

Genomlysning

Funktionsstödsnämndens ekonomi

Innehållsförteckning

1	INLEDNING	6
1.1	Frågeställning och avgränsningar	6
1.2	Källor och underlag	7
1.3	Läsanvisning	8
2	NÄMNDENS ANSVAR OCH RESURSER	9
2.1	Reglemente och lagrum	9
2.2	Organisation.....	14
2.3	Ekonomiska resurser till nämnden.....	15
2.4	Nämndens ekonomiska resultat	19
2.5	Ekonomisk styrning inom nämnden.....	20
2.6	Arbetsmiljö, kompetensförsörjning och kompetensutveckling	22
2.7	Funktionsstödsnämndens lokaler	25
2.8	Utveckling av icke verkställda beslut	27
3	FUNKTIONSSTÖDSNÄMNDEN I OMVÄRLDEN	29
3.1	Målgruppens utveckling.....	29
3.2	Förändrad lagstiftning och praxis.....	33
3.3	Kostnads- och volymutveckling –kommunjämförelser	34
4	TRE UTVALDA VERKSAMHETER	42
4.1	LSS-boende	42
4.2	Daglig verksamhet LSS	57
4.3	Hemtjänst.....	64
5	ANALYS OCH REKOMMENDATIONER	68
5.1	Ekonomistyrning, resursfördelning och behovsbedömningar	68

5.2	Demografieffekt och kompensation för LSS-utbyggnad.....	70
5.3	Kompetensförsörjning och arbetsmiljö.....	72
5.4	Kvalitetssatsningar	73
5.5	Omvärldsanalys och framtida behov.....	74
5.6	Lokaler	75
5.7	LSS-boende för barn och unga.....	77
5.8	Daglig verksamhet.....	78
5.9	Hemtjänst.....	80
5.10	Avslutning	81

SAMMANFATTNING

Kommunfullmäktige har gett kommunstyrelsen och funktionsstödsnämnden i uppdrag att genomföra en genomlysning av funktionsstödsnämndens ekonomi och återkomma med eventuella förslag på justeringar till kommunfullmäktige. Bakgrunden till uppdraget är de senaste årens ökande kostnader varför utredningen riktat uppdraget till att identifiera och analysera de bakomliggande orsakerna till kostnadsutvecklingen.

Utredningen har fokuserat på verksamheterna boende enligt LSS, daglig verksamhet enligt LSS samt hemtjänst enligt SoL, vilka varit särskilt drivande för kostnadsutvecklingen. Flera av nämndens ansvarsområden är dock sammanlänkade i allt från brukarvolymutveckling, organisation och styrning till målgrupps- och lagstiftningsförändringar vilket gör det ofrånkomligt att inte också beröra andra verksamheter utöver de tre utvalda.

För att ställa nämndens volym- och kostnadsutveckling i relation till utvecklingen i landet i övrigt har jämförelser gjorts med både riket och utvalda kommuner. Utifrån jämförelserna kan utredningen konstatera att en lägre andel av befolkningen i Malmö har insatser enligt LSS jämfört med rikssnittet och samtliga jämförelsekommuner fränsett Stockholm. Samtidigt är kostnaden per brukare hög. Nämnden har också haft en hög kostnadsutveckling under den studerade perioden.

Utredningen menar att utvecklingen delvis kan förklaras av externa förändringar i samhället såsom synliggörandet av rättigheter för personer med funktionsnedsättningar, arbetet mot otillåtna skyddsåtgärder och ökad diagnostisering.

Kostnadsutvecklingen bedöms också bero på interna faktorer såsom avsaknad av tillämpning av behovsbedömningar och resursfördelningsmodeller samt effektiv bemanningsplanering. Nämnden har också utmaningar med kompetensförsörjning och arbetsmiljö där sjukfrånvaron, liksom personalomsättningen och andelen timavlönade är bland de högsta i staden.

Ingen av de analyserade faktorerna enskilt förklarar kostnadsutvecklingen i nämnden eller i de utvalda insatserna. Kostnadsutvecklingen beror på en kombination av flera faktorer som många gånger är sammanlänkade och ömsesidigt påverkar varandra.

Förvaltningen har startat ett omfattande utvecklingsarbete för att möta de verksamhetsmässiga utmaningar som bedöms ha påverkat kostnadsutvecklingen. För att säkerställa behovet av resurser inom och mellan nämndens olika verksamheter pågår ett arbete med att utifrån bättre underlag i form av till exempel behovsbedömningar, omvärldsanalys, intern analys och nyckeltal styra och leda organisationen mot en ekonomisk hållbarhet. I det pågående utvecklingsarbetet ingår även en effektiv verksamhetsstyrning, kompetens- och ledarskapssatsningar, framtagandet av nya processer och rutiner för att underlätta och effektivisera arbete och uppföljning.

Utredningen lämnar ett antal rekommendationer men vill framhålla att de justeringar och åtgärder som föreslås inte svarar mot nämndens samtliga utmaningar. I takt med att förändringsarbetet fortskrider kommer sannolikt ytterligare behov av åtgärder och förändringar uppkomma. Utredningen menar att det påbörjade utvecklingsarbetet kan ge många positiva effekter framåt i form av ökad kvalitet, en effektivare styrning och minskade kostnader.

Det är nödvändigt att nämndens kostnadsutveckling begränsas och att utvecklingsarbetet fortskrider för att långsiktigt nå en ekonomi i balans. Det är viktigt att framhålla att nämnden har ett stort arbete framför sig och att full effekt av åtgärderna inte kan nås direkt. Denna genomlysning är ett steg på vägen i ett förändringsarbete som nödgar kontinuitet, fortsatta eventuella justeringar och åtgärder.

1 INLEDNING

I april 2022 beslutade kommunfullmäktige att ge kommunstyrelsen och funktionsstödsnämnden i uppdrag att genomföra en genomlysning av funktionsstödsnämndens ekonomi och återkomma med eventuella förslag på justeringar till kommunfullmäktige.¹ Bakgrunden till beslutet var de senaste årens kostnadsutveckling och budgetavvikelse inom nämndens verksamheter. För att utröna de bakomliggande orsakerna och ta fram förslag för att bryta utvecklingen har utredningen analyserat de senaste fem årens organisatoriska, verksamhetsmässiga och ekonomiska utveckling, både utifrån ett förvaltningsövergripande- och ett insatsspecifikt perspektiv. Utredningen har inte genomfört en djuplodad analys av samtliga insatser och verksamheter inom funktionsstödsnämndens ansvarsområde utan har identifierat tre verksamheter som bedöms vara särskilt drivande för kostnadsutvecklingen. Det ska dock poängteras att flera av nämndens ansvarsområden är sammanlänkade i allt från brukarvolymutveckling, organisation och styrning till bakomliggande kommunala och samhällsliga faktorer. Detta gör det nödvändigt att också beröra andra verksamheter utöver de tre utvalda.

Kopplat till denna sammanlänkning av insatser, styrning, finansiering och omvärldsfaktorer kan utredningen konstatera att ingen av de särskilt studerade verksamheterna eller andra enskilda faktorer på egen hand kan förklara nämndens kostnadsutveckling. Snarare handlar det om en rad faktorer, interna och externa, som tillsammans bidrar till kostnadsutvecklingen och nämndens budgetavvikelse. Den här genomlysningen försöker belysa dessa faktorer, hur de påverkar nämndens ekonomi och ger förslag som sammantaget bedöms bromsa kostnadsutvecklingen.

1.1 Frågeställning och avgränsningar

För att genomlysning nämndens verksamheter utgår analysen ifrån en rad faktorer som förvaltningen menar kan ha haft påverkan på kostnadsutvecklingen. Dessa inkluderar organisation, verksamhets- och ekonomistyrning resurstilldelning, volym- och behovsutveckling, kvalitetsutveckling, arbetsmiljö och kompetensförsörjning samt lokaler och omvärldsfaktorer.

Nämndens uppdrag är komplext och brett. Målgruppen innefattar Malmöbor i alla åldrar med unika och föränderliga förutsättningar och med många gånger livslångt behov av insatser. Ansvaret omfattar nio LSS-insatser, sju SoL-

¹ STK-2021-1599

insatser, insatser enligt Hälso- och sjukvårdslagen samt ett antal insatser som inte kräver biståndsbeslut. Samtliga verksamheter har inte analyserats ingående, utan utredningen har avgränsat rapporten till att fokusera analysen till tre verksamheter som bedöms ha störst påverkan på kostnadsutvecklingen. Dessa är boende enligt LSS, daglig verksamhet enligt LSS, samt hemtjänst enligt SoL. Övriga verksamheter innefattas också av analysen, dock inte lika ingående som de utvalda. Utöver insatsspecifika analyser har utredningen haft ett förvaltningsövergripande perspektiv där organisationsstruktur, ekonomistyrning, personal- och lokalfrågor med mera har granskats.

1.2 Källor och underlag

Underlaget i rapporten bygger på tre huvudsakliga datakällor; förvaltningsinterna uppgifter i form av budgetskrivelser, årsanalyser och statistikrapporter, intervjuer med verksamhetsföreträdare, samt jämförelsedata från Koladas databas².

De förvaltningsinterna uppgifterna har bland annat resulterat i en kartläggning av funktionsstödsnämndens ekonomi för perioden 2018–2022. Perioden har valts eftersom Malmö stads nämndsorganisation avseende funktionsstödsverksamhet är oförändrad under dessa år. Nettokostnader och andra ekonomiska aspekter är därmed opåverkade av organisationsförändringar på nämndsnivå under denna period.³ Nettokostnaderna har kartlagts med utgångspunkt i av nämnden rapporterade verksamhetsmått. Dessa har också brutits ned på verksamhetsnivå samt rensats från nettokostnader relaterade till coronapandemin under åren 2020–2022. Särskild analys har gjorts av nettokostnader för personal och lokaler eftersom dessa är betydande kostnadslag i verksamheten.

För att få en mer kvalitativ inblick i nämndens verksamhet och uppdrag, och i målgruppens förutsättningar och utveckling har utredningen genomfört intervjuer med företrädare för funktionsstödsförvaltningen, för grund- och gymnasiesärskolan i Malmö och med företrädare från andra kommuner.

² Databasen ägs av den ideella föreningen Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA). Medlemmar i föreningen är svenska staten och SKR. I webbtjänsten Kolada kan man följa kommunernas och regioners verksamheter från år till år. I Kolada ges en samlad ingång till nyckeltal om resurser, volymer och kvalitet i kommuners och regioners alla verksamheter.

³ Nettokostnader definieras som bruttokostnader (totala kostnader) minus intäkter. Exempel på intäkter är försäljning av verksamhet, taxor och avgifter, riktade statsbidrag, lönebidrag samt ersättning från Försäkringskassan för personlig assistans.

För att ställa nämndens utveckling i relation till landet i övrigt har utredningen också jämfört kostnads- och volymutvecklingen i Malmö med andra kommuner. Jämförelseperioden sträcker sig från 2018 då funktionsstödsnämnden hade sitt första hela år, till de senast tillgängliga uppgifterna i Koladas databas, vilket i de flesta fall är år 2021.

Urval av jämförbara kommuner

Utredningen har jämfört Malmö med andra kommuner som i Kolada betecknas som liknande LSS-kommuner⁴. Dessa sju liknande kommuner baseras på en sammanvägning som till 70 procent viktas efter referenskostnad⁵ och till 30 procent efter kommunens invånarantal. Viktningen innebär därmed att jämförelsegruppen utgörs av kommuner med liknande förväntade kostnader avseende LSS-insatser samt med liknande invånarantal. Därutöver har utredningen gjort jämförelser med riket, alltså genomsnittsvärden för samtliga 290 kommuner, samt med Göteborg och Stockholm eftersom dessa liksom Malmö är storstadskommuner.

1.3 Läsanvisning

Rapporten består av fyra huvuddelar och inleds med en genomgång av funktionsstödsnämndens ansvar, uppdrag, organisation, ekonomi och verksamhet. Därefter redogörs för omvärldsfaktorer som kan ha haft påverkan på kostnadsutvecklingen. I samma avsnitt beskrivs nämndens verksamhet i relation till kostnads- och brukarutvecklingen i de jämförda kommunerna och i riket. I den efterföljande delen analyseras de tre utvalda verksamheterna i relation till de senaste årens kostnadsutveckling. I det avslutande avsnittet sammanfattas analyserna och utredningens slutsatser och rekommendationer presenteras.

⁴ I gruppen Liknande LSS-kommuner ingår Borås, Helsingborg, Jönköping, Linköping, Lund, Uppsala och Västerås. Gruppen är sammansatt av RKA för kostnadsjämförelser i Kolada och bygger på viktningen referenskostnad för LSS 70 % och befolkning 30%.

⁵ Referenskostnaden bygger på kostnadsutjämningen och indikerar vad respektive verksamhet borde ha för nettokostnad, enligt kostnadsutjämningsystemet, om kommunen bedriver verksamheten med genomsnittlig ambitionsnivå och effektivitet.

2 NÄMNDENS ANSVAR OCH RESURSER

Sedan bildandet 2017 är funktionsstödsnämnden i Malmö en av Sveriges största sammanhållna verksamheter för funktionshinderfrågor. År 2022 utförde förvaltningen insatser till drygt 3 500 unika brukare med hjälp av omkring 3 200 anställda.

I det här avsnittet redogörs för nämndens ansvars- och verksamhetsområden, målgrupper och organisationsstruktur. Därefter följer en genomgång av nämndens ekonomiska resurser, ekonomistyrning och ekonomiska resultat. Avsnittet innehåller även en beskrivning av nämndens utmaningar inom kompetensförsörjning och arbetsmiljö samt gällande lokalfrågor.

2.1 Reglemente och lagrum

Funktionsstödsnämnden är det politiska organ som styr funktionsstödsförvaltningens verksamhet. Nämndens verksamhet regleras av lagstiftning och andra förordningar samt reglemente för Funktionsstödsnämnden. Nämnden ansvarar för verksamheter enligt socialtjänstlagen (SoL) och lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Ansvaret innefattar att gynnande beslut enligt LSS och socialtjänstlagen verkställs, att arbeta proaktivt och hälsofrämjande utifrån målgruppernas behov samt att fullgöra de uppgifter som ankommer på vårdgivaren för den verksamhet hos nämnden som styrs av hälso- och sjukvårdslagen (HSL). Ansvarsområdena kopplas till fyra målgrupper som innefattar:

- Personer med funktionsnedsättning som omfattas av LSS
- Barn med fysiska funktionsnedsättningar eller somatisk sjukdom
- Vuxna med psykiska funktionsnedsättningar
- Vuxna med psykiska sjukdomar.

Som en av stadens tre socialnämnder utgör funktionsstödsnämnden det yttersta skydds nätet för människor inom nämndens målgrupper. Nämnden ska sträva efter att kunna ge människor med psykiska funktionsnedsättningar och sjukdomar stöd och hjälp utifrån en helhetssyn på individens behov. Vidare ansvarar nämnden för att tillhandahålla förebyggande och uppsökande insatser för målgrupperna och att erbjuda stöd till personer vars anhöriga tillhör någon av målgrupperna.

2.1.1 Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade

LSS omfattar vissa personer med funktionsnedsättning och syftar till att tillförsäkra den enskilde goda levnadsvillkor och rätt att leva som andra. Med stöd av lagen kan 10 olika insatser beviljas.⁶ Alla personer med beslut enligt LSS faller under någon av lagens tre definierade personkretsar (PK).

- PK 1 omfattar personer med intellektuell funktionsnedsättning och/eller autism eller autismliknande tillstånd som upplever betydande svårigheter i sin vardagliga livsföring och därigenom behöver omfattande stöd och service.
- PK 2 omfattar personer som i vuxen ålder fått hjärnskada föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom.
- PK 3 omfattar personer med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionsnedsättningar som inte beror på normalt åldrande och som förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service.

Utredningen har inte närmare genomlyst alla delar av nämndens LSS-verksamheter. Men för att få en överblick av insatser och brukare som nämnden ansvar för följer nedan en kortfattad beskrivning av de insatser som utförs inom de olika lagrummen. Noterbart är att många brukare tar del av flera av insatserna varför det totala antalet beslut överstiger det totala antalet unika brukare.

LSS 9§2 – Personlig assistans

Med personlig assistans avses personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal assistenter åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med sina grundläggande behov. Kommunen och staten delar på ansvaret för insatsen. Den som behöver personlig assistans i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan för grundläggande behov får assistansersättning från Försäkringskassan medan kommunen står för de första 20 timmarna. För personer med grundläggande behov som inte överstiger 20 timmar står kommunen för hela kostnaden. 2022 hade nämnden fullt betalningsansvar för drygt 190 assistansanvändare samt betalningsansvar för de första 20 timmarna för ytterligare 400 personer.

⁶ Nämnden ansvarar för 9 av LSS 10 insatser. Den kvarvarande insatsen, LSS 9§1 - Rådgivning och annat personligt stöd, ansvarar regionen för.

LSS 9§3 – Ledsagarservice

Ledsagarservice är en insats som kan underlätta för personer med funktionsnedsättning att ha kontakter med andra eller delta i samhällslivet. Ledsagarservice kan ges till personer i alla åldrar och kan användas för allt från att besöka vänner, delta i fritidsaktiviteter, ta sig till biblioteket eller för att promenera. I genomsnitt hade 308 personer beviljad ledsagarservice i Malmö 2022.

LSS 9§4 – Kontaktperson

En kontaktperson ska stödja den enskilde i att kunna delta i samhällslivet. Syftet är att underlätta för personen att få ett mer aktivt och socialt liv och bryta isolering. Ungdomar med funktionsnedsättning som vill delta i olika aktiviteter tillsammans med andra ungdomar behöver ofta någon som följer med dem dit och därifrån och någon att vara tillsammans med under tiden aktiviteten pågår. Andra kan behöva en intresserad person att regelbundet prata och umgås med. I Malmö har antalet individer med kontaktperson enligt LSS sjunkit de senaste åren, från 614 år 2018 till 505 år 2022.

LSS 9§5 – Avlösarservice i hemmet

Avlösarservice i hemmet innebär att en person tillfälligt övertar omvårdnaden från anhöriga eller andra närstående. Avlösning ges både som en regelbunden insats och i situationer som inte kan förutses och utförs närhelst på dygnet då behov finns. Insatsens syfte är att möjliggöra för anhöriga att få avkoppling och uträtta sysslor utanför hemmet. Avlösning kan vara en förutsättning för att anhöriga ska kunna ägna sig åt barnets syskon eller för att kunna resa bort. Drygt 130 personer har beviljats insatsen i Malmö.

LSS 9§6 – Korttidsvistelse utanför det egna hemmet

Insatsen korttidsvistelse utanför det egna hemmet innebär att en person med funktionsnedsättning tillfälligt, under en kortare eller längre tid, vistas i ett korttidshem, hos en familj eller deltar i en lägerverksamhet. Korttidsvistelse erbjuds både som regelbunden insats och som en lösning vid akuta behov. Det är inte reglerat hur ofta eller hur långa perioder brukare kan vistas på korttidshem utan en individuell bedömning görs beroende på anhörigas och individens behov. Syftet med insatsen är att personen med funktionsnedsättning ska få miljöombyte och rekreation samtidigt som anhöriga avlastas. 2022 hade 158 personer i Malmö beslut om korttidsvistelse med insatser som varierar mellan sporadiska vistelser en eller par gånger i månaden till uppemot 15 dygn i månaden.

LSS 9§7 – Korttidstillsyn för skolgång över 12 år

Ungdomar med omfattande funktionsnedsättning kan av olika skäl inte klara sig själva före eller efter skoldagen eller under lov och är då i behov av stöd. Avsikten med insatsen är att ge elever en trygg situation och en meningsfull fritidssysselsättning. Korttidstillsyn kan sägas vara ett komplement till den fritidsverksamhet som kommunerna enligt skollagen är skyldiga att erbjuda alla skolbarn till och med vårterminen det år eleven fyller 13 år. Korttidstillsyn är möjligt till och med det att personen slutar gymnasiet. De senaste åren har omkring 165 Malmöungdomar haft insatsen.

LSS 9§8 – Bostad med särskild service för barn och unga

Barn och unga som trots olika stödinsatser inte kan bo kvar i sitt ordinära boende kan få bo i bostad med särskild service. Syftet med insatsen är att ge möjlighet till en kompletterande varaktig uppväxtmiljö. Bostäderna är i utformning och krav lika gruppboendestäder för vuxna men för att möta de boendes behov placerar förvaltningen vanligtvis inte fler än två till fyra barn och unga per boende. Under 2022 bodde i genomsnitt 10 personer i åldrarna 14–19 på kommunens boenden. Ytterligare ett fåtal barn och unga bor på externa boenden.

LSS 9§9 – Bostad med särskild service för vuxna

I insatsen ingår ett heltäckande stöd och serviceinsatser som förutom boende omfattar omvårdnad, fritidsverksamhet och kulturella aktiviteter. I Malmö finns tre huvudtyper av LSS-bostäder. Dessa är gruppboendestad, serviceboendestad eller satellitlägenheter. Under 2022 bodde i genomsnitt 867 personer i Malmö på något av kommunens boende och cirka 15 på boenden drivna av externa utförare.

LSS 9§10 – Daglig verksamhet

Insatsen daglig verksamhet är till för personer i yrkesverksam ålder som saknar förvärvsarbete och inte utbildar sig. Rätten till insatsen omfattar personer som faller under personkrets 1 och 2. Den dagliga verksamheten kan utformas på olika sätt beroende på brukarens behov och önskemål och det finns ingen lagstadgad undre gräns för antal timmar som ska spenderas på verksamheten. Verksamheten kan innehålla både aktiviteter med habiliterande inriktning och mer produktionsinriktade uppgifter. Daglig verksamhet är inte en anställningsform och syftet är inte att producera varor eller tjänster utan framför allt att skapa meningsfull sysselsättning. Daglig verksamhet är nämndens snabbast växande LSS-insats och 2022 hade i genomsnitt 905 personer insatsen.

2.1.2 Socialtjänstlagen

Förvaltningen ansvarar för 7 insatser enligt SoL som i huvudsak ges personer med psykisk funktionsnedsättning och/ eller samsjuklighet som medför stora behov i vardagen. Insatserna är ledsagning, avlösning, kontaktperson, korttidsboende, bostad med särskild service, boendestöd, samt hemtjänst. Flera av insatserna delar namn med och är likartade motsvarande LSS-insats och syftar liksom dessa till att ge stöd och service till personer med fysisk och/ eller psykisk funktionsnedsättning anpassat efter den enskildes behov. Den största skillnaden mellan lagstiftningarna finns i de kvalitativa lagkraven som ställs på utförandet. Insatser enligt SoL ska *tillförsäkra* brukaren *skäliga* levnadsvillkor, medan kraven för insatser enligt LSS är högre ställda och ska *möjliggöra goda* levnadsvillkor.

2.1.3 Hälso- och sjukvårdslagen

HSL innehåller bestämmelser om sjukvård. Funktionsstödsnämnden ansvarar för patientsäkerhet och de kommunala vårdinsatserna för förvaltningens målgrupper. Det kommunala hälso- och sjukvårdsuppdraget inom funktionsstödsnämnden inrymmer både kommunal primärvård och habilitering. Utförandet av båda dessa uppdrag, primärvård och habilitering, görs av sjuksköterskor, undersköterskor, logoped, psykolog, kurator, arbetsterapeuter och fysioterapeuter. I samverkan med Region Skåne, hälsa-, vård- och omsorgsnämnden och arbetsmarknads- och socialförvaltningen sker omställningen till en Nära vård. Detta är ett nationellt arbete som syftar till en genomgripande förändring av hälso- och sjukvården med primärvården (både den kommunala och den regionala) som nav. Detta är ett arbete som ställer krav dels på förändrade arbetsätt, dels på ökad samverkan mellan vårdaktörer. Omställningen sker på nationell, regional och kommunal nivå. Omställningen till en Nära vård förväntas vara genomförd 2027.

2.1.4 Övrig verksamhet inom nämndens ansvarsområde

Utöver ovanstående insatser är funktionsstödsnämnden enligt reglementet ålagd att bedriva verksamhet som främjar delaktighet och hälsa, och som underlättar och stödjer anhöriga till personer med funktionsnedsättning och/ eller psykisk ohälsa.

För nämndens målgrupp som inte faller under LSS personkrets 1 och 2 och därför inte har rätt till daglig verksamhet enligt LSS erbjuder nämnden sysselsättning genom Handkraft. Handkraft är en sysselsättningsverksamhet för personer med psykisk ohälsa som vill komma i gång med eller gå vidare i sin

återhämtning. Nämnden driver även två mötesplatser för samma målgrupper. Syftet med dessa icke lagstadgade verksamheter är i första hand förebyggande och hälsofrämjande då de väntas bidra till att bryta isolering, skapa sammanhang och meningsfullhet. Nämnden ska också arbeta för att inkludera anhörigperspektivet i samtliga verksamheter, bland annat genom anhörigkonsulenter som kostnadsfritt erbjuder stöd, vägledning och information till anhöriga. Därutöver bedriver nämnden flera andra förebyggande verksamheter så som arbetet för att motverka, upptäcka och ge stöd vid våld i och mot målgruppen samt för att lyfta sexualitetsfrågor. Vidare ansvarar funktionsstödsnämnden för handläggning av ansökningar om organisationsbidrag som gagnar ett ändamål som faller inom nämndens ansvarsområde och som utgör ett komplement till kommunens insatser.

2.2 Organisation

Malmö stads omorganisation 2017 medförde ny organisering med facknämnder och fackförvaltningar. Omorganisationen avsåg att skapa specialiserade facknämnder med ansvar för hela staden inom sitt område. Vid omorganisationen bildades totalt tre nya nämnder med ansvar för sociala frågor. De tidigare stadsområdena och sociala resursnämnden upphörde i samband med bildandet av funktionsstödsnämnden och -förvaltningen. Bildandet medförde att förhållningssätt, rutiner och arbetssätt från olika förvaltningar samlades i en organisation. Sedan bildandet har två nämndsordförande verkat. Förvaltningen har under samma period varit under ledning av fyra förvaltningsdirektörer. Nuvarande direktör påbörjade sitt förordnande 1 januari 2022.

Inför Malmö stads omorganisation beslutades att den grundläggande principen i organisationsförändringen skulle vara att de kommunbidrag som nämnderna hade tilldelats av kommunfullmäktige skulle omfördelas till den nya organisationen. Detta gjordes genom att befintliga nämnders ekonomiska ramar från och med maj 2017 flyttades till nya nämnder. En annan grundläggande princip i organisationsförändringen var att ansvar och resurser skulle följas åt. Omdisponering av resurser till den nya organisationen gjordes därför med denna princip som utgångspunkt.

Efter att de nya nämnderna tillträtt genomfördes ett arbete med gränsdragningen mellan hälsa-, vård- och omsorgsnämnden och funktionsstödsnämnden, framförallt avseende målgrupper inom socialpsykiatri men även vad gäller hälso- och sjukvårdsresurser.

En kommunbidragsväxling mellan nämnderna genomfördes hösten 2017⁷ samt våren 2018⁸ och ekonomiska medel fördes över från hälsa-, vård- och omsorgsnämnden till funktionsstödsnämnden. Därefter betraktades slutregleringen till följd av omorganisationen 2017 genomförd avseende både kommunbidrag och överföring av ärenden. Vissa av funktionsstödsnämndens verksamheter hade negativa budgetavvikelser även efter genomförda kommunbidragsjusteringar medan nämnden som helhet redovisade en budget i balans.

2.3 Ekonomiska resurser till nämnden

Funktionsstödsnämnden tilldelas resurser i form av kommunbidrag genom beslut om budgettram och tilläggsbudget. I kommunfullmäktiges årliga beslut om tilldelning av budgettram är basen de resurser som tilldelades nämnden föregående budgetår. Denna bas kan därefter förändras med kompensation för pris- och löneökning⁹, demografieffekt, effektiviseringar samt övriga förändringar sprungna exempelvis ur politiska prioriteringar. Utöver kommunfullmäktiges årliga beslut om budget förekommer att kommunfullmäktige, kommunstyrelsen eller kommunstyrelsens arbetsutskott fattar beslut om tilläggsbudget. Tilläggsbudget kan till exempel avse specifika ändamål eller justering av kommunbidrag mellan nämnder vid förändrat ansvar och kan avse enbart innevarande budgetår eller innebära en permanent förändring.

Nedanstående tabell visar kommunfullmäktiges beslut om budget¹⁰ för funktionsstödsnämnden 2018–2022.

Kommunfullmäktiges beslut om budget för funktionsstödsnämnden 2018-2022, mnkr						
	Bas	Pris- och löneökning	Demografieffekt	Effektiviseringar	Övriga förändringar	Totalt
2018	1 632	44	15		7	1 697
2019	1 786	54	11		86	1 937
2020	1 960	29	21		32	2 042
2021	2 074	37	12	-17	21	2 127
2022	2 122	51	12		46	2 230

⁷ KS 171206§394

⁸ KS 180502§172

⁹ Denna kompensation har under perioden utgjorts av en sammanvägning bestående till 70% av SKR:s bedömning av timlöner enligt konjunkturlönestatistik och till 30% av konsumentprisindex. Den genomsnittliga kompensationen under perioden har varit 2,5 % per år.

¹⁰ Skillnaden mellan beloppet i kolumnen Total och beloppet i kolumnen Bas efterföljande år beror huvudsakligen på beslut om permanent tilläggsbudget samt helårseffekt för utbyggnad av LSS-bostäder.

Bland ”Övriga förändringar” under perioden, som är ett permanent budgettillskott, återfinns bland annat förstärkning för nämndens ökade kostnader för personlig assistans och resurser för att minska handläggningstiderna i budget 2019, åtgärder för ökad tillgänglighet i budget 2020 och åtgärder för att förbättra medarbetarnas anställningsvillkor i budget 2021. I budget 2022 förstärktes ramen med medel för arbetet med stöd och tillgänglighet inom LSS-verksamheten samt daglig verksamhet. Extra medel tilldelades också för att stärka villkor för anställda, utveckla arbetet mot bidragsbrott samt till förstärkt anhörigstöd. I ”Övriga förändringar” ingår för åren 2019–2022 även ekonomiska medel för start av nya LSS-boenden i kommunal regi såväl som för köp av externa boendeplatser.

Utöver tilldelad budgetram kan nämnden, efter beslut i kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige, erhålla även tilläggsbudget under året. Tilläggsbudgeten kan vara tillfällig och avse endast kalenderåret eller permanent. I nedanstående tabell finns de beslut om tilläggsbudgetar som tagits under respektive år. Den tillfälliga tilläggsbudgeten varierar kraftigt mellan åren och påverkar nämndens ekonomiska utfall för respektive år, men på varierande sätt.

Beslut om tilläggsbudget för funktionsstödsnämnden 2018 - 2022, tkr			
Budgetår	Belopp	Tillfälligt/ permanent	Avser
2018	28 306	Permanent	Kommunbidragsväxling med hälsa-, vård- och omsorgsnämnden
2018	7 100	Permanent	Ändrat PO-pålägg
2018	26 847	Permanent	Kommunbidragsväxling med hälsa-, vård- och omsorgsnämnden
2018	60 000	Tillfälligt	Finansiering av prognostiserat underskott personlig assistans
2019	-1 312	Permanent	Organisering av dietistverksamheten
2020	17 000	Permanent	Fördelning av ökade generella statsbidrag
2020	7 500	Tillfälligt	Stärka föreningar och civilsamhälle till följd av pandemin
2021	25 000	Tillfälligt	Utökat kommunbidrag för att möta ökat behov av omsorg
2021	7 500	Tillfälligt	Återstarta och stärka Malmös kultur-, fritids- och föreningsliv
2022	2 000	Tillfälligt	Medel till Jobbpakten
2022	85 000	Tillfälligt	Utökat kommunbidrag för 2022

För åren 2021 och 2022 fick funktionsstödsnämnden tillfällig befrielse från ansvar för det negativa ekonomiska resultatet till följd av merkostnader för covid-19 efter beslut i kommunfullmäktige.

2.3.1 Demografieffekt

I kommunfullmäktiges beslut om budget under perioden 2018–2022 har ingått belopp för förändrad demografi. Demografieffekten beräknas på funktionsstödsnämndens totala bas av resurser exklusive LSS-boende (se vidare nedan under rubrik Kompensation för LSS-utbyggnad).

Demografieffekten beräknas för olika åldersgrupper i befolkningen utefter bedömt relativt behov av nämndens verksamhet. Denna bedömning av relativa behov genomfördes inför budget 2018. Nedanstående tabell visar de olika åldersgruppernas relativa tyngd vid beräkning av demografieffekt.

Åldersgrupper i funktionsstödsnämndens demografieffekt	
Åldersgrupp	Relativ tyngd
0-19 år	100
20-64 år	106
65- år	63

Beroende på förändringarna inom nämndens målgrupper när det gäller behovet av stöd kan den beräknade tyngden inom åldersgrupperna förändras över tid.

Konstruktionen med en demografieffekt innebär att nämndens resurstilldelning inte påverkas av faktiska beslut om insatser som fattas av förvaltningen. Modellen tar alltså inte hänsyn till spannet mellan det lägsta och det högsta behovet av stöd inom målgruppen. Vid beräkning av demografieffekt antas också att verksamheten för nya invånare drivs med samma ambitions- och kostnadsnivå som den befintliga verksamheten.

2.3.2 Kompensation för LSS-utbyggnad

För LSS-boende för barn och vuxna erhåller funktionsstödsnämnden inte någon demografieffekt. I stället erhålls kompensation för planerad utbyggnad av platser i egen regi samt av platser i extern regi.

Funktionsnämnden fick, från och med budgetåret 2018, fullt ansvar för medel för utbyggnad av LSS-bostäder som en del av nämndens kommunbidragsram. 2018 slutade därmed ekonomiska medel för LSS-utbyggnad att avsättas under kommunstyrelsens anslag för förfogande till avrop, till skillnad från tidigare år.

Beloppet som erhålls i kompensation för LSS-utbyggnad är beräknat av funktionsstödsförvaltningen och har behandlats av funktionsstödsnämnden i

dess budgetskrivelse. Skälet till att kompensation sker för planerad LSS-utbyggnad är att behoven inte bedöms vara direkt kopplade till befolkningsutvecklingen och att resurser därför behöver tillföras när ny verksamhet startar.

Till grund för varje års beräknade kostnad för LSS-utbyggnad står ett planerat startdatum för det nya LSS-boendet. Nästkommande budgetår erhåller nämnden kompensation för helårseffekten av kostnaden för boendet genom en utökning av basalternativet till budgetramen.

I tabellen nedan presenteras erhållen kompensation i budgetramen avseende LSS-utbyggnad under perioden 2018–2022 inklusive helårseffekten för nya LSS-boende som startat det föregående budgetåret.

Ekonomiska medel till LSS-utbyggnad (tkr)					
	2018	2019	2020	2021	2022
Kommunbidrag för nya LSS-boenden	35 990	44 620	44 300	27 500	20 900

2.3.3 Statsbidrag

Utöver resurser i form av kommunbidrag har funktionsstödsnämnden även intäkter. Exempel på intäkter är försäljning av verksamhet, taxor och avgifter, riktade statsbidrag, lönebidrag, momskompensation samt ersättning från Försäkringskassan för personlig assistans enligt socialförsäkringsbalken.

I tabellen nedan presenteras den del av nämndens intäkter som består av bidrag från staten och andra myndigheter och organisationer med specificerad andel riktade statsbidrag under perioden 2018–2022.

Statsbidrag, utfall exklusive statsbidrag/kompensation för sjuklöner covid-19 (tkr)					
Intäkter	2018	2019	2020	2021	2022
Bidrag	107 573	126 967	145 721	160 115	168 457
varav riktade statsbidrag	20 435	30 414	42 808	54 357	70 313

De riktade statsbidragen är specialdestinerade för ett visst ändamål och de flesta av dessa betalas inte ut med automatik utan måste sökas. Exempel på riktade statsbidrag som nämnden erhållit varje år under perioden är statsbidrag för att införa, höja eller bibehålla en höjd habiliteringsersättning inom daglig verksamhet enligt LSS, statligt stöd till riktade insatser inom området psykisk hälsa och ohälsa samt statsbidrag till kommuner som bedriver verksamhet med personligt ombud. I beloppen för riktade statsbidrag har även statsbidrag från

Migrationsverket för varaktig vård av personer med uppehållstillstånd räknats in. Detta statsbidrag har ökat från cirka 4 mnkr 2018 till cirka 15 mnkr 2022, vilket bidrar till ökningen av det totala beloppet för riktade statsbidrag under perioden. Från och med 2020 har funktionsstödsnämnden fått ta del av statsbidrag för omställningen till Nära vård till ett belopp som ökat från cirka 6 mnkr 2020 till cirka 18 mnkr 2022.

Statliga bidrag påverkar funktionsstödsnämndens såväl som andra nämnders ekonomiska förutsättningar. Samtidigt kan tillfälliga och riktade statsbidrag leda till underfinansierad verksamhet om dessa statsbidrag sedan dras in, vilket försvårar planeringen på längre sikt. Kortsiktiga statsbidrag hämmar långsiktigt, strategiskt och effektivt utvecklingsarbete och generella och långsiktiga satsningar ger bättre förutsättningar för en stabilare utveckling och verksamhet.

2.4 Nämndens ekonomiska resultat

Funktionsstödsnämndens verksamhet finansieras av tilldelade resurser i form av kommunbidrag och tilläggsbudget samt av bidrag från staten och andra intäkter.

Coronapandemins ekonomiska konsekvenser har genererat merkostnader för funktionsstödsnämnden under perioden 2020–2022. Samtidigt har nämnden tagit del av statsbidrag till regioner och kommuner för att ekonomiskt stödja verksamheter inom hälso- och sjukvård respektive socialtjänst till följd av sjukdomen covid-19 samt erhållit statlig kompensation för sjuklönekostnader till och med mars månad 2022. Trots det statliga stödet har pandemin haft en negativ nettoeffekt på nämndens ekonomiska resultat. För åren 2021 och 2022 fick nämnden, efter beslut i kommunfullmäktige, tillfällig befrielse från ansvar för det negativa ekonomiska resultat som uppkom till följd av merkostnader för covid-19.

Tabellen nedan illustrerar det årliga ekonomiska resultatet inklusive och exklusive merkostnader för covid-19. Av tabellen framgår även pandemins nettoeffekt på nämndens ekonomiska resultat under perioden 2020–2022, vilket bygger på en uppskattning av de merkostnader som kan härledas till covid-19.

Årsresultat (budgetavvikelse), tkr					
	2018	2019	2020	2021	2022
Årsresultat inklusive nettoeffekt covid-19	1 467	2 164	3 131	-82 697	-43 926
varav nettoeffekt covid-19	0	0	-1 148	-77 500	-20 000
Årsresultat exklusive nettoeffekt covid-19 (resultatansvar)	1 467	2 164	3 131	-5 197	-23 926

I årsresultatet ingår den tillfälliga tilläggsbudget som nämnden erhållit om 60 mnkr 2018, 24,5 mnkr 2020, 32,5 mnkr 2021 respektive 87 mnkr 2022, som beskrivs i tabellen ”Beslut om tilläggsbudget för funktionsstödsnämnden 2018–2022.

Nämndens resultatansvar i tabellen ovan är årsresultatet exklusive nettoeffekten av covid-19 för 2021 och 2022. För 2020 inkluderar resultatansvaret även merkostnader för pandemin om 1 148 tkr.

Funktionsstödsnämndens årsresultat under perioden 2018–2022 har övergått från ett mindre överskott för åren 2018–2020 till en negativ budgetavvikelse 2021 och 2022. Under åren med positivt resultat har delar av verksamheten redovisat en negativ budgetavvikelse, vilken kompenseras av överskott för centralt reserverade medel. Till exempel har det positiva resultatet på förvaltningsnivå i hög grad påverkats av budgetmedel avsedda till LSS-utbyggnad och av att försenad start av nya LSS-boenden genererade ett betydande överskott i början av perioden. De centrala överskotten har minskat och ett negativt årsresultat på förvaltningsnivå har uppstått, vilket har inneburit ökat fokus på ekonomiska utmaningar i verksamheten.

2.5 Ekonomisk styrning inom nämnden

Funktionsstödsnämndens ekonomiska styrning följer styrdokumentet Riktlinje för ekonomisk styrning¹¹ som anger vilket ansvar nämnd, direktör och budgetansvariga har och som uppdateras vid behov. Utöver det har ett dokument tagits fram, Ekonomistyrning i praktiken, som beskriver arbetsgången närmare på verksamhetsnivå. I dokumentet beskrivs uppföljningen av ekonomin, underlag i budgetprocessen och vilka åtgärder som ska vidtas om obalans råder.

¹¹ FSN-2021-3241

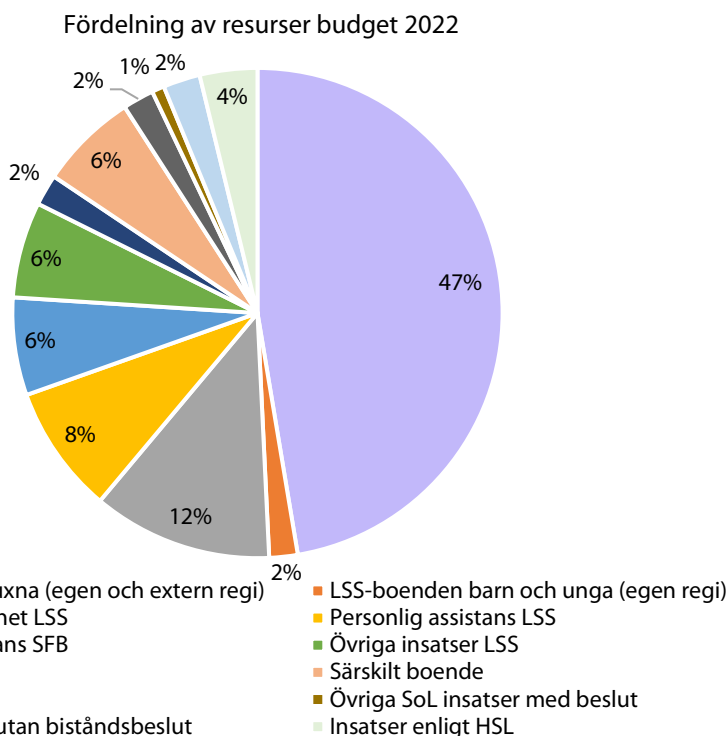
När det gäller fördelningen av ekonomiska resurser har nämnden verksamheter som finansieras via anslag, det vill säga genom direkt fördelning av kommunbidrag och verksamheter som finansieras av volymbaserad ersättning från myndighetsenheten, som i sin tur har tilldelats kommunbidrag. Det finns även verksamheter med hel eller delvis finansiering från externa aktörer, exempelvis i form av statliga riktade bidrag.

För insatser som finansieras av ersättning från förvaltningens myndighetsenhet sker fördelningen av ekonomiska medel enligt den faktiska volymutvecklingen och ett fastställt pris per timme eller per dygn och är därför rörlig under hela året. Detta gäller till exempel personlig assistans och hemtjänstinsatser.

Anslagsfinansierade verksamheter har till och med budget 2022 fått ett fast belopp i början av året som därefter inte justeras under året. Detta gäller till exempel boenden inom LSS och SoL, daglig verksamhet och hälso- och sjukvården. Förändring av fördelningen av resurser har skett 2023 när det gäller daglig verksamhet som infört en resursfördelningsmodell baserad på brukares behov, antalet brukare och brukarnas vistelsetider. När det gäller LSS-boenden för vuxna kommer det införas en resursfördelningsmodell inför budget 2024 som baseras på gjorda behovsbedömningar. Ett nytt system som mäter utförda hälso- och sjukvårdsinsatser kommer att implementeras och bedöms underlätta för möjligheten att följa och utvärdera insatser i förhållande till kostnader inom hälso- och sjukvårdsverksamheten samt för jämförelse med LSS-verksamheter i andra kommuner samt med hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen.

Intern fördelning av ekonomiska resurser

I diagrammet nedan illustreras andelen budgetmedel som fördelats till insatser inom olika lagrum i budget 2022. Andelen i procent är beräknad med utgångspunkt i resurser som fördelats verksamheterna, det vill säga exklusive förvaltningsgemensamma funktioner.



Brott i välfärden

Oegentligheter och brott i välfärden är en fortsatt utmaning på nationell nivå och har identifierats av SKR som en av de tio viktigaste trenderna som påverkar det kommunala uppdraget. Ett område som är särskilt utsatt för risk är personlig assistans. För att minimera risken för felbetalningar och säkerställa rätt användning av ekonomiska resurser och i enlighet med Malmö stads handlingsplan¹² bildades en kontrollgrupp i funktionsstödsförvaltningen under 2019. Kontrollgruppens insatser har resulterat i ett förebyggande arbete som medför att felaktiga utbetalningar kan stoppas i tid. Kontrollgruppens arbete bygger på ett brett samarbete inom staden, med statliga myndigheter och med aktörer i civilsamhället.

2.6 Arbetsmiljö, kompetensförsörjning och kompetensutveckling

Funktionsstödsförvaltningen har cirka 3 200 månadsanställda medarbetare. Av dem är omkring 2 750 tillsvidareanställda och 450 har en tidsbegränsad anställning. Antalet timavlönade är strax under 1 000 personer. Avdelning LSS-bostäder har flest medarbetare med cirka 1 300 månadsanställda. Därefter

¹² STK 2019–1285 ”Att förebygga och hantera ekonomisk brottslighet och oegentligheter i välfärden

kommer avdelning myndighet, socialpsykiatri och barn samt avdelning stöd, assistans och daglig verksamhet som båda har omkring 750 anställda.

Kopplat till personalområdet har förvaltningen utmaningar som kan ha påverkan på både kostnadsutveckling och kvalitet. Sjukfrånvaron, liksom personalomsättningen och andelen timavlönade är bland de högsta i staden.

2.6.1 Sjukfrånvaro

Enligt Malmö stads personalredovisning 2021 var den totala sjukfrånvaron i Malmö stad 7,2 procent under 2021. I funktionsstödsförvaltningen var sjukfrånvaron 9,2 procent 2021, vilket är den näst högsta procenten av förvaltningarna i staden. Sett till yrkeskategorier hade stödassistenter LSS, som är den största yrkesgruppen i förvaltningen, en sjukfrånvaro om 9,6 procent 2021. Det var den högsta sjukfrånvaron bland de femton största yrkeskategorierna i staden 2021. Sjukfrånvaron 2021 hade dessutom minskat sedan föregående år för samtliga femton yrkesgrupper, förutom för stödassistent LSS.

2.6.2 Personalomsättning

Personalomsättningen som presenteras i personalredovisningen 2021 avser antal tillsvidareanställda som har avslutat sin anställning i Malmö stad under året, oavsett anledning, i relation till medeltal tillsvidareanställda i Malmö stad. Personalomsättningen 2021 för Malmö stad totalt var 9,0 procent vilket var en ökning med 0,6 procentenheter jämfört med 2020.

Funktionsstödsförvaltningen hade 2021 den näst högsta personalomsättningen i staden, 10,8 procent.

2022 omsattes 20 procent av samtliga sektionschefstjänster i förvaltningen (14 procent 2021) samtidigt som personalomsättningen inom stora yrkesgrupper så som stödassistent, aktivitetsledare och stödpedagog år 2022 alla var över 10 procent.

Införandet av heltid som norm har pågått under den analyserade perioden och andelen heltidsanställda har ökat från 66 procent 2018 till 84 procent 2021. Av Malmö stads personalredovisning 2021 framgår att förflyttningarna delvis kan förklaras av att nyrekryterade medarbetare i högre grad erbjudits heltidsanställningar samt av att förvaltningen i större omfattning erbjudit heltidsanställningar till medarbetare som tidigare arbetat deltid.

Kostnaderna för timlöner uppgick 2022 till 112 mnkr och övertidskostnaderna till 25 mnkr vilket sammantaget utgör 11 procent av nämndens totala lönekostnader.

2.6.3 Kompetensbrist och behov av systematisk kompetensutveckling

Socialstyrelsens nationella kartläggning av kompetensen hos personal som arbetar i bostad med särskild service enligt LSS visar att det inom LSS-området saknas samma tydliga professionaliseringsprocesser som återfinns inom exempelvis sjukvård, skola eller det sociala arbetet. Kartläggningen visar också att det finns begränsningar i tillgång till kompetensutveckling för personal på LSS-boenden.

Den lägsta grundnivån för kompetens inom funktionsstödsområdet är för närvarande oklar ur ett nationellt perspektiv. Programmen på gymnasieutbildningarna är, särskilt efter att de justerats, för smala i förhållande till de kunskapsbehov som behövs inom funktionsstödsområdet.

Socialstyrelsen har på regeringens uppdrag utrett förutsättningarna för att inrätta ett nationellt centrum för att öka kompetensen och kunskapen om frågor som rör intellektuell funktionsnedsättning och autism inom området för LSS.¹³ Under utredningen har Socialstyrelsen haft dialog med olika aktörer på området, bland annat med Malmö stad.

Utredningen fastställer att ett sådant centrum behövs, både för att höja kompetensen på området och för att mer systematiskt samla och sprida kunskap. Socialstyrelsen konstaterar i rapporten att många som arbetar på LSS-boenden för barn och vuxna saknar grundkompetens inom vård och omsorg. Exempelvis har bara 38 procent av tillsvidareanställd personal på boenden för barn en grundutbildning inom vård och omsorg. I boenden för vuxna är motsvarande andel 64 procent. Socialstyrelsen konstaterar vidare att vid bristande kompetens finns det risk för missförhållanden och de yttersta konsekvenserna kan bli tvångs- och begränsningsåtgärder.¹⁴

Förvaltningen lyfter fram vikten av att nationellt göra funktionshinderområdet till ett eget kunskapsområde vid sidan av äldreomsorg och individ- och familjeomsorg. Förvaltningens bedömning är att genom att göra området till

¹³ Socialstyrelsen 2022 - Ett nationellt kompetenscentrum för frågor om intellektuell funktionsnedsättning och autism - Socialstyrelsens bedömningar och förslag

¹⁴ Socialstyrelsen 2022 - Ett nationellt kompetenscentrum för frågor om intellektuell funktionsnedsättning och autism - Socialstyrelsens bedömningar och förslag

ett eget kunskapsfält och tydligare sätta behovet av kompetenssatsningar, stöd i bemanningsfrågor, ledarskap och forskning i fokus kommer riktade medel i statliga satsningar också gynna målgruppen personer med funktionsnedsättningar.

2.7 Funktionsstödsnämndens lokaler

2.7.1 Lokalbestånd

78 procent av nämndens lokalyta utgörs av lokaler kopplade till daglig verksamhet och LSS-boenden. Ur ett kostnadsutvecklingsperspektiv är nyttjandet och anskaffningen av dessa lokaltyper därför särskilt relevanta.

I tabellen nedan anges nämndens lokaltyper så som angivna i lokalbehovsplanen för 2023–2032¹⁵. Brytpunkten för tabellen är 31 december 2021.

Nämndens lokalbestånd per 31/12–2021				
Typ av lokal	Antal lokaler	Kvm	Kvm, andel av total	Andel interna + MKB
LSS-boenden*	137	69 246	59%	56%
Socialpsykiatri	8	5 005	4%	50%
Daglig verksamhet	42	21 689	19%	48%
Kontorslokaler	17	16 336	14%	35%
Hälsa, främjande och funktionsrätt	2	4 448	4%	0%

**I kategorin ingår utöver LSS-boenden även de fyra korttidsboenden enligt LSS 9§6 som drivs i kommunal regi.*

Som framgår av tabellen ovan utgör ”LSS-boenden” den största delen av nämndens lokalbestånd och upptar nästan 60 procent av den totala lokalytan. Per den 1 januari 2023 ingick 935 lägenheter i beståndet, varav 435 var gruppbofastslägenheter, 337 var servicebofastslägenheter och 163 var satellitlägenheter.

Lokaler för daglig verksamhet, som sett till antalet brukare är nämndens största verksamhet, utgör 19 procent av nämndens totala lokalyta, vilket gör den till den näst största lokaltypen. Dessa lokaler har olika utformning beroende på

¹⁵ FSN-2022-1262

verksamhetens inriktning och brukarnas behov och inkluderar allt från butiks- och cafélokaler till teater och ateljéer. 2022 bedrev nämnden 76 dagliga verksamheter spridda på drygt 40 adresser vilket innebär att samma lokal kan inrymma flera olika verksamheter.

Kategorin ”Socialpsykiatri” innefattar dels lokaler för SoL-insatserna korttidsvistelse, stödboende och särskilt boende, dels lokaler för mötesplatser och sysselsättningsverksamheten Handkraft. I kategorin Hälsa, främjande och funktionsrätt ingår lokalen för Hjälpmedelcentrum där administration och skötsel av individuellt föreskrivna hjälpmedel sköts, samt lokalen för hälso- och sjukvårdsenheten som fungerar som nav för nämndens hälso- och sjukvårdsinsatser.

2.7.2 Kapacitet och nyttjandegrad

Nyttjandegraden av LSS-lägenheter uppgick 2022 i genomsnitt till 97 procent för gruppboende- och serviceboendelägenheter medan motsvarande siffra för satellitlägenheter var 92 procent. Outnyttjade lägenheter innefattar både sådana som står tomma till följd av bristande brukarunderlag och sådana som till följd av renovering och anpassningsåtgärder under en tid inte kan anvisas. Nyttjandegraden bland satellitlägenheterna har de senaste åren varit nedåtgående och förvaltningen menar att det finns en risk att fler lägenheter kommer stå outnyttjade framöver. Möjligheterna att nyttja dessa lägenheter till andra verksamheter inom nämndens ansvarsområde bedöms som begränsade varför nämnden planerar att avyttra satellitlägenhetsbeståndet i takt med att efterfrågan minskar och hyreskontrakten löper ut.

Nyttjandegraden i korttidsboenden kan enligt förvaltningen inte mätas på samma sätt som LSS-boenden då ett sådant förfaringssätt kan bli missvisande. De enskilda brukarna varierar dag för dag och det maximala antalet samtida boende beror därför bland annat på sammansättningen av brukare, vilket stödbehov de har och vilken nivå av stimulanpassning som krävs för dagen. Ett korttidsboende för barn och unga med åtta platser kan därför ha en faktisk maxkapacitet om tre boende vissa dagar, och om sex boende andra dagar.

Daglig verksamhet har haft en kraftig tillströmning av brukare de senaste två åren. Tilldelning av plats i befintliga verksamheter har under en längre tid varit en lösning för att, i brist på nya lokaler, verkställa nya beslut. Verksamhetens bedömning är att det inte finns möjlighet att inrymma fler brukare inom det befintliga beståndet och att lokalerna används till fullo.

2.7.3 Lokalkostnader

Funktionsstödsnämndens lokalkostnad för 2021 var 230 mnkr och utgör cirka 9 procent av nämndens totala kostnader.¹⁶ Lokalkostnaderna har ökat med totalt 24 procent sedan 2018 men lokalernas andel av nämndens totala kostnader är relativt konstant under perioden.

Nämndens lokalkostnader i tkr och andel av driftkostnad			
	Summa lokalkostnader	Lokalkostnader, skillnad %	Andel av driftsbudget, %
2018	184 917		8,36
2019	202 333	9	8,52
2020	215 130	6	8,50
2021	229 926	7	8,62

Vid anskaffning av lokal åtar nämnden sig en betydande kostnad för många år framåt. Det är därför av särskild vikt att i tidiga skeden noggrant utreda och beskriva behov och lösningar. Kommunfullmäktige beslutade hösten 2022 att förstärka de tidiga skedena av lokalbeslutsprocessen med särskilt fokus på just behovsbeskrivningar och lokalförsörjning, i syfte att minska förgäveskostnader och säkerställa att lokalutbudet matchar nuvarande och framtida behov.

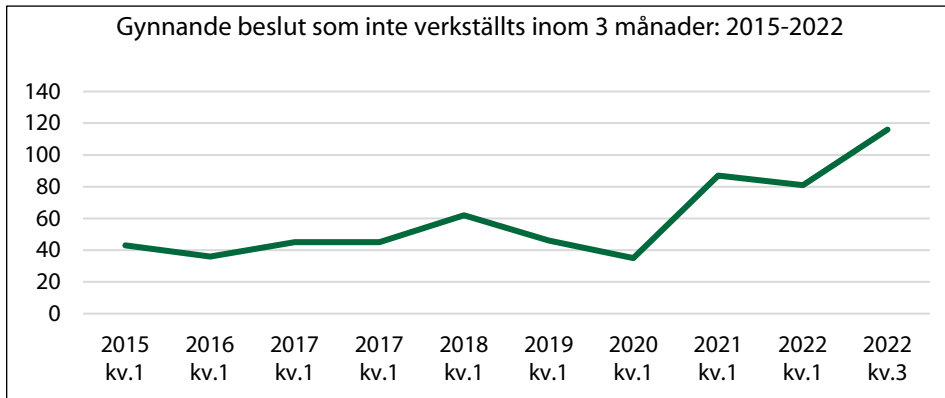
I nämndens funktionsprogram för LSS-boenden, som avses uppdateras under 2023, klarläggs riktlinjer som syftar till att försäkra att behoven hos brukare och medarbetare tillgodoses samt att anskaffade lokaler utformas effektivt och i enlighet med lagkrav och byggstandard. Funktionsprogrammet omsätts sedan till ett lokalprogram som reglerar vilka ytor en verksamhet behöver för att uppfylla de olika funktionerna. För lokaler är det oftast storleken på lokalytorna som påverkar själva lokalkostnaden. Som ett led i framtagandet av det nya funktionsprogrammet kommer stadskontoret tillsammans med funktionsstödsförvaltningen under 2023 träffa ett antal kommuner i Sverige för att jämföra och dra lärdom av hur andra kommuner utformar LSS-boenden.

2.8 Utveckling av icke verkställda beslut

Nämnden rapporterar till Inspektionen för vård och omsorg (IVO), kommunfullmäktige och revisionen om gynnande beslut enligt 9 § LSS och 4 kap. 1 § SoL som inte har verkställts inom tre månader från dagen för beslut, samt beslut som inte har verkställts på nytt inom tre månader från dagen då verkställigheten avbröts.

¹⁶ FSN-2022-1262

Utvecklingen av antalet ej verkställda beslut enligt 9 § LSS över tid visas i diagrammet nedan.



Mellan kvartal 1 år 2020 och kvartal 3 år 2022 noteras en ökning av ej verkställda beslut enligt LSS, från 35 till 116. Merparten av dessa återfinns inom bostad med särskild service för vuxna samt daglig verksamhet.

Förvaltningen har tagit fram en handlingsplan för att minska antalet LSS-beslut som inte verkställts inom tre månader som nämnden godkände i februari 2023.

3 FUNKTIONSSTÖDSNÄMNDEN I OMVÄRLDEN

I den här delen analyseras funktionsstödsnämnden i Malmö ur två aspekter. Först sätts nämndens ansvarsområde in i en bredare nationell kontext där förändringar av målgrupper och lagstiftning undersöks. Därefter jämförs volym- och kostnadsutvecklingen i Malmö med liknande LSS-kommuner, med andra storstadskommuner, samt med genomsnittet av samtliga 290 kommuner. Jämförelser med andra kommuner är relevanta då alla kommuner i grunden har samma uppdrag och följer samma lagstiftning och därför förmodas påverkas på likande sätt av förändringar i omvärlden.

3.1 Målgruppens utveckling

År 2020 hade 75 000 personer med funktionsnedsättning en eller flera insatser enligt LSS, 58 000 hade insatser enligt SoL och omkring 18 000 hade statlig personlig assistans genom Försäkringskassan¹⁷. Eftersom dessa grupper delvis överlappar varandra genom att samma personer kan ha insatser från olika lagrum kan siffrorna inte summeras rakt av men de ger en fingervisning om hur många med funktionsnedsättning som har stöd enligt LSS och SoL i riket.

3.1.1 Synliggjorda rättigheter

Sedan 1990-talet har det skett en betydande utveckling av rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Införandet av LSS år 1994 innebar ett tydligt avsteg från den tidigare funktionshinderpolitiken och medförde ett ökat fokus på självbestämmande, självständighet och delaktighet i samhället. 2008 ratificerade Sverige FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning vilket ytterligare klargjorde funktionsnedsattas rätt till självbestämmande, jämlikhet och delaktighet i samhället. Utvecklingen skedde parallellt med en övergång från den medicinska modellen till den sociala modellen. Den medicinska modellen betraktade funktionsnedsättningar som individuella brister som behövde behandlas eller åtgärdas, medan den sociala modellen ser funktionsnedsättningar som ett samspel mellan individens förutsättningar och samhällets brister varför förändring och anpassning av samhället krävs för att skapa lika möjligheter för alla.¹⁸

¹⁷ Socialstyrelsen – Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning, Lägesrapport 2022

¹⁸ Se till exempel: Bahner, Julia. "Funktionshindrad sexualitet? En kvalitativ studie om personer med fysisk funktionsnedsättning och sexualitetsfrågor i vardagen med personlig assistans." (2010); och Larsson-Lund, M., & Lexell, J. (2009). Delaktighet och omgivningsfaktorer i ICF: möjligheter och utmaningar vid användning inom rehabilitering. *Läkartidningen*, 106(13), 932-935.

De senaste 30 årens utveckling av den svenska funktionshinderpolitiken har inneburit en ökad medvetenhet om rättigheterna och behoven hos personer med funktionsnedsättningar vilket inte bara förändrat de lagmässiga kraven utan även berörda personers krav och förväntningar på hur stödinsatser och samhället ska utformas. Detta ställer i sin tur krav på verksamheten att genom arbetssätt och kunskap om målgruppens förutsättningar och behov stödja den enskilde i att utöva sin rättskapacitet, uttrycka sin vilja och sina önskemål och skyddas från otillåtna skyddsåtgärder.

Utvecklingen återspeglas också i IVOs prioriteringar där myndigheten under senare år har stärkt sin tillsyn och agerar mer kraftfullt mot otillåtna skyddsåtgärder inom LSS. Ur ett kostnadsperspektiv kan det finnas en viss relation mellan motverkande av otillåtna skyddsåtgärder och ökande lokal- och personalkostnader. I en rapport från 2020 konstaterade IVO att risken för att personer på LSS-boenden utsätts för tvångs- och begränsningsåtgärder och andra missförhållanden på boenden har ett samband med att personalen inte har tillräcklig kompetens eller förutsättningar för att kunna utföra sitt arbete utan att vidta otillåtna åtgärder.¹⁹ Tillförande av sådan kompetens och arbetsmetoder kan enligt förvaltningen medföra kostnadsökningar.

Vidare beskriver verksamhetsföreträdare från funktionsstödsförvaltningen ett ökande behov av särskilt anpassade lokaler och stimulanpassade miljöer för att förebygga utåtagerande beteende med arbetsmiljöproblem och skadegörelse som följd. Även dessa typer av anpassningar kan leda till högre kostnader jämfört med lokaler och miljöer där särskilda anpassningar inte är nödvändiga.

3.1.2 Ökad diagnostisering

Antalet personer som diagnostiseras med neuropsykiatriska diagnoser har ökat de senaste åren. Utvecklingen är liknande i stora delar av landet och särskilt stor är ökningen bland barn och unga mellan 0–29 år. I Skåne har antalet neuropsykiatriska diagnoser i åldersgruppen nästan fördubblats mellan 2010 och 2020. I åldrarna 30–39 och 40–49 har diagnoserna ökat med 76 respektive 61 procent.²⁰ Den ökade diagnostiseringen bedöms inte i första hand bero på att en större andel av befolkningen har autism eller andra psykiska funktionsnedsättningar, utan på att fler diagnostiseras till följd av förbättrad medicinsk kunskap, förändrade bedömningskriterier och

¹⁹ IVO 2020 - Vad har IVO sett 2019 - Iakttagelser och slutsatser om vårdens och omsorgens brister för verksamhetsåret 2019

²⁰ Socialstyrelsens databas - Diagnoser, Sluten och/eller specialiserad öppen vård

en större benägenhet att utreda.²¹ Förändringarna får till följd att fler personer än tidigare kan vara berättigade stöd och insatser som funktionsstödsnämnden ansvarar för.

3.1.3 Förändrade behov – ett Malmöperspektiv

Funktionsstödsförvaltningens insatser till sina målgrupper innebär ofta livslångt stöd från barndom till ålderdom. I samtal med förvaltningen har det framkommit att verksamheterna upplever en ökad medvetenhet inom målgruppen och bland anhöriga om funktionsnedsättningar och målgruppens behov och rättigheter vilket lett till ökade förväntningar på utförandet. De skärpta kraven hos IVO men även hos Arbetsmiljöverket har inneburit att verksamheter har behövt utvecklas i allt från rättssäkerhet till pedagogik och arbetsätt för att möta de ökade förväntningarna och kraven.

Myndighetskraven kan vissa fall vara svåröfrenliga då IVO gör tillsyn utifrån patient- och brukarperspektiv medan Arbetsmiljöverkets tillsyn fokuserar på hur arbetsgivare lever upp till arbetsmiljöreglerna.

Företrädare för verksamheten beskriver även en delvis förändrad målgrupp med mer omfattande stödbehov än tidigare. En växande andel av målgruppen har, enligt verksamhetsföreträdare, erfarenhet av missbruk eller rättspsykiatri, samtidigt som andelen med utmanande beteenden eller autismspektrumtillstånd i kombination med andra diagnoser ökar bland både barn och vuxna. Ett utmanande beteende är ett beteende som till följd av sin art, intensitet eller varaktighet förorsakar svårigheter för personen själv eller omgivningen. Utmanande beteenden kan vara utåtriktade, mot annan person eller föremål, eller självskadande. Ett utmanande beteende har en negativ påverkan på personen själv, men också på medarbetare, anhöriga och organisationen som helhet. Det kan uppstå ett behov av att förstärka bemanningen med fler medarbetare vid exempelvis hot eller våld för att upprätthålla medarbetarnas trygghet och säkerställa en god arbetsmiljö. Det kan även innebära ökade krav på medarbetarnas kompetens och arbetsätt samt på lokalernas utformning och har därmed påverkan både på verkställighet och ekonomi.

²¹ Se Psykologtidningen, ”Allt fler får diagnosen intellektuell funktionsnedsättning”, publicerad 2/3–2022, länk: <https://psykologtidningen.se/2022/03/02/allt-fler-far-diagnosen-if/>

3.1.4 Ökat elevantal i grund- och gymnasiesärskola

Grund- och gymnasiesärskolan ska ge anpassad utbildning åt elever som på grund av en intellektuell funktionsnedsättning eller en hjärnskada inte bedöms kunna nå upp till grund- eller gymnasieskolans kunskapskrav. Utbildningen ska dels ge eleverna kunskaper och värden, dels utveckla deras förmåga att tillägna sig dessa. Från och med den 2 juli 2023 byter grundsärskolan namn till anpassad grundskola och gymnasiesärskolan till anpassad gymnasieskola.

De senaste åren har andelen elever på landets grund- och gymnasiesärskolor ökat. Från att tidigare ha följt den generella utvecklingen med 1,0 procent av elevunderlaget i grundsärskola har andelen sedan 2018 ökat något och läsåret 21/22 steg andelen till 1,3 procent.²² Den nationella utvecklingen i gymnasiesärskolan följer i högre grad den generella elevutvecklingen. Elevantalet har ökat med omkring 3 procent årligen sedan 2018 vilket innebär att omkring 1,8 procent av samtliga gymnasieelever finns i gymnasiesärskolan, vilket är en lika stor andel som 2018.²³

Utvecklingen i Malmö följer än så länge den nationella trenden. Andelen elever i grundsärskolan har ökat från 1,0 till 1,3 procent samtidigt som andelen elever i gymnasiesärskolan utgör 1,8 procent av det totala elevantalet. Antalet elever i grund- och gymnasiesärskolan påverkas också av storleken ålderskullarna generellt. Prognoser från gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen i Malmö visar på en stor ökning av elevantalet från och med höstterminen 2022, till och med vårterminen 2027. Under perioden väntas elevantalet mer än fördubblas. Utredningen har inte undersökt huruvida liknande utveckling prognostiseras i övriga landet.

På samma sätt som gällande det ökande antalet med neuropsykiatriska diagnoser finns det nödvändigtvis ingen direkt korrelation mellan antal elever i gymnasiesärskolan och behov av insatser som funktionsstödsnämnden ansvarar för. Statistik från förvaltningen visar dock att omkring hälften av samtliga avgångselever från gymnasiesärskolan får beslut om daglig verksamhet enligt LSS. Om samma trend håller i sig skulle det därför innebära ett ökat behov av daglig verksamhet de kommande åren, men troligtvis även också av andra av nämndens insatser.

²² Skolverket – Elever i grundsärskolan Läsåret 2021/22, länk: <https://www.skolverket.se/eleverigrundsarskolan>

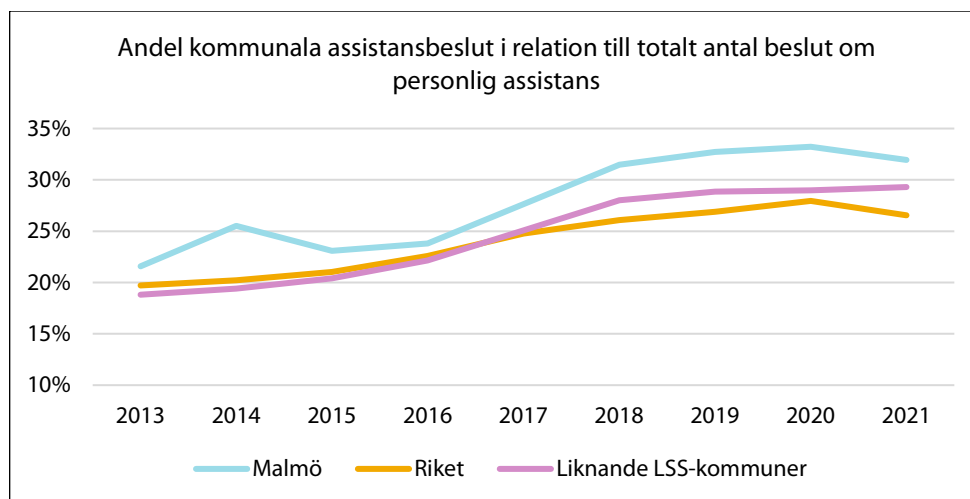
²³ Skolverket – Elever i gymnasiesärskolan Läsåret 2021/22, länk: <https://www.skolverket.se/eleverigymnasiesarskolan>

3.2 Förändrad lagstiftning och praxis

Praxisförändringar

De största förändringarna i LSS de senaste åren har inte skett genom förändringar i lagtexten utan genom förändrade tolkningar av befintlig lagtext. En rad praxisskapande domar mellan åren 2014–2018 gällande rätten till personlig assistans har haft särskilt stor påverkan på kostnads- och volymutvecklingen för insatsen. Sammantaget ledde domstolsavgörandena till snävare tolkningar av vad som utgör grundläggande behov med följden att färre personer nådde upp till kraven för att beviljas statlig assistansersättning genom Försäkringskassan. Eftersom ansvaret för assistansberättigade personer med grundläggande behov som understiger 20 timmar per vecka faller på kommunerna medförde detta att de kommunala besluten om personlig assistans ökade. Enligt statistik från Socialstyrelsen ökade antalet kommunala beslut om personlig assistans med 21 procent mellan 2015–2019. Under den föregående femårsperioden, 2011–2015, ökade antalet beslut endast med 13 procent²⁴. Utvecklingen i Malmö följde en liknande trend – i takt med att beslut om statlig assistansersättning minskade, ökade besluten om personlig assistans.

Sedan ett par år har ny lagstiftning förändrat den praxis som tidigare fanns gällande grundläggande behov. Detta har gjort att fler assistansärenden handläggs av Försäkringskassan istället för av kommunerna. Andelen kommunala beslut är dock fortsatt högre även efter återgången till tidigare tolkningar vilket åskådliggörs i grafen nedan.



²⁴ Socialstyrelsen – Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning, Lägesrapport 2022

Stärkt rätt till personlig assistans

Den 1 januari 2023 trädde lagändringar i kraft som enligt propositionen kommer stärka barns rätt till personlig assistans. Ändringarna innebär bland annat att vårdnadshavarens omvårdnadsansvar för barn med funktionsnedsättning minskar, vilket öppnar för utökning av till exempel personlig assistans. Utredningen som ligger till grund för lagändringen prognostiserar att den utökade assistansen bland annat kommer innebära att kortidsvistelse minskar med omkring 10 procent. Sannolikt kommer det dock dröja innan förändringarna får genomslag på kommuners kostnader.

Statligt huvudmannaskap

Den första mars 2023 presenterades den statliga utredningen ”Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans”.²⁵ Utredningen föreslog att staten tar över all utredning, beslut och finansiering av personlig assistans. Staten föreslås även ta över ansvaret för tillfälliga utökningar inom personlig assistans samt för assistenters sjuklönekostnader. Kommunen fortsätter dock, enligt förslaget, vara den yttersta garanten för utförandet av personlig assistans. Utredningsförslaget har gått på remiss och beslut om förändringarna väntas i början på 2024. Om förslagen godkänns genomförs lagförändringarna under 2026.

3.3 Kostnads- och volymutveckling – kommunjämförelser

Nedan behandlas den nationella utvecklingen inom LSS och SoL i förhållande till Malmö utifrån ett kostnads- och volymperspektiv. Syftet med jämförelserna är att undersöka om insatsernas brukarsammansättning, volymer eller kostnadsnivåer i Malmö skiljer sig på sätt som kan bidra med förklaringar till nämndens kostnadsutveckling.

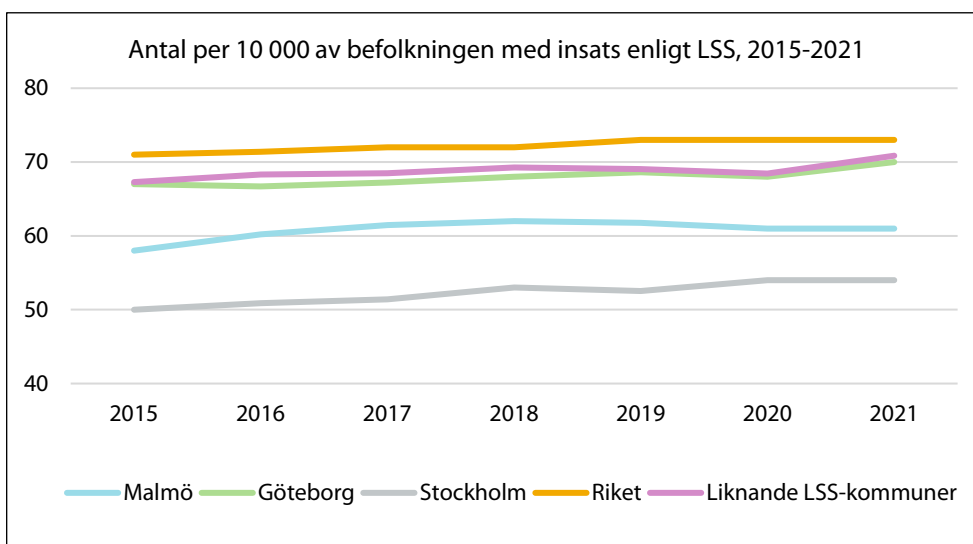
Uppgifter om kostnadsnivåer har sammanställts utifrån statistik som samlats in från den öppna databasen Kolada. De kostnader och intäkter som redovisas i Kolada är hämtade från det räkenskapsammandrag (RS) som alla kommuner årligen lämnar in till Statistiska centralbyrån (SCB), samt LSS-statistik som alla kommuner årligen lämnar till Socialstyrelsen. Detta innebär att inga uppgifter finns tillgängliga efter 2021. Kostnaderna innefattar flera nivåer av gemensamma kostnader som är fördelade till alla verksamhetsområden. Detta gäller dels förvaltningsgemensamma kostnader, dels kommungemensamma

²⁵ SOU 2023:9 - Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet

kostnader. Sammantaget innebär detta att kostnadsnivån i Kolada generellt är högre än kostnadsnivån i nämndens verksamhetsmått.

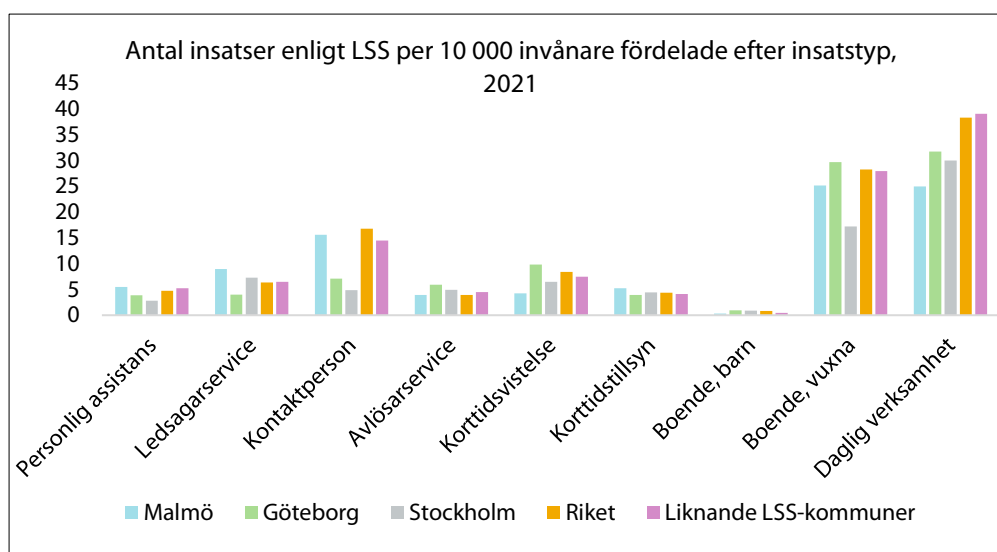
3.3.1 Brukarvolymen inom LSS

I Sverige ökade antalet personer med insatser enligt LSS med 10 procent mellan 2015 och 2021. År 2015 hade 71 personer per 10 000 invånare en eller flera insatser enligt LSS. Motsvarande andel 2021 var 73 personer per 10 000, vilket motsvarar en ökning om 3 procent per 10 000 invånare. Antalet personer med LSS-insatser har alltså vuxit något snabbare än befolkningen under perioden.



Som framgår av diagrammet ovan utmärker sig Malmö, både i relation till riket och jämförda kommuner med undantag av Stockholm, i att en lägre andel av invånarna har insatser enligt LSS. En viss uppgång skedde i Malmö mellan 2015 och 2017 men sedan bildandet av funktionsstödsnämnden 2017 har antalet med insats enligt LSS stabiliserats kring 61 personer per 10 000 invånare. Detta innebär att antalet personer med LSS-beslut per 10 000 invånare har ökat med totalt 5 procent i Malmö mellan 2015 och 2021. I liknande LSS-kommuner är den procentuella ökningen lika stor men motsvaras av en förflyttning från 67 till 71 personer med LSS-insatser per 10 000 invånare.

För att få en klarare bild av vad som orsakar den relativt låga andelen LSS-brukare har de enskilda insatserna brutits ut i figuren nedan.



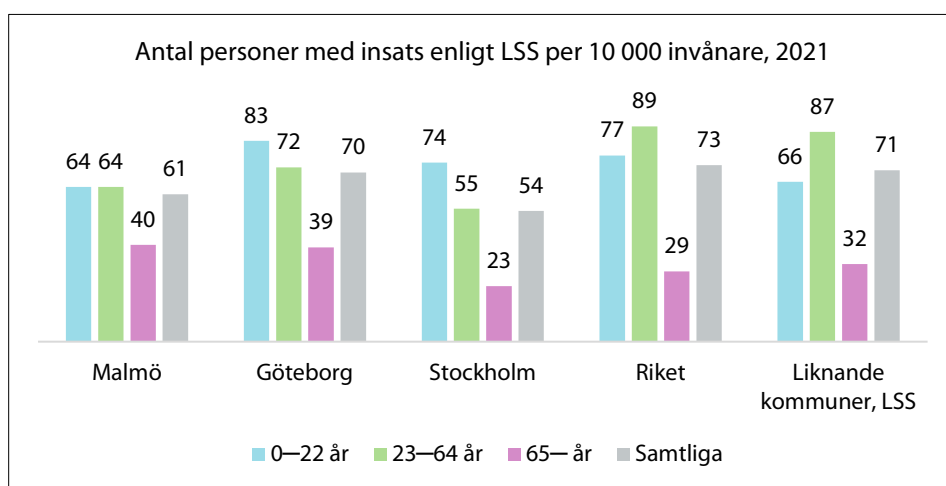
Inom LSS-insatserna personlig assistans, ledsagarservice, avlösarservice, kontaktperson, korttidstillsyn och boende för vuxna är antalet insatser per 10 000 invånare i Malmö i nivå med eller något över rikssnittet och liknande LSS-kommuner.

Inom korttidsvistelse, boende för barn och unga samt daglig verksamhet är förhållandet motsatt. I Malmö har 4 personer per 10 000 invånare beslut om korttidsvistelse enligt LSS där riket har 8 och liknande LSS-kommuner har 7. Det totala antalet beslut om boende för barn och unga är mycket litet vilket till viss del begränsar jämförelser. I relation till samtliga jämförelseobjekt kan likväl konstateras att Malmö 2021 hade lägst andel beslut per 10 000 invånare.

En förklaring till att en relativt liten del av Malmös befolkning har LSS-insatser beror på daglig verksamhet. 2021 hade 25 personer per 10 000 Malmöbor insatsen. Motsvarande i riket och liknande LSS-kommuner var 38 respektive 39 personer per 10 000 invånare. Andelen personer med daglig verksamhet är därmed cirka 50 procent större i riket och i liknande LSS-kommuner än i Malmö. Daglig verksamhet är, både i Malmö och nationellt, den största LSS-insatsen sett till antalet brukare. Malmös låga andel brukare med insatsen får därför stort genomslag också på den totala andelen Malmöbor med LSS-insatser.

3.3.2 Åldersfördelning inom LSS

Som framgår ovan har Malmö sett till befolkningsstorlek relativt få personer med insatser enligt LSS. Detta stämmer dock inte för alla åldersgrupper. Av diagrammet nedan framgår att per 10 000 invånare var antalet barn och unga upp till 22 år samt personer mellan 23–64 år med insatser enligt LSS i Malmö år 2021 lägre än riksnittet och liknande LSS-kommuner. Däremot var andelen brukare över 65 år högre än samtliga jämförelsekommuner och riksnittet.



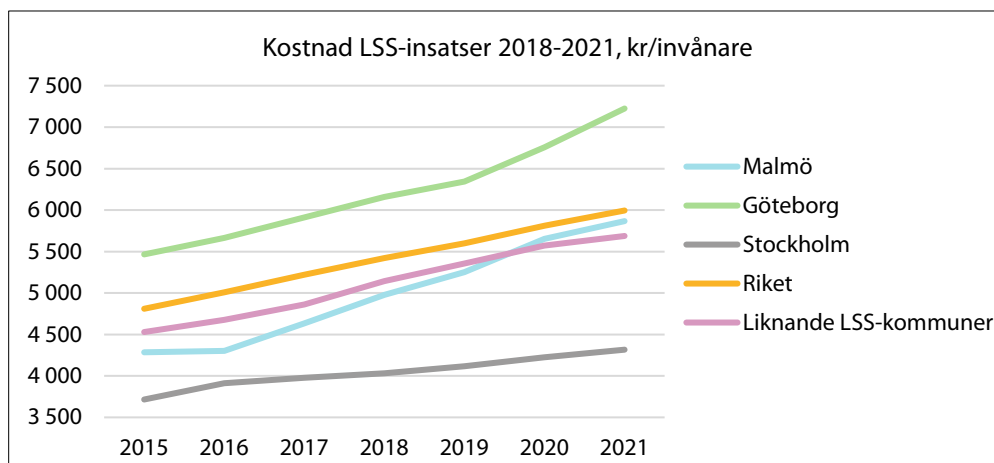
Över tid har andelen personer 65 år eller äldre i Malmö med insats enligt LSS ökat i högre takt än befolkningen. 2015 var andelen 36 brukare per 10 000 men hade 2021 vuxit till 40 per 10 000, en ökning motsvarande 11 procent. Andelen barn och unga upp till 22 år är under samma period oförändrad medan gruppen 23–64 år har ökat med cirka 3 procent. Det är alltså den äldre brukargruppen som ökat mest i förhållande till befolkningsutvecklingen. I riket och i de här jämförda kommunerna skedde under perioden inga liknande ökningarna i den äldre brukargruppen.

3.3.3 Kostnader inom LSS

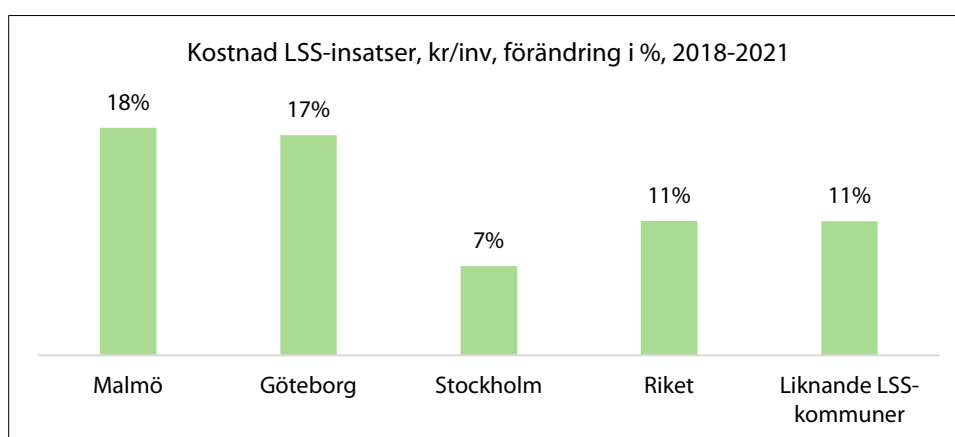
Som konstaterats har en mindre andel av befolkningen i Malmö insatser enligt LSS jämfört med samtliga jämförelseobjekt frånsett Stockholm. Detta återspeglas dock inte i stadens kostnader för LSS-insatser utslaget på samtliga invånare. I grafen nedan redovisas kostnaden för LSS-insatser i Malmö och de övriga jämförelseobjekten under åren 2018–2021.²⁶ Stockholm, som har lägst andel LSS-insatser i förhållande till befolkningen, har också lägst kostnader per invånare, cirka 4 300 kr/ invånare 2021. Malmö har däremot högre kostnader

²⁶ Kostnaderna inkluderar inte ersättningen Försäkringskassan betalar ut till kommuner för den statliga assistansersättningen.

per invånare än både Stockholm och liknande LSS-kommuner, trots lägre andel insatser än den sistnämnda gruppen. Kostnaderna per invånare i Malmö är något lägre än rikssnittet samtidigt som antalet personer med LSS-insats per 10 000 invånare är 12 färre i Malmö än i riket.



Mellan 2018–2021 har kostnaderna per invånare för LSS-insatser i Malmö ökat med i genomsnitt 6 procent per år. I riket och i liknande LSS-kommuner är den genomsnittliga årliga kostnadsökningen 4 procent. Som framgår av diagrammet nedan innebär detta att kostnaderna per invånare i Malmö har ökat med totalt 18 procent under perioden medan kostnadsökningen i riket och liknande LSS-kommuner uppgår till totalt 11 procent. Kostnaderna per invånare för LSS-insatser är höga i Malmö i relation till andelen av befolkningen med insatser och kostnadsökningen per invånare de senaste åren har varit större än samtliga jämförelsekommuner och rikssnittet.



Statlig utjämning av LSS-kostnader

Utöver det statliga systemet för kommunal inkomst- och kostnadsutjämning finns en separat modell för utjämning av kommunernas kostnader för LSS-

verksamhet som funktionsstödsförvaltningen årligen rapporterar in underlag till. Malmö stad betalar årligen cirka 200 mnkr till det nationella LSS-utjämningsystemet. Systemet baseras på kommuners standardkostnad per invånare och att Malmö betalar en utjämningsavgift grundar sig på att staden, trots ökningen över tid, fortfarande har lägre LSS-kostnader per invånare än snittet i riket.

Tilldelningen av ekonomiska resurser till funktionsstödsnämnden påverkas inte av Malmö stads avgift till LSS-utjämningsystemet. Utfallet i systemet för utjämningskostnader är samtidigt en av de faktorer som varje år påverkar stadens tillgång till ekonomiska medel i sin helhet.

För närvarande pågår en parlamentarisk utredning av hela systemet för inkomst- och kostnadsutjämningskostnader. Utredningen ska bland annat analysera och utvärdera utjämningskostnader för verksamhet enligt LSS och ska presentera sina resultat senast i maj 2024.

3.3.4 Nettokostnadsavvikelse inom LSS

Ett relevant mått vid kostnadsjämförelser med andra kommuner är den så kallade nettokostnadsavvikelsen. Denna visar avvikelsen i procent mellan faktisk nettokostnad och så kallad referenskostnad för LSS. Referenskostnaden kan beskrivas som ett mått på vad verksamheten borde kosta utifrån kommunens specifika strukturella förutsättningar om verksamheten bedrivs med en genomsnittlig ambitions-, effektivitets- och avgiftsnivå. Positiva värden på nettokostnadsavvikelsen indikerar högre kostnadsläge än statistiskt förväntat och negativa värden ett lägre kostnadsläge än statistiskt förväntat.

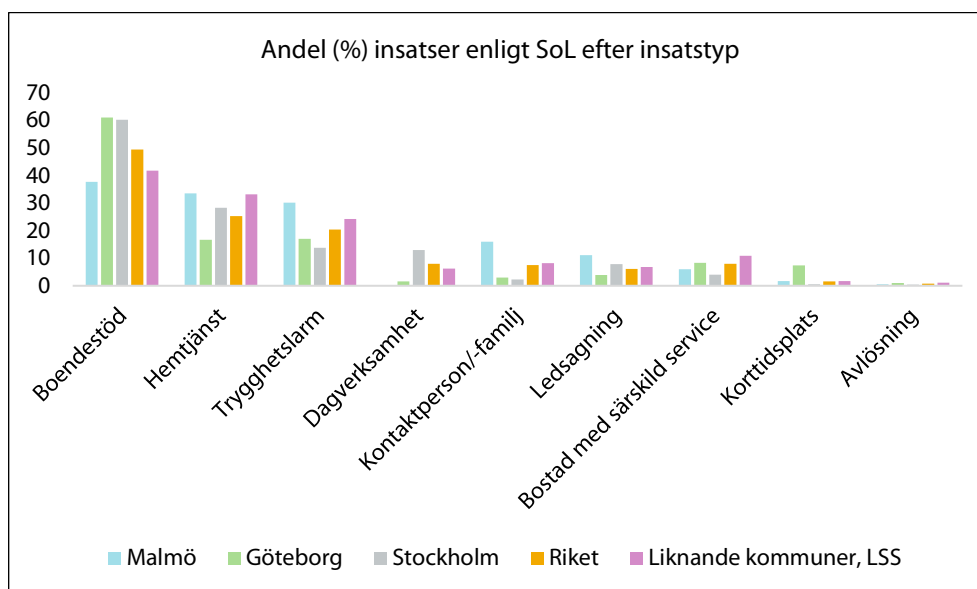
Som framgår av tabellen nedan har Malmö sedan 2018 haft en positiv nettokostnadsavvikelse vilket innebär att kostnaderna för LSS-insatser har varit högre än förväntat. I genomsnitt har nettokostnadsavvikelsen i Malmö under perioden varit 5,5 procent, vilket är lägre än Göteborg (5,9 procent), men högre än både Stockholm och liknande LSS-kommuner (-0,6 procent).²⁷ Vidare har avvikelsen i Malmö ökat årligen sedan 2018 – från 4,1 procent 2018 till 6,6 procent 2021. Så har inte varit fallet i någon av jämförelsekommunerna.

²⁷ Nettokostnadsavvikelse för riket finns inte tillgängligt i Kolada

Nettokostnadsavvikelse %				
	2018	2019	2020	2021
Göteborg	6,7	4,6	6,4	5,9
Liknande LSS-kommuner, Malmö, 2021	-1,1	-1,0	0,8	-1,0
Malmö	4,1	5,1	6,2	6,6
Stockholm	6,7	4,8	3,1	3,4

3.3.5 Brukarvolymen inom SoL

Antalet insatser för personer med funktionsnedsättning enligt SoL fortsätter att öka i landet, enligt uppgifter från Socialstyrelsen.²⁸ Jämförelser mellan kommuner avseende SoL-insatser medför dock vissa problem avseende datans likvärdighet. I Socialstyrelsens uppgifter ingår till exempel endast personer med funktionsnedsättningar under 65 år med pågående kommunalt beslutad insats enligt Socialtjänstlagen. I Malmö ansvarar dock funktionsstödsnämnden även för personer över 65 år, vilket inte är fallet för alla kommuner. Samtidigt utförs i Malmö vissa insatser enligt SoL av hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen även om brukaren är under 65 år. Den data som presenteras här ska därför inte tolkas som en beskrivning av insatser funktionsstödsnämnden utför eller ansvarar för, utan som en beskrivning av personer med funktionsnedsättning under 65 år med insats enligt Socialtjänstlagen.



²⁸ Socialstyrelsen – Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning, Lägesrapport 2022

I diagrammet ovan visas Socialstyrelsens uppgifter om andelen personer med funktionsnedsättning under 65 år med pågående kommunalt beslutad insats enligt Socialtjänstlagen (SoL) år 2021 uppdelat efter insatstyp.²⁹

De tre största insatserna sett till andel brukare är boendestöd, hemtjänst i ordinärt boende och trygghetslarm. Noterbart är att andelen personer med boendestöd i Malmö är låg i relation till övriga jämförelseobjekt, och särskilt i förhållande till de två andra storstadskommunerna. Även antalet personer med boendestöd per 10 000 invånare är lägre i Malmö än bland de jämförda kommunerna och i riket. Mellan 2018 och 2021 har andelen av befolkningen med boendestöd i Malmö dock ökat mest av samtliga jämförelseobjekt (27 procent ökning i Malmö, 13 procent i riket). Utredningen kan alltså konstatera att boendestöd i Malmö är en förhållandevis liten men snabbt växande insats.

I övrigt kan konstateras att Malmö skiljer sig från övriga kommuner (Stockholm undantaget) och riket i att en mindre andel av personer med SoL-insatser har bostad med särskild service enligt SoL. I Malmö är andelen 3 procent medan den i riket är 5 procent och i likande LSS-kommuner 6 procent. Däremot har Malmö en relativt stor andel brukare med insatserna kontaktperson och trygghetslarm.

²⁹ Observera att samma person kan ta del av flera SoL-insatser vilket medför att staplarna för samma kommun (eller riket) kan överskrida 100 procent.

4 TRE UTVALDA VERKSAMHETER

Som framgår av tidigare avsnitt utför funktionsstödsnämnden ett stort antal insatser inom flera lagrum samt insatser som inte kräver biståndsbeslut. I följande avsnitt har utredningen valt att fokusera på några av nämndens verksamheter med utgångspunkt i volym- och nettokostnadsutvecklingen över tid. Dessa är verksamheter som utgör en relativt stor del av de totala nettokostnaderna eller där volym- och/eller kostnadsutvecklingen under perioden varit relativt hög. Verksamheterna är boende enligt LSS, daglig verksamhet enligt LSS samt hemtjänst enligt SoL.

4.1 LSS-boende

Föreskrifter

Insatsen bostad med särskild service för vuxna enligt LSS kan utformas som en gruppboende eller serviceboende. Av Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om bostad med särskild service för vuxna enligt LSS 9§9³⁰, framgår att tre till fem personer bör bo i en gruppboende. Ytterligare någon boende bör kunna accepteras, men endast under förutsättning att samtliga personer som bor i gruppboenden tillförsäkras goda levnadsvillkor. I Malmö förekommer variationer, från en eller två vuxna individer i en gruppboende till gruppboenden med fler än fem. En gruppboende är ett boendebad till personer med stort omvårdnads- eller tillsynsbehov med personal på plats. Boendet ska erbjuda omvårdnad, fritidsverksamhet och kulturella aktiviteter.

En serviceboende är ett boendebad för personer med mindre omvårdnadsbehov än i en gruppboende. I Malmö finns även satellitlägenheter som är lägenheter kopplade till en grupp- eller serviceboende och där brukaren oftast stöds av personalen på den närliggande boenden.

För barn tillförsäkras rätten till boende genom LSS 9§8. Det kan ske i familjehem eller bostad med särskild service och kan beviljas barn och ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet. Enligt Socialstyrelsens allmänna råd³¹ bör i regel två till fyra barn och ungdomar bo i boendet. Om syftet med insatsen är att möjliggöra skolgång på annan ort (internatboende) kan fler barn och ungdomar bo tillsammans om de tillförsäkras goda levnadsvillkor. Barn och ungdomar som väsentligt skiljer sig åt i ålder och mognad bör i regel inte bo tillsammans.

³⁰ SOSFS 2002:9

³¹ SOSFS 2012:6

Verksamheten

I Malmö finns det drygt 100 boenden med särskild service enligt LSS för personer med intellektuell funktionsnedsättning, autismspektrumtillstånd eller förvärvad hjärnskada (personkrets 1 och 2 enligt LSS) samt 24 boenden för personer som har stora och varaktiga psykiska funktionsnedsättningar (personkrets 3 enligt LSS).

Antalet personer med bostad med särskild service enligt LSS i kommunal regi uppgick till 867 vuxna och tio barn och unga i snitt per månad under 2022. Dessutom köptes det externa platser till 17 personer, både vuxna och barn.

Det är totalt cirka 1 700 medarbetare som arbetar inom LSS-boendena i Malmö, de flesta är stödassistenter och stödpedagoger.

4.1.1 Jämförelse med andra kommuner

I nyckeltal som presenteras i Kolada inkluderas andel av förvaltningsövergripande samt kommunövergripande kostnader som har fördelats till insatsen såväl som merkostnader för covid-19 samtidigt som externa intäkter exkluderas. Till skillnad från Kolada baseras nettokostnaden per brukare som räknats fram av förvaltningen och som presenteras senare i rapporten enbart på nettokostnader som kan direkt förknippas med LSS-boenden under respektive år exklusive merkostnader för covid-19. Kostnaden per brukare i Kolada baseras dessutom på antalet personer med verkställt beslut om insatsen per 1 oktober respektive år till skillnad från förvaltningens som använder ett månadssnitt av antalet brukare under året.

Kostnad per brukare och kostnad per invånare

Kostnaden per brukare i LSS-boende under perioden 2018–2021 enligt Kolada samt den procentuella utvecklingen mellan åren presenteras i tabeller nedan. Uppgifter för 2022 har i skrivande stund ännu inte publicerats i Kolada.

Kostnad LSS-boende per brukare enligt Kolada, tkr				
	2018	2019	2020	2021
Göteborg	1 224	1 255	1 367	1 462
Liknande LSS-kommuner, Malmö, 2021	969	1 046	1 125	1 136
Malmö	1 139	1 207	1 347	1 433
Riket	1 026	1 067	1 121	1 168
Stockholm	1 266	1 281	1 336	1 337

Kostnad LSS-boende per brukare enligt Kolada, förändring per år i %				
	2019	2020	2021	2018 - 2021
Göteborg	2%	9%	7%	19%
Liknande LSS-kommuner, Malmö, 2021	8%	8%	1%	17%
Malmö	6%	12%	6%	26%
Riket	4%	5%	4%	14%
Stockholm	1%	4%	0%	6%

Ovanstående tabeller visar att Malmös kostnad per brukare för samtliga LSS-boenden i kommunal och extern regi för hela perioden är högre än i exempelvis riket och liknande LSS-kommuner men lägre än i Göteborg. Dock är Malmös förändring för hela perioden högst av alla valda enheter och grupperingar.

Även när det gäller kostnaden per invånare enligt Kolada inkluderar datan både verksamhetens direkta kostnader och andel av gemensamma kostnader såväl som merkostnader för covid-19. Tabellerna nedan visar kostnad per invånare i kronor samt förändring i procent per år.

Kostnad LSS-boende per invånare enligt Kolada, kr				
	2018	2019	2020	2021
Göteborg	3 467	3 671	4 055	4 473
Liknande LSS-kommuner, Malmö, 2021	2 728	2 943	3 081	3 201
Malmö	3 017	3 226	3 514	3 647
Riket	2 931	3 073	3 253	3 399
Stockholm	2 177	2 222	2 387	2 425

Kostnad LSS-boende per invånare enligt Kolada, förändring %				
	2019	2020	2021	2018 - 2021
Göteborg	6%	10%	10%	29%
Liknande LSS-kommuner, Malmö, 2021	8%	5%	4%	17%
Malmö	7%	9%	4%	21%
Riket	5%	6%	4%	16%
Stockholm	2%	7%	2%	11%

Tabellerna ovan visar att Malmös kostnad per invånare för LSS-boende för hela perioden är högre än exempelvis riket och liknande LSS-kommuner men lägre än i Göteborg. Samma mönster återfinns avseende förändringen under perioden.

Kostnaden per brukare inom LSS-boende för barn och unga är högre än för vuxna både i Malmö och i andra kommuner, vilket framgår av tabellen nedan. LSS-boende för barn och unga är den dyraste LSS-insatsen på nationell nivå.

Kostnad LSS-boende per brukare barn och unga enligt SCB:s databas, tkr				
	2018	2019	2020	2021
Göteborg	2 352	1 774	2 687	2 787
Liknande LSS-kommuner, Malmö, 2021	2 438	3 171	4 112	3 732
Malmö	3 160	3 888	5 096	4 636
Riket	2 151	2 324	2 579	2 644
Stockholm	3 922	3 434	3 332	3 065

Malmö har haft den högsta kostnaden per barn i LSS-boende jämfört med riket och samtliga jämförelsekommuner under hela perioden med undantag för 2018 då kostnaden i Stockholm var något högre.

Som tabellen nedan visar ligger Malmö högt i förhållande till vissa kommuner även när det gäller kostnadsutvecklingen mellan åren.

Kostnad LSS-boende barn och unga per brukare enligt SCB:s databas, förändring %				
	2019	2020	2021	2018 - 2021
Göteborg	-25%	51%	4%	18%
Liknande LSS-kommuner, Malmö, 2021	30%	30%	-9%	53%
Malmö	23%	31%	-9%	47%
Riket	8%	11%	3%	23%
Stockholm	-12%	-3%	-8%	-22%

Den stora variationen mellan åren med både ökning och minskning av kostnaden per brukare förekommer i samtliga jämförelsekommuner. Detta tyder på att situationen i Malmö med oväntade förändringar i efterfrågan om plats i LSS-boende för barn och unga såväl som variationen i stödbehovet, som presenteras längre fram i rapporten, inte är unik utan är vanligt förekommande inom denna målgrupp.

4.1.2 Nettokostnadsutveckling i Malmö

Nedanstående tabell visar den årliga förändringen av funktionsstödsförvaltningens nettokostnader för LSS-boenden. För att bättre illustrera kostnadsutvecklingen mellan åren har samtliga parametrar vidare brutits ut i LSS-boende vuxna i egen regi, LSS-boende för barn och ungdomar i egen regi samt externa LSS-boenden.

LSS-boende						
	2018	2019	2020	2021	2022	Förändring, 2018 - 2022
Nettokostnad, tkr	797 365	860 259	914 345	968 013	1 060 058	
Ovan, förändring i %		8%	6%	6%	10%	33%
varav						
LSS-boende vuxna egen regi	745 899	798 022	837 349	897 698	967 532	
Ovan, förändring i %		7%	5%	7%	8%	30%
LSS-boende barn egen regi	25 004	27 645	36 906	30 565	58 861	
Ovan, förändring i %		11%	33%	-17%	93%	135%
Externa LSS-boende	26 462	34 592	40 090	39 750	33 665	
Ovan, förändring i %		31%	16%	-1%	-15%	27%

För samtliga LSS-boenden har det skett en ökning av nettokostnaden med 33 procent för perioden och med mellan 6 och 10 procent mellan åren. Medan nettokostnaden har ökat relativt jämnt mellan åren inom LSS-boenden för vuxna i egen regi har nettokostnaden för externa LSS-boenden registrerat en kraftig ökning i början på perioden för att under 2022 minska med 15 procent jämfört med 2021.

En anledning till den totala kostnadsutvecklingen mellan åren när det gäller både personalkostnader och lokalkostnader är utbyggnaden av nya LSS-boenden. Åtta nya LSS-boenden har startat under perioden 2018–2022. Driften av en gruppboende med upp till 6 platser i gruppboende kostar runt 20 mnkr på årsbasis, i vissa fall 25 mnkr.

Nettokostnaden för LSS-boenden för barn och unga i egen regi sticker ut när det gäller både den totala ökningen för perioden och variationen mellan åren. Nettokostnaden för perioden 2018–2022 ökade med totalt 135 procent. Efter att ha minskat med 17 procent 2021 ökade nettokostnaden med hela 93 procent 2022.

Lönekostnader

Till grund för nettokostnadsutvecklingen står i första hand ökningen av lönekostnaderna, vilket presenteras i tabellen nedan.

LSS-boende						
	2018	2019	2020	2021	2022	Förändring 2018 - 2022
Lönekostnad, tkr	696 345	735 128	776 603	821 920	902 298	
Ovan, förändring i %		6%	6%	6%	10%	30%
Ovan, andel av total nettokostnad %	87%	85%	85%	85%	85%	
Lönekostnad per brukare, tkr	779	827	877	936	1 030	
Ovan, förändring i %		6%	6%	7%	10%	32%
varav						
Lönekostnad per brukare LSS-boende vuxna, tkr	762	806	849	913	981	
Ovan, förändring i %		6%	5%	8%	8%	29%
Lönekostnad per brukare LSS-boende barn och unga, tkr	2 684	3 084	3 591	5 027	5 259	
Ovan, förändring i %		15%	16%	40%	5%	96%

Lönekostnaderna utgör under perioden cirka 85 procent av de totala nettokostnaderna och har ökat i samma storleksordning som de totala nettokostnaderna för LSS-boende.

I tabellen ovan presenteras även lönekostnaderna per brukare för LSS-boende i kommunal regi, exklusive kostnader som tillskrivs pandemieffekter. Dessa har ökat med 6 procent 2019 och 2020, med 7 procent 2021 och med 10 procent 2022. Detta innebär att lönekostnaderna per brukare inom LSS-boenden har ökat med totalt 32 procent från 2018 till 2022. Under samma period har antalet brukare minskat med 2 procent inom LSS-boenden för vuxna och ökat med 25 procent inom LSS-boende för barn och unga. Detta tyder på att lönekostnadsutvecklingen inte kan härledas till volymutvecklingen under perioden.

När det gäller jämförelsen mellan vuxna och barn uppvisar lönekostnaderna per brukare stora skillnader mellan målgrupperna. Lönekostnaden per brukare uppgick 2022 till drygt 5 mnkr inom LSS-boende för barn och unga och till strax under 1 mnkr inom LSS-boende för vuxna. Även ökningen mellan 2018 och 2022 är högre inom boendena för barn och unga, 96 procent, jämfört med ökningen inom LSS-boendena för vuxna som är 29 procent. Detta visar att LSS-boendena för barn och unga är mycket kostsamma när det gäller behovet

av personalresurser. En påtaglig ökning av lönekostnaderna per barn skedde 2021, med 40 procent jämfört med föregående år.

Den årliga löneöversynen är en regelbundet förekommande faktor som påverkar utvecklingen av lönekostnaderna. Även höjningen av ersättningsnivåerna för obekvämt arbetstid och eventuella förändringar av PO-pålägget bidrar till kostnadsutvecklingen mellan åren. Löneöversynen för kommunalarbetsförbundet som organiserar flest medarbetare inom LSS-boenden har genererat cirka 2,5 procent i snitt per år under perioden, vilket förklarar en motsvarande ökning av lönekostnaderna.

I april 2022 sänktes heltidsmättet för personal med stadigvarande nattjänstgöring från 36,33 timmar/vecka till 34,33 timmar/vecka. Förändringen berör främst vårdbiträden, stödassistenter, stödpedagoger samt jourbiträden och samtliga är personalkategorier som förekommer inom LSS-boenden. Detta kan ha genererat en kostnadsökning 2022.

Omställningen till heltid som norm har sannolikt också påverkat lönekostnadsutvecklingen för insatsen. Inom yrkeskategorin stödassistenter har andelen heltidsanställda ökat från 61,7 procent i december 2019 till 83 procent i december 2022. Motsvarande förflyttning inom yrkeskategorin stödpedagoger är från 71,7 procent till 91 procent.

Såväl sjukfrånvaron som personalomsättningen är hög inom LSS-boendena och påverkar kostnadsutvecklingen. Sjukfrånvaron bland stödassistenter, som är en av de största yrkeskategorierna inom LSS-boenden ökade från cirka 10 procent till cirka 12 procent mellan 2018 och 2022. Under 2021 hade stödassistenterna den högsta sjukfrånvaron, 13 procent, inom de femton största yrkesgrupperna i staden.

Även personalomsättningen är högre än stadens genomsnitt. 2021 var personalomsättningen bland stödpedagoger 14,1 procent och 8,8 procent bland stödassistenter. Det är i nuläget svårt att bedöma hur stor del av personalomsättningen och sjukfrånvaron som kan förklaras av pandemin eller hur utvecklingen kommer se ut framåt. Dock kan det konstateras att både sjukfrånvaron och personalomsättningen inom LSS-boenden var hög även före pandemin.

Lokalkostnader

Nettokostnaderna för lokaler utgör en mindre del av de totala nettokostnaderna för LSS-boende, cirka 6–8 procent, men har ökat i högre takt än de totala nettokostnaderna under perioden.

LSS-boende						
	2018	2019	2020	2021	2022	Förändring 2018 - 2022
Lokalkostnadsnetto, tkr	47 550	65 821	72 780	80 061	84 574	
Ovan, förändring i %		38%	11%	10%	6%	78%
Ovan, andel av total nettokostnad %	6%	8%	8%	8%	8%	
Lokalkostnadsnetto per brukare, tkr	53	74	82	91	97	
Ovan, förändring i %		39%	11%	11%	6%	82%

Lokalkostnadsnettot, som avser samtliga lokalkostnader minus hyresintäkter, ökade med 78 procent mellan 2018 och 2022 medan den totala nettokostnaden för LSS-boende i kommunal och extern regi ökade med 33 procent. En viktig anledning till ökningen är att kostnadsutvecklingen både på hyresmarknaden och entreprenadmarknaden har inneburit att nya lokaler har ökat mer i pris än den allmänna kostnadsökningen i samhället (KPI). Detta får genomslag på nya boenden och lokaler. Denna utveckling har drabbat alla typer av lokaler och inte bara lokaler inom funktionsstödsnämnden. Ökningen av nämndens lokalkostnader kan dock framförallt härledas till nya LSS-boenden. Under perioden har åtta nya LSS-boenden startat och nya boenden är dyrare än de äldre. Ökningen mellan 2018 och 2019 kan härledas även till minskade hyresintäkter till följd av sänkt hyrestak.

Stadskontoret konstaterar i Lokalförsörjningsplan 2023–2032³² att det de kommande åren finns behov av en betydande utbyggnad av nya LSS-boenden, men uppmärksammar att förslag på lokalobjekt saknas för att lösa behovet. Stadskontoret beskriver situationen som oroande då behovet fortsätter att växa och färdigställandeprocesserna är långa. Problemet är, bland annat, att det är svårt att hitta placeringar för boenden i den täta staden. Mot bakgrund av detta uppdrar kommunfullmäktige berörda nämnder att prioritera planeringen för LSS-boenden under år 2023 och ger kommunstyrelsen i uppdrag att särskilt följa upp utfallet i kommande lokalförsörjningsplan. Vidare konstateras i lokalförsörjningsplanen att behovet av LSS-boenden kommer vara stort under

³² KS 230301 §70

hela planperioden, 2023–2032, varför prioriteringen behöver fortlöpa även efter 2023.

Enligt nämndens lokalbehovsplan är genomströmningen i stadens LSS-boenden låg.³³ Ytterst få brukare flyttar till eget boende från LSS-boende. Till stor del beror den låga genomströmningen på brukarnas fortsatta behov av stöd och service, men i vissa fall är det en konsekvens av bristen på lämpliga bostäder på den öppna bostadsmarknaden. Nyproducerade eller renoverade lägenheter med god tillgänglighet har ofta en hyra som överskrider LSS-lägenhetens, samtidigt som billigare lägenheter ofta är illa anpassade efter brukargruppens behov. Detta medför inläsningseffekter där brukare som vill flytta till eget boende i praktiken inte har möjlighet att göra det.

Hyrestak inom LSS-boende

Kommunfullmäktige beslutade³⁴ i april 2019 att fastställa en högsta hyresnivå i bostad med särskild service LSS till 5 000 kronor i månaden från och med den 1 maj 2019 med indexuppräkningsfrån och med år 2020 enligt den föreslagna modellen. Beslutet var i enlighet med funktionsstödsnämndens förslag och har till grund ett uppdrag som nämnden tilldelats inom ramen för kommunfullmäktiges mål för budgetåret 2019. Uppdraget avsåg att under året återställa hyrestaket för brukare som bor i en bostad med särskild service enligt LSS till den högsta hyresnivå som gällde 2017, med syfte att säkra den ekonomiska tryggheten för Malmöbor med omfattande funktionsvariation och i samband med detta införa en modell för årlig indexuppräkningsfrån och med år 2020.

Beslutet innebär att det i Malmö finns ett tak för den högsta hyra som kommunen kan ta ut i LSS-bostad, oavsett kostnaden för lägenhetens hyra, vilket innebär att kommunen står för mellanskillnaden. I andra kommuner, exempelvis i Göteborg, finns det andra modeller för hyressättning i LSS-boenden.

Intäktsbortfallet till följd av återställt hyrestak beräknades (år 2019) på årsbasis kosta cirka 8,3 mnkr. I beräkningen ingick inte brukare i nya boenden 2019 och kommande år. Nettokostnadsutvecklingen för lokaler mellan 2019 och 2022 påverkas av förändringen.

³³ FSN-2022-1262

³⁴ KF 190425 - §93

Volymutveckling och kostnad per brukare

Nedanstående tabell visar den årliga förändringen av antalet brukare inom LSS-boende under perioden 2018–2022.

LSS-boende						
	2018	2019	2020	2021	2022	Förändring, 2018 - 2022
Antal brukare	908	907	907	897	893	
Ovan, förändring i %		0%	0%	-1%	0%	-2%
varav						
LSS-boende vuxna egen regi	886	881	879	873	866	
Ovan, förändring i %		-1%	0%	-1%	-1%	-2%
LSS-boende barn egen regi	8	8	7	5	10	
Ovan, förändring i %		0%	-13%	-29%	100%	25%
Externa LSS-boende	14	18	21	19	17	
Ovan, förändring i %		29%	17%	-10%	-11%	21%

Inom LSS-boenden finns totalt sett en liten minskning avseende antalet brukare under hela perioden medan nettokostnaderna per brukare ökar.

Den största procentuella volymförändringen mellan åren registreras inom LSS-boende för barn och unga i egen regi där efter en volymminskning 2021 följde en fördubbling av antalet barn 2022. Enligt förvaltningen krävde en tidigare låg efterfrågan anpassningar i verksamheten och en minskning av antalet platser. En akut efterfrågan på platser i boende för barn och unga uppstod dock i slutet av 2021, då barns externa placeringar oväntat avslutades samtidigt som ett ökat inflöde av ansökningar konstaterades. Förvaltningen konstaterar också att endast ett fåtal externa leverantörer kan erbjuda platser till målgruppen.

Antalet barn och unga i LSS-boende är lågt i förhållande till totala volymer för LSS-boende i kommunal och extern regi men kostnaden per brukare är högre för barn och unga än för vuxna. Nettokostnaden per brukare för vuxna i LSS-boende i kommunal regi ökade från 0,8 mnkr till 1,1 mnkr per år och person mellan 2018 och 2022 medan motsvarande kostnad för barn och unga ökade från 3,1 till 5,9 mnkr.

Det har skett en minskning av antalet vuxna i LSS-boende i kommunal regi de senaste åren.

2015 beslutade kommunfullmäktige att ge dåvarande sociala resursnämnden i uppdrag att inrätta boendestödsinsatser enligt 4 kap 1, SoL, senast 2017. 2016 tilldelades sociala resursnämnden medel för att utveckla boendestöd som alternativ till LSS-boende³⁵, en utveckling som tog fart från 2017. Boendestöd är en insats enligt socialtjänstlagen även om den ges till personer som tillhör LSS personkrets vilket innebär att insatsen inte omfattas av systemet för utjämning av LSS-kostnader.

Boendestöd enligt socialtjänstlagen som alternativ till LSS-boende för personer med lindrig utvecklingsstörning och/eller autismspektrumtillstånd är en resurseffektiv verksamhet jämfört med LSS-boende och är även positivt för individens självständighet. En ökning har skett i nämndens verksamhet avseende beslut om boendestöd SoL från 63 i oktober 2018 till 116 i oktober 2021 och till 145 i oktober 2022. Insatsen erbjuds nu nya brukare som alternativ till LSS-boende. Samtidigt kan det finnas brukare med ett lågt behov av stöd men som har ett äldre beslut om boende men hade kunnat vara aktuella för boendestöd istället.

Enligt förvaltningens bedömning har volymutvecklingen inom målgruppen som får boendestöd enligt SoL i stället för LSS-boende bidragit till ett minskat behov av service- och satellitboende enligt LSS de senaste åren. Detta återspeglas även i planerad utbyggnad som endast innefattar gruppboendestäder. Det faktum att ett stort antal personer erbjuds boendestöd i stället för LSS-boende kan bidra till att volymerna ökar i lägre takt inom LSS-boende.

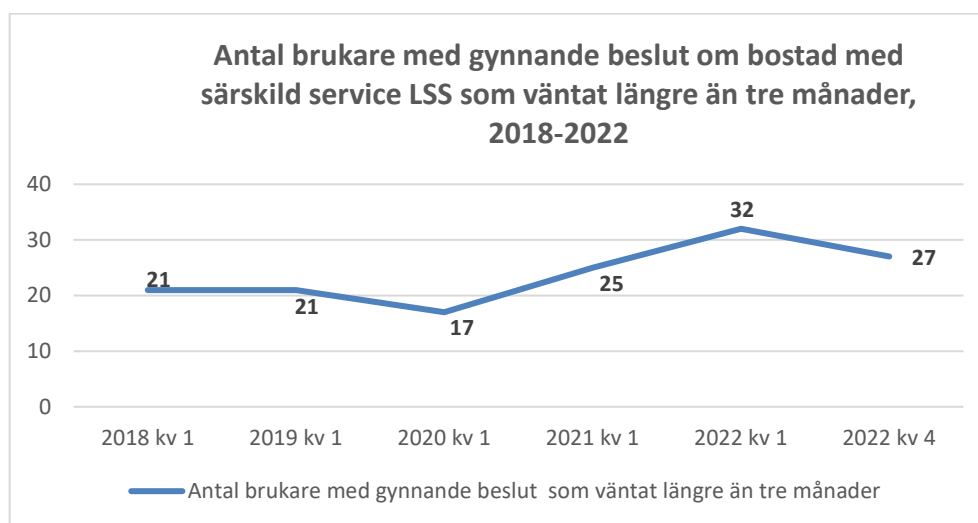
Till följd av att fler personer med ett begränsat behov av stöd erbjuds andra insatser, kan andelen personer med ett utökat behov av stöd ha blivit större inom LSS-boenden. Detta kan i sin tur ha inneburit en ökad kostnad per brukare. Boendestöd i stället för LSS-boende bedöms innebära att nämnden motverkar kostnadsökningar inom LSS-boende överlag.

Efterfrågan av specifika önskemål kopplade till LSS-bostäder kan, enligt förvaltningen, inte fullt ut tillgodoses i önskad omfattning trots start av nya LSS-boenden samt ombyggnation och anpassning av befintliga boenden. Samtidigt står ett antal lägenheter tomma, men dessa är nästan uteslutande servicelägenheter och satellitlägenheter medan efterfrågan avser gruppboendestäder. En genomgång av LSS-boenden som är svåra att hyra ut har gjorts och visar att vissa lägenheter har kunnat avvecklas eller omställas till annan verksamhet.

³⁵ Finansiering av boendestöd för personer med lindrig utvecklingsstörning och/eller autismspektrumtillstånd, avrop från Sociala resursnämnden STK-2016-226

Omställningar gäller i första hand LSS-boenden inom personkrets 3 som används till särskilt boende och korttid SoL i stället.

I diagrammet nedan illustreras antalet personer med gynnande beslut om bostad med särskild service LSS som väntat på en plats i LSS-boende längre än tre månader, under perioden 2018–2022. Antalet personer som väntat längre än tre månader på verkställighet har ökat från 21 under första kvartalet 2018 till 27 under fjärde kvartalet 2022.



Till skillnad från volymerna har nettokostnaden per brukare inom LSS-boende för vuxna ökat under perioden, vilket presenteras i tabellen nedan.

LSS-boende						
	2018	2019	2020	2021	2022	Förändring, 2018 - 2022
Nettokostnad per brukare, tkr	878	948	1 008	1 079	1 187	
Ovan, förändring i %		8%	6%	7%	10%	35%
varav						
LSS-boende vuxna egen regi	842	906	953	1 028	1 117	
Ovan, förändring i %		8%	5%	8%	9%	33%
LSS-boende barn egen regi	3 126	3 456	5 272	6 113	5 886	
Ovan, förändring i %		11%	53%	16%	-4%	88%
Externa LSS-boende	1 890	1 922	1 909	2 092	1 980	
Ovan, förändring i %		2%	-1%	10%	-5%	5%

Den totala nettokostnadsökningen per brukare inom LSS-boende för vuxna i egen regi ligger på mellan 5 och 9 procent mellan åren och uppgår till 33 procent för hela perioden 2018–2022. Förvaltningen konstaterar att medan snittkostnaden per brukare beräknas till cirka 1,2 mnkr för 2022, kan årskostnaden för personer med komplexa behov av stöd uppgå till närmare 9 mnkr.

Volymutvecklingen generellt inom LSS-boenden kan inte förklara den kostnadsökning som skett under perioden 2018 – 2022. När det gäller LSS-boendena för barn och ungdom har däremot volymutvecklingen bidragit till de ökande kostnaderna.

4.1.3 Behovsbedömning och resursfördelningsmodell

Verksamhetsföreträdare bedömer att den höga kostnaden per brukare delvis kan härledas till personer med behov av omfattande stöd och anpassade lokaler. Det handlar bland annat om personer som är extra känsliga för belastningar i livet, och som därför riskerar att utveckla ett beteende som utmanar verksamheter i hög grad.

En behovsbedömningsmodell kan möjliggöra en jämförelse av brukares behov över tid. Under hösten 2017 genomfördes en mätning som visade på att antalet brukare med omfattande vårdbehov, bland annat till följd av utmanande beteenden uppgick till 15 personer inom LSS-boenden. Utöver dessa personer fanns det vid tidpunkten fyra boenden där brukarna hade så omfattande behov av kvalificerat stöd att det inte var möjligt att tillämpa dåvarande modell. Därefter har det saknats faktiska underlag och mätningar som kan möjliggöra jämförelse över tid och styrka verksamhetens upplevelse av ökade behov hos målgruppen.

En modell för uppskattning av brukarnas behov av praktiskt och pedagogiskt stöd, förkortat UPP-skattningsmodellen utvecklades inom den dåvarande sociala resursförvaltningen mellan 2013 och 2015. I april 2015 gav kommunfullmäktige sociala resursnämnden i uppdrag att från och med 2015-06-01 använda UPP:en inom verksamheterna bostad med särskild service och daglig verksamhet LSS, genomföra behovsuppskattningar med hjälp av modellen samt utvärdera och vid behov göra justeringar i modellen.

Funktionsstödsnämnden bildades 1 maj 2017 och fattade i oktober 2017 beslut³⁶ om principer som ska styra en ny intern resursfördelningsmodell för LSS-boenden.

Modellen (UPP:en) för behovsuppskattningar, som grund till resursfördelningsmodell, var en internt framtagen modell. I takt med att behovsuppskattningsmodellen utvecklades bedömde förvaltningen att modellen inte var funktionell för att ligga till grund för en resursfördelningsmodell, som därför aldrig kom att tillämpas. Bland annat tog modellen för behovsuppskattning inte hänsyn till tiden då brukaren vistas på daglig verksamhet. Under 2018 - 2019 pågick därför arbete med att utveckla behovsuppskattningsmodellen och en ny mätning genomfördes under hösten 2019. Även efter denna mätning kvarstod svårigheter med tillämpning av modellen och ett ansträngt läge i förvaltningens verksamhet till följd av bland annat coronapandemin gjorde att arbetet tappade fart från och med våren 2020.

I början av 2022 fattade förvaltningen ett beslut att handla upp ett stödsystem för att kunna genomföra mätningar baserat på individuella behov hos brukare inom förvaltningens LSS-boenden. Upphandlingen genomfördes under sommaren och pågick fram till september 2022. Systemet, som har utvecklats specifikt för kommunal verksamhet i samarbete med kommuner och används av cirka 25 kommuner i landet, implementerades under hösten.

Behovsbedömningen resulterar i en indelning i åtta nivåer, från nivå 0 som innebär inget stödbehov till nivå 7 som är den högsta. Till grund för behovsbedömningen står Individens behov i centrum (IBIC) som är ett arbetssätt som kan används för att beskriva resurser, behov och mål för personer med behov av stöd i det dagliga livet. IBIC ger stöd för att tillsammans med individen formulera nuläge och mål med fokus på de individuella behoven och det som är viktigt för individen samt ger underlag för att kunna följa upp individens behov och resultat över tid.

Behovsbedömningen tar hänsyn till faktorer som typ av bostad (gruppboende eller servicelägenhet), deltagande i daglig verksamhet, åldersstruktur, med mera. Kuben kan ses som en ”räknesnurra” som översätter individers behov till resurser. Metoden skapar förutsättningar för att optimera bemanning och fördela resurser rättvist samt ger möjlighet till jämförelser med andra kommuner.

³⁶ FSN 2017:296

Arbetet med att bedöma samtliga brukares individuella behov i förvaltningens LSS-boenden påbörjades i december 2022. En ekonomisk modell för en behovsbaserad fördelning av resurser bedöms vara klar för implementering inför budget 2024.

4.1.4 Kvalitetssatsningar

Funktionsstödsförvaltningen har under perioden gjort kvalitetssatsningar inom LSS-boende. Dessa omfattar införandet av pedagogisk struktur och ett teambaserat arbetssätt i LSS-boenden för personer inom personkrets 1 och 2 och en kompetenssatsning inom området återhämtning och återhämtningsinriktat arbetssätt för medarbetare och ledning inom LSS-boenden med inriktning personkrets 3, SoL-boenden och boendestöd.

Införandet av den pedagogiska strukturen och det teambaserade arbetssättet syftade till att tillförsäkra målgruppen individuellt anpassade insatser och ge goda möjligheter till självbestämmande, delaktighet och självständighet genom att erbjuda ett gott stöd. Förändringen innebar bland annat att verksamheterna har fått en omsorgspedagog kopplad till sig för att arbeta med det pedagogiska ledarskapet. Syftet var att stärka stödassistenter, vårdbiträden och stödpedagoger i sitt arbete genom att ge verksamhetsnära pedagogiskt stöd och för att skapa strukturer för lärande i organisationen, säkra kompetensnivån och skapa likartade förutsättningar för samtliga verksamheter. Det kommer att utföras förvaltningsövergripande uppföljningar av kvalitetssatsningen och justeringar kommer att göras i samband med behovsbedömningar och arbetet med effektiv verksamhetsstyrning.

Syftet med kompetenssatsningen inom återhämtning och återhämtningsinriktat arbetssätt var att skapa en gemensam grundvärdering och samsyn kring arbetet med personer med psykisk funktionsnedsättning, för att motivera, ge stöd och vägleda till återhämtning och integrering i samhället. Fokus på brukarperspektiv och delaktighet i planering av vård- och stödinsatser är centralt.

Dessa kvalitets- och kompetenshöjande insatser har successivt implementerats i verksamheten under perioden 2019–2022 och har lett till ökade kostnader under samma period.

4.2 Daglig verksamhet LSS

Föreskrifter och mål

Daglig verksamhet är en av tio insatser och bedrivs enligt LSS 9§10. Insatsen kan erbjudas brukare i personkrets 1 och 2 som är i arbetsför ålder. Syftet är att ge den enskilde möjlighet att leva som andra genom personlig utveckling och ökad självständighet. Insatsen utformas och anpassas efter den enskildes intressen, behov och förutsättningar. Innehållet varierar från sinnesstimulering och social samvaro till arbete på företag i grupp eller enskilt, vilket innebär att daglig verksamhet riktar sig både till personer som aldrig kommer kunna stå till arbetsmarknadens förfogande och till de som med rätt stöd har möjlighet att nå ett lönearbete.

Under tiden en individ befinner sig i daglig verksamhet ansvarar verksamheten dels för aktiviteterna dels för stöd med omvårdnad och hjälp i de dagliga behoven. Det innebär att rätten till personlig assistans för individer i daglig verksamhet är förbehållet endast om särskilda skäl föreligger. Detta innebär att stöd med omvårdnad är ett ansvar vid sidan av meningsfulla aktiviteter.

Socialstyrelsen rekommenderar att daglig verksamhet inte samlokaliseras med LSS-bostad, för att undvika institutionalisering.

Daglig verksamhet är inte en anställningsform och sysselsättningen är inte avlönad. Personer i daglig verksamhet har ofta kostnader för sitt deltagande, till exempel för resor och lunch. Av förarbetena till LSS förordas att huvudmannen betalar ut någon form av ersättning till den enskilde för medverkan i daglig verksamhet³⁷. Habiliteringsersättningen syftar till att stimulera enskilda att delta i daglig verksamhet och storleken varierar mellan Sveriges kommuner.

Verksamheten

Malmö stad erbjuder daglig verksamhet inom drygt 70 verksamheter. Innehållet varierar från sinnesstimulering och social samvaro till arbete på företag i grupp eller enskilt. Verksamhet i egna lokaler, mindre arbetsgrupper eller en plats i ett företag, en förening eller en organisation är några exempel. Under 2022 var det 905 personer i snitt per månad som hade daglig verksamhet LSS. Cirka 50 procent av dessa bor på stadens LSS-boenden.

³⁷ Prop. 1992/93:159 s. 90

Antalet medarbetare i daglig verksamhet uppgår till 445. Den största yrkesgruppen är aktivitetsledare men även omsorgspedagoger och arbetsterapeuter arbetar i verksamheten.

4.2.1 Jämförelse med andra kommuner

Kostnad per brukare och kostnad per invånare

I nyckeltal som presenteras i Kolada inkluderas andel av förvaltningsövergripande samt kommunövergripande kostnader som har påförts insatsen såväl som merkostnader för covid-19 samtidigt som externa intäkter exkluderas. Till skillnad från Kolada baseras nettokostnaden per brukare som räknats fram av förvaltningen och som presenteras senare i rapporten enbart på nettokostnader som kan direkt förknippas med daglig verksamhet LSS under respektive år exklusive merkostnader för covid-19. Kostnaden per brukare i Kolada baseras dessutom på antalet personer med verkställt beslut om insatsen per 1 oktober respektive år till skillnad från förvaltningens som använder ett månadsnitt av antalet brukare under året.

Kostnaden per brukare i daglig verksamhet LSS under perioden 2018–2022 enligt Kolada samt den procentuella utvecklingen mellan åren presenteras i tabeller nedan. Uppgifter för 2022 har i skrivande stund ännu inte publicerats i Kolada.

Kostnad daglig verksamhet per brukare enligt Kolada, tkr				
	2018	2019	2020	2021
Göteborg	342	345	341	325
Liknande LSS- kommuner, Malmö, 2021	222	227	238	232
Malmö	251	292	310	314
Riket	229	231	230	233
Stockholm	372	345	339	358

Kostnad daglig verksamhet per brukare enligt Kolada, förändring %				
	2019	2020	2021	2018 - 2021
Göteborg	1%	-1%	-5%	-5%
Liknande LSS- kommuner, Malmö, 2021	2%	5%	-2%	5%
Malmö	16%	6%	1%	25%
Riket	1%	0%	1%	2%
Stockholm	-7%	-2%	6%	-4%

Ovanstående tabeller visar att Malmös kostnad per brukare för daglig verksamhet för hela perioden är högre än i bland annat riket och liknande LSS-

kommuner men lägre än i Stockholm och Göteborg. Dock är Malmös förändring under perioden högst av alla valda enheter och grupperingar.

Även när det gäller kostnaden per invånare inkluderar denna både verksamhetens direkta kostnader och andel gemensamma kostnader såväl som merkostnader för covid-19. Tabellerna visar kostnad per invånare i kronor samt förändring i procent per år.

Kostnad daglig verksamhet per invånare enligt Kolada, kr				
	2018	2019	2020	2021
Göteborg	1 081	1 054	1 055	1 030
Liknande LSS-kommuner, Malmö, 2021	823	844	870	893
Malmö	599	691	733	783
Riket	846	857	866	895
Stockholm	1 084	1 005	1 001	1 077

Kostnad daglig verksamhet per invånare enligt Kolada, förändring %				
	2019	2020	2021	2018 - 2021
Göteborg	-3%	0%	-2%	-5%
Liknande LSS- kommuner, Malmö, 2021	3%	3%	3%	9%
Malmö	15%	6%	7%	31%
Riket	1%	1%	3%	6%
Stockholm	-7%	0%	8%	-1%

Som tabellerna visar är Malmös kostnad per invånare för daglig verksamhet för hela perioden lägre än för alla enheter och grupperingar som valts för jämförelsen. Dock är Malmös förändring under perioden högst av alla valda enheter.

4.2.2 Nettokostnadsutveckling i Malmö

Nedanstående tabell visar den årliga förändringen av funktionsstödsförvaltningens nettokostnader, antal brukare samt nettokostnad per brukare inom daglig verksamhet LSS under perioden 2018–2022. Nettokostnaderna är exklusive pandemins ekonomiska effekt för åren 2020–2022.

Daglig verksamhet						
	2018	2019	2020	2021	2022	Förändring 2018 - 2022
Nettokostnad, tkr	168 541	188 638	200 138	216 519	235 301	
Ovan, förändring i %		12%	6%	8%	9%	40%
Antal brukare	796	810	818	868	905	
Ovan, förändring i %		2%	1%	6%	4%	14%
Nettokostnad per brukare, tkr	212	233	245	249	260	
Ovan, förändring i %		10%	5%	2%	4%	23%

Som tabellen visar har det skett en ökning av både nettokostnaden, antalet brukare och nettokostnaden per brukare under perioden.

Nettokostnaden ökade med 40 procent mellan 2018 och 2022 och den största ökningen skedde mellan 2018 och 2019 då kostnaderna ökade med 12 procent. En volymökning med totalt 14 procent för perioden 2018–2022 samtidigt som kostnaden per brukare ökat med 23 procent tyder på att nettokostnadsutvecklingen har, vid sidan av högre volymer, även påverkats av andra faktorer.

Lönekostnader

Till grund för nettokostnadsutvecklingen står i första hand ökningen av lönekostnaderna, vilket presenteras i tabellen nedan.

Daglig verksamhet						
	2018	2019	2020	2021	2022	Förändring, 2018 - 2022
Lönekostnad, tkr	133 157	149 356	155 499	166 293	182 566	
Ovan, förändring i %		12%	4%	7%	10%	37%
Ovan, andel av total nettokostnad %	79%	79%	78%	77%	78%	
Lönekostnad per brukare, tkr	167	184	190	192	202	
Ovan, förändring i %		10%	3%	1%	5%	21%

Nettokostnaderna för personal utgör mellan 77 och 79 procent av de totala nettokostnaderna under perioden och ökningen är 37 procent, vilket är något lägre än ökningen för de totala nettokostnaderna för daglig verksamhet.

Under perioden 2018–2022 har lönekostnaderna per brukare ökat med totalt 21 procent. Den största ökningen, med 10 procent registrerades 2019 och den lägsta 2021, med 1 procent. Den stora ökningen 2019 kan, enligt förvaltningen härledas till en genomgång av samtliga brukare som genomfördes under året

och som resulterade i att verkställigheten avslutades för personer med långvarigt avbrott i deltagandet. Detta ledde till tillfälligt lägre volymer 2019 och därmed till högre lönekostnader per brukare vid en oförändrad bemanning.

När det gäller ökningen av lönekostnaderna under perioden överstiger denna den ökning som kan härledas till den årliga löneöversynen har genererat i genomsnitt 2,5 procent för kommunalarbetsförbundet, som är det fackförbund som organiserar de flesta medarbetare inom daglig verksamhet LSS. Vidare kan en del av lönekostnadsökningen förklaras av utökning genom start av nya verksamheter men även genom förtätning i befintliga verksamheter.

Såväl sjukfrånvaron som personalomsättningen är hög inom daglig verksamhet och påverkar kostnadsutvecklingen.

Sjukfrånvaron bland aktivitetsledare, som är en av insatsens större yrkesgrupper, varit särskilt hög och uppgått till 12,4 procent 2020 och 11,7 procent 2021. Detta kan sättas i förhållande till pandemins påverkan på utvecklingen under samma år. Personalomsättningen inom samma yrkesgrupp har minskat mellan åren, från 16,1 procent 2018 till 7,2 procent 2021 för att återigen öka till 13,8 procent 2022.

Utöver aktivitetsledare jobbar även 90 omsorgspedagoger samt arbetsterapeuter och fysioterapeuter inom daglig verksamhet. De senaste åren har förvaltningen utökat dessa resurser vilket ger ökad kvalitet i stödet men som samtidigt bidrar till kostnadsutvecklingen. Verksamheten har även stort fokus på arbetsmarknad och resurser används till arbetskonsulenter med särskilt uppdrag att öka antalet deltagare inom enskilda platser där den dagliga verksamheten utförs ute på företag.

Lokalkostnader

Nettokostnaderna för lokaler utgör 15 procent av de totala nettokostnaderna för daglig verksamhet och har ökat med 52 procent under perioden, vilket överstiger de totala nettokostnadernas ökning.

Daglig verksamhet						
	2018	2019	2020	2021	2022	Förändring, 2018 - 2022
Lokalkostnadsnetto, tkr	23 957	27 646	30 002	34 892	36 381	
Ovan, förändring i %		15%	9%	16%	4%	52%
Ovan, andel av total nettokostnad %	14%	15%	15%	16%	15%	

Ökningen av nettokostnaderna för lokaler bör ställas i relation till den utbyggnad av verksamheten som skett under perioden och de högre hyreskostnader som kan förväntas i nya lokaler. Start av nya verksamheter påverkar även lönekostnaderna. Exempelvis sticker år 2019 ut när det gäller den procentuella kostnadsökningen jämfört med föregående år. Förvaltningen uppger att fyra nya verksamheter startade 2019 samtidigt som det i nettokostnaden även ingår helårseffekten av en nystartad verksamhet 2018, vilket påverkar nettokostnadsutvecklingen avseende både löne- och lokalkostnader. Dessutom bidrar omfattande ombyggnationer och behovet av en evakueringslokal till högre lokalkostnader än vanligt under samma år.

Volymutveckling och kostnad per brukare

För perioden 2018–2022 har det skett en volymökning av antalet personer som deltar i daglig verksamhet med totalt 14 procent. Volymökningen tog fart under hösten 2020. Ökningen av antalet brukare står inte i proportion till ökningen av antalet personer i arbetsför ålder i staden, som var cirka 4 procent för perioden.

Förvaltningen konstaterar att allt fler brukare ansöker om insatsen i en högre ålder. Gymnasiesärskolan står för närvarande för cirka 25 procent av det totala inflödet till daglig verksamhet till skillnad från tidigare 75 procent. Det är svårt att hitta hela förklaringen till förändringen men verksamheten bedömer att en anledning kan vara att arbetsmarknaden och andra sociala arenor har minskat för målgruppen. Nationella förändringar under de senaste åren såväl som en långvarig pandemi bedöms ha haft en negativ påverkan på tillgången till arbete och studier för målgruppen.

Ett exempel på förändringar i omvärlden är digitaliseringen av Arbetsförmedlingen som enligt en rapport³⁸ från Myndigheten för delaktighet har ökat utanförskapet. En annan reform som påverkat arbetsmöjligheterna för personer med funktionsnedsättning är Samhalls förändrade verksamhet och krav på försäljningstillväxt. Samhalls nya inriktning kan begränsa möjligheten till anställning för funktionsstödsnämndens målgrupp. Förändringarna kan inverka på ökningen av antalet personer som ansöker om och får daglig verksamhet LSS, med koppling i första hand till ökningen inom gruppen med lägst stödbehov.

³⁸ Myndigheten för delaktighet, 2022 - Uppföljning av funktionshinderspolitiken - Strategi för systematisk uppföljning av funktionshinderspolitiken 2021

Utöver fler äldre brukare ökar också antalet elever som går ut gymnasiesärskolan vilket påverkar efterfrågan av daglig verksamhet som sysselsättning.

I takt med att antalet brukare ökat har vistelsetiden, vilket är den tid deltagarna spenderar på den dagliga verksamheten, succesivt minskat över tid.

Minskningen under den studerade perioden illustreras i tabellen nedan.

Daglig verksamhet i Malmö	2018	2019	2020	2021	2022
Vistelsetid per brukare, snitt i timmar/brukare i daglig verksamhet den 31/6	19,18	19,07	18,64	17,80	16,89

Vistelsetiden i daglig verksamhet har minskat under en längre tid. Vistelsetiden år 2010 uppskattas av förvaltningen ha varit 25 timmar i veckan. 2018 var vistelsetiden 19,2 timmar per vecka och 2022 var vistelsetiden 16,9 timmar per vecka. För referens är vistelsetiden i Göteborg drygt 29 timmar per vecka. Förvaltningens bedömning är att den minskande vistelsetiden framförallt härrör från de senaste årens volymutveckling då verksamheten inte har haft kapacitet att möta den växande efterfrågan och istället använt förtätning för att verkställa beslut. En minskad vistelsetid i daglig verksamhet för med sig negativa effekter dels för den enskilde som inte får sitt behov av sysselsättning tillgodosett, dels kostnadmässigt då mindre tid i daglig verksamhet och längre tid i bostaden innebär högre kostnader inom LSS-bostäder i de fall det handlar om personer som har båda insatserna. En uppföljning av vistelsetiden på individnivå sker under 2023.

4.2.3 Behovsbedömning och resursfördelningsmodell

Daglig verksamhet har utvecklat en egen resursuppskattningsmodell för att följa personalresurser och behov, som från 1 januari 2023 kopplas till ekonomin. Kort sammanfattat stödjer modellen verksamheten i att följa brukarens behov av personal. Modellen har tagits fram med inspiration från andra kommuner.

Enligt modellen görs en indelning av behoven i åtta nivåer. Brukare i nivå 1 kan utföra uppgifter självständigt och har begränsat behov av personalstöd. Brukare i nivå 8 har behov av speciella lösningar kring verksamhetens utformning, de kan inte lämnas utan tillsyn och behöver två personal under vistelsetiden.

Modellen bidrar till att visa var behoven finns och hur de ekonomiska resurserna bör fördelas. Modellen har hittills visat att de genomsnittliga snittnivåerna (behov av stöd) ökat något från 2020 och att brukare i nivå 8 ökat i antal (se tabell nedan). Uppgifterna pekar på en mindre ökning gällande behovet av stöd över tid och på att brukare med behov av speciella lösningar och två personal ökat över tid.

Daglig verksamhet i Malmö	2020	2021	2022
Snittnivåer (resursfördelning) den 31/6	3,903	3,956	3,984
Antal personer i nivå 8 den 31/6	18	22	25

När det gäller volymutvecklingen inom varje nivå visar en jämförelse mellan 2021 och 2022 en ökning av antalet brukare med stödbehov motsvarande nivå 1 samt motsvarande nivå 6 till 8. Detta innebär att både antalet brukare med ett lågt behov av stöd och brukare med högt eller mycket högt stödbehov ökade 2022, de sistnämnda ökade dock mer. Antalet personer med ett relativt lågt stödbehov tillhörande nivå 2 till 4 minskade 2022 eller var oförändrat.

Såväl lagens intentioner gällande daglig verksamhet som politiska mål i Malmö stad innebär ökade krav på förvaltningens arbete för att personer tillhörande målgruppen ska uppnå ett lönearbete. Funktionsstödsnämndens årsanalys 2022 visar att totalt 59 personer har gått från daglig verksamhet till lönearbete, studier eller annan arbetsinriktad insats mellan januari 2020 och december 2022. Trots de svårigheter som finns i spåren av pandemin och Arbetsförmedlingens reformering är förvaltningens bedömning att samarbetet mellan Malmö stads olika förvaltningar går i rätt riktning men behöver vidareutvecklas.

4.3 Hemtjänst

Föreskrifter

Hemtjänst är bistånd enligt socialtjänstlagen i form av service och personlig omvårdnad i den enskildes bostad eller motsvarande.

Hemtjänst är en beteckning på en samling insatser som socialtjänsten beviljar med stöd av rätten till bistånd enligt 4 kap. 1 eller 2 a §§ SoL. Hemtjänsten består till exempel av hjälp med personlig omvårdnad och dagliga sysslor som städning, inköp, matlagning eller att leverera färdiglagad mat. Beroende på personens behov kan hjälpen innefatta personlig omvårdnad, till exempel hjälp med hygien, stöd vid förflyttning, och annan omsorg.

Verksamheten

Hemtjänstinsatser utförs i Malmö av både hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen och funktionsstödsförvaltningen.

Funktionsförvaltningens utförarenhet för hemtjänst består av fem team för stöd och service som utför insatsen för 255 brukare (2022) med adresser spridda över hela Malmö. Teamen består av cirka 120 medarbetare som utöver hemtjänst även utför korta insatser inom ledsagning och avlösning enligt LSS och SoL samt personlig assistans.

Det totala antalet brukare med hemtjänstinsatser i Malmö, exklusive personer som enbart har trygghetslarm, uppgick till cirka 5 300 i december 2022. Detta innebär att hemtjänstinsatser till cirka 94 procent av stadens brukare utförs av hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen.

4.3.1 Nettokostnadsutveckling

Nedanstående tabell visar den årliga förändringen av funktionsstödsförvaltningens nettokostnader, antal brukare, antal timmar samt nettokostnad per brukare och per timme inom hemtjänst under perioden 2018–2022. Nettokostnaderna är exklusive pandemins ekonomiska effekt för åren 2021–2022.

Hemtjänst						
	2018	2019	2020	2021	2022	Förändring, 2018 - 2022
Nettokostnad, tkr	19 336	24 325	40 777	42 019	61 813	
Ovan, förändring i %		26%	68%	3%	47%	220%
varav						
Hemtjänst myndighet, tkr	19 336	22 142	31 104	35 904	39 083	
Ovan, förändring i %		15%	40%	15%	9%	102%
Hemtjänst utförarenhet, tkr		2 183	9 673	6 115	21 513	
Ovan, förändring i %			343%	-37%	252%	885%

Den totala nettokostnaden för hemtjänst har fördelats till myndighetsenhetens och utförarenhetens nettokostnad för att tydligare illustrera kostnadsutvecklingen i förhållande till organisationsförändringar under perioden.

Utförandet av hemtjänst är intäktsfinansierat inom funktionsstödsförvaltningen. Det är förvaltningens myndighetsfunktion som erhåller budgetmedel för att finansiera utförandet av hemtjänst, ersättningen

baseras på antalet beslutade timmar och en fastställd timersättning för aktuellt budgetår.

Sedan fackförvaltningarnas bildande 2017 och fram till 2019 utförde hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen samtliga hemtjänstinsatser som faller under funktionsstödsförvaltningens betalningsansvar och erhöll motsvarande ersättning från förvaltningens myndighetsenhet.

2019 beslutades att hemtjänstinsatserna såväl som en del av korta insatser inom ledsagning och avlösning enligt LSS och SoL, boendestöd samt personlig assistans skulle utföras av funktionsstödsförvaltningens egna team för stöd och service. Teamen har sedan 2019 arbetat för att successivt ta över utförandet av samtliga hemtjänstinsatser från hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen och i början av 2023 hade nästan samtliga brukare överförts.

Syftet med uppbyggandet av teamen för stöd och service var att säkerställa kontinuitet, trygghet och kvalitet för brukarna, trygga och mer attraktiva tjänster för medarbetare, med heltid som norm samt en säker och ekonomiskt hållbar verksamhet. Målet om ekonomisk hållbarhet har inte uppnåtts genom övertagandet från hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen. Förvaltningens utförarenhet har sedan 2019 redovisat en kraftig ökning av nettokostnaderna.

Vid en jämförelse av utförarenhetens nettokostnader mellan åren uppges merkostnader till följd av pandemin vara en störande faktor. Dessa kostnader har inte redovisats specifikt för hemtjänst 2020 medan för 2021 och 2022 har de redovisats med 14 000 tkr respektive 1 300 tkr. Detta gör att vid en jämförelse av kostnader för hemtjänst exklusive pandemins ekonomiska effekt uppstår en minskad kostnad 2021 jämfört med 2020 inom utförarverksamheten och vidare en betydlig kostnadsökning 2022 jämfört med 2021. Bortsett från kostnaderna för pandemin har, i takt med överföringen och efterhand som övertagandet framskridit, de totala kostnaderna för hemtjänst ökat kraftigt.

Volymutveckling, kostnad per brukare och kostnad per timme

En anledning till kostnadsökningen är volymutvecklingen såväl gällande antalet brukare som utförda timmar. Antalet brukare med hemtjänstinsatser som faller under funktionsstödsnämndens betalningsansvar har ökat från 193 år 2018 till 255 under 2022, en ökning med totalt 32 procent för hela perioden. Samtidigt är volymen av brukare låg i förhållande till samtliga brukare med hemtjänstinsatser i Malmö.

Hemtjänst						
	2018	2019	2020	2021	2022	Förändring, 2018 - 2022
Antal brukare	193	219	235	248	255	
Ovan, förändring i %		13%	7%	6%	3%	32%
Nettokostnad per brukare, tkr	100	111	174	169	242	
Ovan, förändring i %		11%	56%	-2%	43%	142%
Antal timmar	85 729	93 814	100 477	108 760	112 516	
Ovan, förändring i %		9%	7%	8%	3%	31%
Nettokostnad per timme, kronor	226	259	406	386	549	
Ovan, förändring i %		15%	57%	-5%	42%	142%

Det totala antalet hemtjänsttimmar som debiterats förvaltningens myndighetsenhet under perioden för timmar utförda av hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen såväl som teamen för stöd och service, har påverkat ökningen av den totala kostnaden såväl som av kostnaden per brukare.

Tabellen ovan visar att ökningen av det totala antalet hemtjänsttimmar uppgår till 31 procent för perioden, vilket är i paritet med den procentuella ökningen av antalet brukare. Från 2019 har det även skett en ökning av antalet hemtjänsttimmar som beviljas den enskilde. Samtidigt ökade kostnaden per hemtjänststimme med 142 procent under perioden, det vill säga med lika mycket som kostnaden per brukare ökade. Detta innebär att kostnadsökningen inom hemtjänst bara i begränsad omfattning kan härledas till en volymökning gällande både antalet brukare och antalet hemtjänsttimmar. Att utförandet av hemtjänstinsatser blivit dyrare över tid tyder på att övertagandet av hemtjänstens utförande från hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen påverkat kostnadsutvecklingen negativt.

5 ANALYS OCH REKOMMENDATIONER

Malmös kostnader för LSS-verksamhet per invånare är lägre än genomsnittet i riket. Detta beror på att andel invånare med insatser enligt LSS är lägre. Däremot är kostnaderna i Malmö högre per brukare för de insatser som utredningen analyserat. Kostnadsutvecklingen har också under den studerade perioden ökat mer i Malmö än i någon av jämförelsegrupperna.

På grund av organisatoriska skillnader mellan kommuner är nationella jämförelser inte möjliga för hemtjänst enligt SoL men utredningen konstaterar att nämndens totala nettokostnader för insatsen har ökat med 220 procent sedan 2018.

I detta avsnitt presenterar utredningen sammanfattande analys och rekommendationer. Dessa är kategoriserade i nio områden där utredningen ser särskilda behov av utveckling, åtgärder och justeringar. Områdena är i många fall sammanlänkade och har en ömsesidig påverkan på varandra. För att bryta kostnadsutvecklingen menar utredningen därför att de rekommendationer som framförs behöver ses som separata delar men i en helhet.

5.1 Ekonomistyrning, resursfördelning och behovsbedömningar

Verksamhetsföreträdare beskriver en målgrupp i förändring där allt fler personer har omfattande stödbehov vilket kräver större kompetens, högre bemanning men också andra krav på lokalers utformning och funktion. För att minska risken för otillåtna skyddsåtgärder har förvaltningen har de senaste åren stärkt processen för användandet av skyddsåtgärder vilket ställt ytterligare krav på verksamheternas kompetensförsörjning och arbetssätt. Vidare lyfter verksamhetsföreträdare att de individuella behoven är föränderliga. En stor del av nämndens målgrupp har insatser genom hela livet med fysiska och psykiska förutsättningar som förändras med tiden. Detta kräver att stödinsatser, arbetssätt, kompetens och lokalutformning är följsamma och förändras i takt med individen.

Funktionsstödsnämnden har de senaste åren utvecklat verksamheten för att möta de förändrade förutsättningarna, bland annat genom införandet av pedagogisk struktur, utökning av omfattningen av specialistkompetens i form av till exempel arbetsterapeuter, omsorgspedagoger och fysioterapeuter och ett utvecklat systematiskt arbete för att motverka otillåtna skyddsåtgärder.

Därtill har ett arbete påbörjats inom förvaltningen med att skapa en gemensam plattform kring personer med beteenden som utmanar verksamheten. Syftet är att skapa en sammanhållen organisation kring individen där boende, daglig verksamhet och hälso- och sjukvårdsorganisationen har en nära samverkan för att möta den enskildes behov. Plattformen förutsätter även samverkan inom kompetensutveckling, arbetsmiljöfrågor och trygga anställningar tillsammans med övriga verksamheter i förvaltningen för att uppnå det bästa resultatet. Förvaltningen bedömer att arbetet kommer att ge effekt inom ett år.

Sedan 2018 är antalet brukare med LSS-boende för vuxna i princip oförändrat. Däremot har nettokostnaden per brukare ökat med 33 procent. Lönekostnaderna, som utgör 85 procent av insatsens totala kostnader, är den största bidragande faktorn till kostnadsutvecklingen och kan härledas främst till ett ökat antal medarbetare men även till ökade kostnader för till exempel övertid och sjuklöner, till höjning av Ob-ersättningen samt till den årliga lönerevisionen. Den snabba volymutvecklingen inom boendestöd, den minskade efterfrågan på satellitlägenheter, i kombination med verksamhetsföreträdares beskrivningar, tyder på att brukarbehoven på boendena under perioden förändrats och ökat, vilket kan förklara delar av kostnadsökningen. Samtidigt har flera kvalitetssatsningar genomförts och otillåtna skyddsåtgärder granskas och motarbetas mer systematiskt än tidigare. Utredningen menar att dessa faktorer förklarar delar av, men inte hela kostnadsökningen.

Det saknas i dagsläget fakta som kan styrka att behoven hos målgruppen har ökat och i vilken omfattning. Nämnden har i dagsläget ingen modell för behovsbedömningar och saknar en resursfördelningsmodell som tar hänsyn till olika och föränderliga behov i verksamheten. Detta innebär troligen att resurser inte fördelas på ett optimalt sätt.

För att kunna fördela resurser utifrån behov, krävs en systematisk bedömning av brukarnas behov. Behovsbedömning är också en förutsättning för en god bemanningsplanering, som i sin tur är avgörande både för en god arbetsmiljö och för att de ekonomiska resurserna ska användas på bästa sätt.

För att få kontroll på fördelningen och användandet av resurser påbörjades ett utvecklingsarbete med behovsbedömningar under 2022. Först när behovsbedömningar är genomförda kan insatsens kostnader sättas i relation till behoven vilket möjliggör effektiv ekonomistyrning. De första preliminära resultaten indikerar att en omställning av den nuvarande bemanningsplaneringen kan komma att krävas. Avgörande för att lyckas

implementera en intern resursfördelningsmodell är enligt utredningen att modellen är transparent, begriplig och träffsäker.

Nämndens förstärkta arbete mot välfärdsbrott är också en förutsättning för en god ekonomisk kontroll. Det är viktigt att nämnden fortsätter det systematiska arbetet utifrån Malmö stads handlingsplan för att minimera risken för felbetalningar och säkerställa rätt användning av ekonomiska resurser. Det är också viktigt att nämnden arbetar för att förhindra otillåten påverkan och säkerställer en god intern kontroll.

Utredningen rekommenderar att:

- det påbörjade arbetet med behovsbedömningar genomförs och att en därtill kopplad resursfördelningsmodell implementeras för att möjliggöra en effektiv ekonomistyrning

5.2 Demografieffekt och kompensation för LSS-utbyggnad

I kommunfullmäktiges beslut om budgetram tilldelas funktionsstödsnämnden kompensation för förändrad demografi. Demografieffektens konstruktion innebär att nämndens resurstilldelning inte påverkas av faktiska beslut om insatser eller av målgruppens faktiska behov, utan endast av stadens befolkningsutveckling. Modellen förutsätter att verksamheten för nya invånare drivs med samma ambitions- och kostnadsnivå som den befintliga verksamheten.

För att vara effektiv och ändamålsenlig nödgas konstruktionen en korrelation mellan stadens befolkningsutveckling och behov av nämndens insatser. Detta klargörs också i kommunfullmäktiges principer för beräkning av demografieffekt där det fastslås att ”ramjusteringar för demografi görs för verksamheter där det finns ett direkt samband mellan befolkningsutveckling och resursåtgång”.³⁹

Mellan 2018–2022 har stadens befolkning ökat med omkring 5 procent. Under samma period har antalet brukare i daglig verksamhet ökat med 14 procent, brukare med boendestöd med 45 procent och antalet brukare med korttidsboende enligt SoL har mer än dubblats. För en del LSS-insatser, så som ledsagarservice, kontaktperson och avlösarservice har antalet brukare minskat under perioden. Sammantaget ökade antalet SoL- och LSS-insatser

³⁹ Principer för beräkning av demografieffekt i Malmö stads budget

under perioden med 26 procent. Korrelationen mellan stadens demografiska utveckling och volymutveckling avseende beslutade insatser är därmed svag utifrån nuvarande modell för tilldelning av kommunbidrag.

En annan del av budgetramjusteringarna sker genom kompensation för LSS-utbyggnad. Här bedömer utredningen att regelverket behöver tydliggöras. Dessutom finns det behov av att utreda om det kan ge oönskade styreffekter att nämnden får full kompensation för vissa insatser (LSS-boende) medan andra insatser (till exempel boendestöd) måste finansieras via den ordinarie demografiska uppräkningsmetoden.

Av dessa skäl föreslår utredningen att det görs en översyn av den modell som används för tilldelning av ekonomiska resurser till funktionsstödsnämnden.

I samband med utredningen har en analys gjorts av tillskottet i nämndens budgetram avseende LSS-utbyggnad. Ett förtydligande av nuvarande modell har gjorts med innebörden att nämnden i sin budgetskrivelse kan äska om tillskott av ekonomiska medel för start av nya LSS-boenden för både vuxna och barn och unga som tillkommer såväl genom nybyggnation som genom förhyrning. En genomgång av tidigare års tillskott i budgetramen har visat att både nybyggnation och förhyrning historiskt förekommit i funktionsstödsnämndens äskanden om tillskott. Till följd av rådande otydlighet kring den nuvarande modellen har dock inget äskande skett för start av två nya LSS-boenden för barn och unga genom förhyrning inför budget 2023. Kostnaderna för denna start av verksamhet bedöms vara cirka 28 mnkr 2023.

Utredningen rekommenderar att:

- kommunfullmäktige ger kommunstyrelsen i uppdrag att utvärdera modell för tilldelning av kommunbidrag till funktionsstödsnämnden och att förslag på eventuella justeringar tas fram
- kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige att justera funktionsstödsnämndens budgetram 2023 med 28 mnkr för förhyrning av två nya LSS-boenden för barn och unga

5.3 Kompetensförsörjning och arbetsmiljö

Funktionsstödsnämndens målgrupper kräver bred och fördjupad kompetens hos såväl medarbetare som chefer. Kompetens behöver finnas för brukarens hela liv, från barn- till ålderdom. Kompetensförsörjningen framöver och behovet av kompetensutveckling hos befintliga medarbetare är utmaningar som konstateras inom förvaltningen såväl som nationellt.

Utredningen menar att nämnden har ett omfattande arbete framför sig för att komma till rätta med utmaningar rörande medarbetarnas arbetsmiljö och verksamhetens kompetensförsörjning. Sjukfrånvaron, liksom personalomsättningen och andelen timavlönade är bland de högsta i staden. Bara under de senaste två åren omsattes 34 procent av samtliga sektionschefstjänster i förvaltningen. Samtidigt har personalomsättningen inom de stora verksamhetsnära yrkesgrupperna de senaste åren varit över 10 procent.

Förvaltningen beskriver situationen som en negativ spiral där en hög arbetsbelastning och en utmanande arbetsmiljö gett upphov till brister i kompetensförsörjningen vilket ytterligare påverkat arbetsmiljön negativt, med hög sjukfrånvaro och personalomsättning som följd. Detta skapar i sin tur behov av nyrekrytering och timanställningar vilket får ytterligare negativa följdverkningar för kompetensförsörjning och arbetsmiljö. Konsekvenserna är på flera sätt allvariga. Kunskap om brukarnas behov sjunker på grund av den höga sjukfrånvaron och personalomsättningen samtidigt som uppbyggd kompetens om bemanningsplanering, verksamhetsutveckling och kvalitetsarbete minskar till följd av den stora omsättningen av sektionschefer. Situationen leder till höga kostnader på grund av nyrekrytering och ineffektiv bemanning, bristande arbetsmiljö och försämrad kvalitet och kontinuitet för brukarna.

Nämnden har påbörjat ett utvecklingsarbete för att bryta denna självförstärkande negativa effektkedja. Detta innefattar bland annat modellen med individuella behovsbedömningar som förväntas leda till mer effektiv, transparent och jämlik resursfördelning och en mer effektiv schemaläggning där rätt kompetens möter stödbehovet samtidigt som en god arbetsmiljö tillförsäkras.

För att motverka den höga omsättningen bland sektionschefer, vilken även påverkar medarbetarnas arbetsmiljö och arbetsbelastning, kommer förvaltningen under 2023 inleda en fördjupad kompetensutveckling inom arbetsmiljö, ekonomi, medarbetarskap och ledarskap. Arbetet kommer att ske i samverkan med fackliga organisationer. Vidare genomförs verksamhetsnära

kompetensutveckling som bygger på praktisknära och evidensbaserade arbetssätt som förväntas förbättra förutsättningarna för medarbetarna och kvalitén för brukarna.

För att bidra till att säkerställa kompetensförsörjningen på lång sikt kommer en insats vara att gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden framöver, i samverkan med funktionsstödsnämnden, utarbetar och erbjuder riktad utbildning för anställda inom funktionsstödsförvaltningen. Vidare är samverkan med Malmö och Lunds universitet samt andra lärosäten centralt inom området.

Utredningens bedömning är att det påbörjade utvecklingsarbetet inom personalområdet över tid bör leda till effektivare schemaläggning, minskade kostnader för övertid, timersättning, rekrytering, introduktion och bredvidgång, vilket samtidigt kan stärka kompetensförsörjningen och förbättra verksamhetens kvalitet. Utredningen menar att nämnden bör prioritera framdrift inom effektiv personalplanering och administrativt stöd till organisationens chefer varför utredningen föreslår att nämnden tilldelas medel för att uppnå detta med hjälp av konsultstöd.

Utredningen rekommenderar att:

- förvaltningen fortsätter det påbörjade utvecklingsarbetet och genomför kvalitativa och kvantitativa uppföljningar inom personalområdet för att försäkra att satsningarna ger avsedd effekt
- nämnden tilldelas riktade medel ur kommunstyrelsens anslag till förfogande att använda under år 2023 för att anlita lämpligt konsultstöd för att underlätta framdrift i utvecklingsarbetet

5.4 Kvalitetssatsningar

Under perioden har förvaltningen genomfört kvalitetssatsningar. Bland satsningarna ingår införandet av en pedagogisk struktur och ett teambaserat arbetssätt i LSS-boenden med målet att garantera de boende individuellt anpassade insatser och ge goda möjligheter till delaktighet och självständighet genom att erbjuda ett gott stöd. Därtill syftade satsningen till att säkra kompetensnivån och skapa likartade förutsättningar och arbetsmetoder för samtliga verksamheter.

Vidare har förvaltningen implementerat ett återhämtningsinriktat arbetssätt för att skapa samsyn kring arbetet med personer med psykisk funktionsnedsättning med målet är att motivera, ge stöd och vägleda till återhämtning och

integrering i samhället. Inom daglig verksamhet har nämnden under perioden riktat fokus på arbetsnärmande insatser vilket inneburit att i genomsnitt 20 brukare årligen har gått till arbete, studier eller på andra sätt närmat sig arbetsmarknaden. Satsningen har samtidigt inneburit kostnader, bland annat i form av arbeidskonsulenter och förstärkning av arbetsterapeuter. Vidare har satsningar på kvalitet genomförts inom daglig verksamhet vilket bland annat resulterat i anställning av fysioterapeuter och högre andel omsorgspedagoger.

Sammantaget kan utredningen konstatera att dessa kvalitets- och utvecklingsåtgärder har inneburit ökade kostnader de senaste åren. Det är viktigt att de generella kvalitetsåtgärder följs upp och utvärderas så att de får önskad riktad effekt och kan bidra till att kostnaderna i andra delar minskar som exempelvis kostnader för hög sjukfrånvaro och hög personalomsättning. Vidare menar utredningen att de utvecklings- och kvalitetsåtgärder som påbörjats kan komma att behöva justeras och anpassas som följd av resultaten av de behovsbedömningar som nu genomförs i förvaltningen.

Utredningen rekommenderar att:

- effekterna av genomförda generella kvalitetsåtgärder följs upp och utvärderas för att säkerställa riktad effekt

5.5 Omvärldsanalys och framtida behov

De omvärldsfaktorer som utredningen analyserat kan ha påverkat målgrupps-, brukar- och kostnadsutvecklingen i Malmö såväl som i andra kommuner. Kostnaderna kan ha ökat som en följd av synliggörandet av rättigheter för personer med funktionsnedsättningar och arbetet mot otillåtna skyddsåtgärder. Kostnadsutvecklingen har också påverkats av den nationella trenden vad gäller överväring från statlig till kommunalt finansierad assistansersättning, den ökade diagnostiseringen och andelen elever inom grund- och gymnasiesärskola. Dessa omvärldsfaktorer bör dock inte, enligt utredningens bedömning, ha påverkat kostnadsutvecklingen i Malmö på sätt som markant avviker från andra kommuner.

Utredningen rekommenderar att förvaltningen fortsätter utveckla sitt omvärldsanalys- och prognosarbete över framtida behov av förvaltningens insatser och att det utgör underlag för verksamhets- och ekonomistyrning. Utredningen anser det särskilt relevant för nämnden att ha en framförhållning för att kunna möta konsekvenserna av ökade neuropsykiatriska diagnoser, den

prognostiserade ökningen inom grund- och gymnasiesärskolan samt tillflödet av brukare i vuxen ålder inom daglig verksamhet.

Förvaltningen bör också utveckla metoder och system för att effektivt sprida genomförda analyser inom organisationen och på så vis påskynda implementeringen av utvecklingsarbetet. Analysarbetet bör innehålla både interna och externa jämförelser av relevanta nyckeltal. Interna jämförelser möjliggör för effektiv och jämlik styrning, skapar förutsättningar för kompetens- och erfarenhetsutbyte mellan sektioner, medarbetare och chefer, samtidigt som externa jämförelser med andra kommuner kan synliggöra strukturella skillnader och ger stöd och vägledning i det strategiska arbetet.

Utredningen menar att behovsbedömningarna som nu genomförs i LSS-boenden och mätningar av utfört arbete inom hälso- och sjukvårdsverksamheten utgör viktiga underlag för möjligheten att göra relevanta nyckeltalsanalyser och kostnadsjämförelser. Analyserna bör användas för förbättrad styrning och kontroll inom alla delar av organisationen.

Utredningen rekommenderar att:

- förvaltningen fortsätter utveckla arbetet med omvärldsanalys och prognoser över framtida behov för att bättre förstå och föregripa faktorer som driver kostnadsutvecklingen

5.6 Lokaler

Mellan 2018–2021 har lokalkostnaderna ökat med 24 procent och har under hela perioden utgjort omkring 9 procent av nämndens driftsbudget. Kostnadsutvecklingen kan delvis förklaras av utbyggnad av nya verksamheter, generell prisutveckling samt att ny förhyrning generellt har högre hyror än äldre lokaler. Utredningen menar att det därutöver finns ett antal faktorer som bidrar till lokalkostnadsutvecklingen och ineffektivitet i lokalnyttjandet.

Förvaltningen konstaterar att ett mycket litet antal brukare flyttar från stadens LSS-boenden till ordinärt boende. I de flesta fall beror detta på fortsatt behov av stöd och service men förvaltningen bedömer att vissa brukare blir kvar i LSS-boenden till följd av höga kostnader och låg tillgänglighet på den öppna bostadsmarknaden. Preliminära resultat från den pågående behovsbedömningen stödjer detta och indikerar att det finns ett antal brukare vars stödbehov är obefintligt eller mycket litet. Situationen leder till inlåsnings effekter som begränsar brukarens självständighet och möjlighet att leva som andra, och ger upphov till ineffektivt resurs- och lokalnyttjande.

Utredningens bedömning är att hyrestaket i LSS-boenden kan hämma individens förutsättningar att flytta till annan bostad eftersom de låga hyreskostnaderna är svåra att matcha i andra boendeformer. Att endast justera hyrestaket skulle enligt förvaltningen inte öka utflyttningsgraden, utan detta behöver kombineras med behovsanpassade insatser och reella boendialternativ för att få effekt.

Beläggningsgraden inom LSS-boenden uppgår till cirka 97 procent. Förvaltningen bedömer att en lägre beläggningsgrad skulle främja en flexibilitet som i sin tur hade kunnat möjliggöra lämpligare brukarsammansättning, minskat kostnader för lokalanpassningar och i högre utsträckning mött de boendes behov.

Inom daglig verksamhet har den höga beläggningsgraden enligt förvaltningen bidragit till den minskande vistelsetiden. Detta är dels ett problem ur ett kvalitetsperspektiv men bidrar även till kostnadsutvecklingen inom andra insatser. Minskad vistelsetid inom daglig verksamhet leder till ökat personalbehov på boendet för de brukare som har bägge insatserna.

Den höga beläggningsgraden har även bidragit till att kön till verkställighet har vuxit de senaste åren eftersom det enligt förvaltningen saknas lediga lägenheter och lokaler för att kunna erbjuda brukarna plats inom verksamheterna.

Den höga beläggningsgraden inom LSS-boenden beror delvis på svårigheter att hitta placeringar för boenden i den täta staden vilket begränsat möjligheterna till utbyggnad av beståndet. Den höga beläggningsgraden inom daglig verksamhet grundas enligt förvaltningen i att lokalplanering och förhyrningsprocessen inte tagit höjd för de senaste årens snabba volymutveckling.

Staden har infört nya processer för att stärka arbetet med stadens lokalplanering vilket bedöms kunna stärka lokalplaneringen för funktionsstödsnämnden. Samtidigt är det viktigt att nämnden säkerställer den egna beställarkompetensen och förmågan att prognostisera framtida lokalbehov. För att möta utökade och förändrade behov hos målgruppen, utveckla lokalernas effektivitet och dämpa kostnadsutvecklingen krävs enligt utredningen en långsiktig, strategisk och kontinuerlig lokalplanering. På så sätt kan förvaltningen i högre grad begränsa förgäveskostnader och undvika ineffektiva och kostsamma kortsiktiga lösningar. Vidare anser utredningen det angeläget att analysera orsakerna till ökningen av antalet beslut som inte verkställts inom tre månader. Utredningen är positiv till inriktningen i

Lokalförsörjningsplan 2023–2032⁴⁰ där berörda nämnder uppdras att prioritera planeringen för LSS-boende under planperioden.

Nyanskaffning av lokaler krävs även inom andra verksamheter utöver LSS-boende. Lagkrav för daglig verksamhet vad gäller lokalutformning i kombination med otydligheter i detaljplans- och bygglovsbestämmelser begränsar utbudet av lokaler och gör anskaffningsprocesserna svårnavigerade och utdragna vilket kan leda till ineffektivt lokalnyttjande, höga kostnader och lokalbrist. Dessa utmaningar behöver få ett större fokus framöver där förvaltningen och stadens lokalförsörjare gemensamt hittar vägar framåt.

Utredningen rekommenderar att:

- förvaltningen i samarbete med berörda aktörer i staden, utreder möjligheterna att minska inläsningseffekterna av ett beviljat beslut om LSS-boende
- förvaltningens lokalplanering fortsätter utvecklas för att bli mer långsiktig, strategisk och sammanhållen

5.7 LSS-boende för barn och unga

Behovet av boende för barn och unga har de senaste åren ökat och under 2023 har ett nytt boende öppnats och ytterligare ett startar under första halvåret 2023. Sett till andel av befolkningen är det likvärdigt som bor på boende för barn och unga i Malmö. Trots få individer är kostnaderna höga då boende för barn och unga i Malmö kostar mer än fem gånger mer än LSS-boende för vuxna. Detta gör LSS-boende för barn och unga till den enskilt dyraste insatsen per brukare inom förvaltningen. Utredningen har inte undersökt möjligheterna till kostnadseffektiviseringar i driften av boende för barn och unga men konstaterar att målgruppen har stora och särskilda behov. Att genomföra behovsbedömningar även inom förvaltningens barnboende bedöms ge ett bättre underlag för förvaltningen att säkerställa att resurserna är rätt i förhållande till behoven.

Vidare menar utredningen att förebyggande insatser har möjlighet att i vissa fall motverka att beslut om boende blir nödvändigt. Utöver stora kostnadsbesparingar finns förstås andra och viktigare vinster i att aktivt arbeta för att barn och unga ska kunna bo kvar i det egna hemmet, varför alla insatser som kan motverka beslut om permanent boende enligt LSS bör övervägas.

⁴⁰ KS 230301 §70

Förvaltningen har under perioden samlat boenden och korttidsboende för barn och unga i en särskild barnenhet med syfte att förstärka barn- och anhörigperspektiven. Även en separat barnsektion inom myndighetsfunktionen har bildats för att kvalitetssäkra arbetet med insatser till barn och unga, arbeta förebyggande och förbättra samarbetet med bland annat skolförvaltningarna och arbetsmarknads- och socialförvaltningen. För att underlätta arbetet med orosanmälningar och öka tillgängligheten har även en mottagningsfunktion skapats. Funktionsstödsförvaltningen och arbetsmarknads- och socialförvaltningen har också bildat ett gemensamt konsultationsteam som ser till att nytillkomna barn utreds och får rätt diagnos för att vidare tillförsäkra att identifierade behov möts av rätt stöd.

Det finns ett fortsatt behov av att utveckla förvaltningens förebyggande arbete. Till exempel är antalet brukare med beslut om korttidsvistelse LSS i förhållande till befolkningen lägre i Malmö än i jämförbara kommuner. Att se över förvaltningens kapacitet för korttidsboende och andra förebyggande insatser borde, enligt utredningen, vara både kostnadseffektivt och till gagn för den enskilde brukaren och dennes anhöriga.

Utredningen rekommenderar att:

- behovsbedömningar genomförs även inom förvaltningens barnboende
- funktionsstödsförvaltningen, i samverkan med skolförvaltningarna, arbetsmarknads- och socialförvaltningen, regionen och civilsamhället, utvecklar förebyggande insatser som bland annat kan motverka placering på boende för barn och unga

5.8 Daglig verksamhet

Malmö har en lägre andel av befolkningen som har insatsen daglig verksamhet jämfört med andra kommuner. Sedan 2018 har dock antalet brukare i daglig verksamhet vuxit betydligt snabbare än stadens befolkning. Volymutvecklingen har varit högre än befolkningsutvecklingen i de flesta ålderskategorier men bedöms särskilt hög bland brukare över 30 år utan tidigare insatser. Utvecklingen kan enligt förvaltningens bedömning delvis förklaras av förändringar på arbetsmarknaden och i Arbetsförmedlingens och i Samhall AB:s förändrade uppdrag, vilka begränsar målgruppens möjligheter till förvärvsarbete. Med tanke på de växande årskullarna i gymnasiesärskolan bedöms volymutvecklingen fortsätta öka under överskådlig tid.

Mellan 2018–2022 har nettokostnaderna för daglig verksamhet ökat med totalt 40 procent medan antalet brukare under samma period har ökat med drygt 100 individer, motsvarande en ökning om 14 procent. Vistelsetiden i daglig verksamhet har samtidigt minskat i takt med att brukarvolymerna ökat. Sedan 2018 har den genomsnittliga tiden som brukare spenderar på daglig verksamhet sjunkit med 12 procent.

Kostnaden per brukare ökade med 23 procent under perioden. Jämförelser med andra kommuner visar att Malmös kostnad per brukare för daglig verksamhet för hela perioden är högre än i riket men lägre än i Stockholm och Göteborg. Dock är Malmös förändring under perioden högst av alla valda jämförelseobjekt. När det gäller kostnaden per invånare för daglig verksamhet är denna i förhållande till riket låg men har ökat mest under perioden.

Utredningen har inte nått en fullständig förklaring till varför kostnaden per brukare har ökat trots att vistelsetiden har minskat utan överlåter till förvaltningen att analysera detta vidare. Vidare överlåter utredningen till nämnden att tillsammans med andra relevanta aktörer ytterligare analysera orsakerna till att antalet nya brukare över 30 år ökar, samt hur målgruppens behov bäst tillgodoses.

I relation till den minskade vistelsetiden vill utredningen också belysa hur olika insatser påverkar varandra. Cirka hälften av alla brukare med insatsen daglig verksamhet bor på nämndens LSS-boenden. För dessa innebär minskad vistelsetid att en större del av dagen spenderas i hemmet vilket medför ökat personalbehov på boendet. Utredningens bedömning är därför att den minskade vistelsetiden i daglig verksamhet skulle kunna vara en bidragande faktor till kostnadsökningen inom LSS-boenden.

Under förutsättning att utvärderingen av det pågående arbetet med behovsbedömningar inom LSS-boende faller väl ut menar utredningen att även daglig verksamhet bör övergå till liknande modell för behovsbedömningar. Detta för att skapa likriktade och jämförbara behovsbedömningar inom nämndens verksamheter som därtill möjliggör jämförelse med andra kommuner.

Utredningen rekommenderar att:

- förvaltningen vidare analyserar orsakerna till de ökande volymerna och kostnadsutvecklingen inom daglig verksamhet samt orsaker och konsekvenser av den minskande vistelsetiden

- förvaltningen utvecklar tillsammans med andra relevanta aktörer samverkansformer för att samhället bättre ska kunna tillgodose behoven hos den växande målgruppen som är aktuella för daglig verksamhet

5.9 Hemtjänst

Förvaltningen har sedan bildandet 2017 köpt utförandet av hemtjänst från hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen. För att möjliggöra inrättandet av flexibla geografiska team beslutades 2019 att hemtjänstinsatserna såväl som en del av korta insatser inom ledsagning, avlösning, boendestöd och personlig assistans skulle utföras av funktionsstödsförvaltningens egna team för stöd och service. Liknande försök att inrätta team för korta insatser hade skett tidigare, dock utan att inkludera utförande av hemtjänst. Dessa försök hade emellertid misslyckats eftersom de låga brukarvolymerna ledde till dålig ekonomisk bärighet. Att inkludera även hemtjänstutförandet bedömdes därför skapa förutsättningar för en ekonomiskt hållbar organisation. Förvaltningen har sedan 2019 successivt tagit över utförandet av samtliga hemtjänstinsatser från hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen. I början av 2023 hade nästan samtliga brukare överförts.

Målet om ekonomisk hållbarhet har dock inte uppnåtts genom övertagandet från hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen. Utredningens analys visar att i takt med överföringen har de totala kostnaderna för hemtjänst ökat kraftigt inom nämnden. Kostnaden per utförd timme ökade med 142 procent mellan 2018 och 2022, vilket indikerar att funktionsstödsförvaltningens övertagande av hemtjänstens utförande påverkat kostnadsutvecklingen negativt.

Utredningens bedömning är att det begränsade brukarunderlaget inom nämndens målgrupp gör att en effektiv bemanningsplanering är svår att uppnå. De stora geografiska ytorna som ska täckas av relativt små personalgrupper bidrar till långa restider och ineffektivt personalnyttjande.

Funktionsstödsförvaltningen utför hemtjänstinsatser till cirka 260 brukare, ytterligare cirka 100 personer har enbart trygghetslarm. Insatserna utförs av fem team för stöd och service med cirka 120 medarbetare som utöver hemtjänst arbetar även med korta insatser inom avlösning, ledsagning och personlig assistans. Jämförelsevis utför hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen hemtjänstinsatser till cirka 5 200 brukare och ytterligare 2 500 har enbart trygghetslarm. Insatserna utförs av 2 500 medarbetare fördelade på sex enheter och 51 sektioner som är geografiskt spridda i staden. Utredningen har inte

närmare studerat hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningens utveckling och utmaningar men konstaterar att förvaltningen har lång erfarenhet av att bedriva hemtjänst och har en organisationsstorlek som jämfört med funktionsstödsförvaltningens möjliggör effektivare personalplanering, kortare restider, bättre arbetsmiljö och möjligheter att möta brukarnas behov.

Utifrån svårigheterna att utföra en kostnadseffektiv hemtjänst har en dialog påbörjats med hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen om att eventuellt återta utförandet av de hemtjänstinsatser som nu utförs av funktionsstödsförvaltningen. Inför övertagandet behöver berörda förvaltningar genomföra riskanalyser och riskbedömningar kring hur övertagandet ska utformas för att bäst gynna Malmöbon och staden som helhet. Under 2023 gör stadsrevisionen en granskning av utförandet av hemtjänsten inom hälsa-, vård- och omsorgsnämnden. Granskningens resultat och eventuella rekommendationer behöver också tas i beaktande vid övergången.

Övertagandet skulle också påverka funktionsstödsnämndens geografiska team som utför korta insatser. Hur teamen och brukarna som mottar dessa övriga korta insatser påverkas måste analyseras av funktionsstödsförvaltningen.

Utredningen rekommenderar att:

- funktionsstödsförvaltningen och hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen tillsammans fortsätter utreda förutsättningarna för att de hemtjänstinsatser som faller under funktionsstödsnämndens ansvar återigen utförs av hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen

5.10 Avslutning

När funktionsstödsförvaltningen bildades i maj 2017 skapades landets största sammanhållna verksamhet för funktionshinderfrågor. Att skapa ett gemensamt förhållningssätt, en sammanhållen och effektiv styrning i en ny och stor organisation med ett brett ansvarsområde kommer alltid föra med sig utmaningar och ta tid. Sedan bildandet har förvaltningen påverkats av utmaningar kopplat till pandemin men också en hög omsättning av medarbetare och chefer, inklusive fyra förvaltningsdirektörer.

Funktionsstödsnämnden har haft en hög kostnadsutveckling under perioden. Utredningen menar att utvecklingen kan förklaras av både externa förändringar i samhället och interna faktorer såsom bristande ekonomistyrning, avsaknad av

tillämpning av behovsbedömningar och resursfördelningsmodeller samt effektiv bemanningsplanering.

Förvaltningen har startat ett omfattande utvecklingsarbete för att möta de verksamhetsmässiga utmaningar som bedöms ha påverkat kostnadsutvecklingen. För att säkerställa behovet av resurser inom och mellan nämndens olika verksamheter pågår ett arbete med att utifrån bättre underlag i form av till exempel behovsbedömningar, omvärldsanalys, intern analys och nyckeltal styra och leda organisationen mot en ekonomisk hållbarhet. I det pågående utvecklingsarbetet ingår även en effektiv verksamhetsstyrning, kompetens- och ledarskapsåtgärder, framtagandet av nya processer och rutiner för att underlätta och effektivisera arbete och uppföljning. Detta arbete görs i samverkan mellan förvaltningen och fackliga organisationer. Det är avgörande att utvecklingsarbetet och framtagna åtgärder förankras och implementeras i verksamheten.

Utredningen vill framhålla att de justeringar och åtgärder som föreslås inte svarar mot nämndens samtliga utmaningar. I takt med att förändringsarbetet fortskrider kommer sannolikt ytterligare behov av åtgärder och förändringar uppkomma. Utredningen menar att det påbörjade utvecklingsarbetet kan ge många positiva effekter framåt i form av ökad kvalitet, en effektivare styrning och minskade kostnader.

Nämnden redovisade underskott 2022. Det är nödvändigt att nämndens kostnadsutveckling begränsas och att utvecklingsarbetet fortskrider. Det är samtidigt viktigt att framhålla att nämnden har ett stort arbete framför sig och att full effekt av påbörjade och i utredningen identifierade åtgärder inte kan nås direkt. Under 2023 kommer utvecklingsarbetet att följas upp och redovisas i ekonomisk prognos och i delårsrapporten. Denna genomlysning är ett steg på vägen i ett förändringsarbete som nödgår kontinuitet, fortsatta eventuella justeringar och åtgärder.