

När du har infogat en bild (i liggande eller kvadratisk format) bör du anpassa bildens storlek/mått så att den ligger kant i kant med texten och logotypen nedan.

Detta gör du genom att klicka/dubbelklicka på bilden och gå till Format (under Bildverktyg) i den översta menyn. Här längst till höger kan du skriva in vilka mått bilden ska ha. Skriv in 16 cm för bildens bredd.

Radera denna text när du är klar!

Principer och modeller för tilldelning av budgetram från kommunfullmäktige till funktionsstödsnämnden

Klicka eller tryck här för att ange text.

Stadskontoret
Ekonomiavdelningen/enheten för
ekonomisk styrning

Upprättad: [Datum]
Version: 1
Ansvarig: Martin Svensson



Innehållsförteckning

Bakgrund och syfte	3
Styrning i Malmö Stad	3
Nuvarande modell och gällande principer	4
Demografieffekt	4
Utbyggnad LSS-boenden	5
Gällande principer för demografieffekt	5
Förslag till justeringar	6
Volymjusterad demografieffekt	6
Avdrag för avveckling av LSS-boenden	7
Sammanfattning av föreslagen modell	8
Praktisk hantering	9

Bakgrund och syfte

Kommunfullmäktige behandlade 2023-09-28 §178 rapporten Genomlysning av funktionsstödsnämndens ekonomi. Då beslutades att ge kommunstyrelsen i uppdrag att utreda principer och modeller för tilldelning av budgetram från kommunfullmäktige till funktionsstödsnämnden. Under detta utredningsarbete har stadskontoret haft löpande dialog med funktionsstödsförvaltningen. Denna rapport innehåller förslag till justeringar i enlighet med uppdraget.

I ovan nämnda genomlysning identifierades två utmaningar kopplade till tilldelningen av medel till funktionsstödsnämnden. Dels svag korrelation mellan stadens demografiska utveckling och volymutveckling inom nämndens ansvarsområde, dels eventuella oönskade styreffekter om nämnden kompenseras enligt olika principer för olika insatser.

I funktionsstödsnämndens årsanalys för 2023 och extra prognos per februari 2024 understryks vikten av att tilldelningen av resurser till nämnden återspeglar volymutvecklingen, med fokus på nämndens omfattande insatser såsom till exempel LSS-boende, boendestöd och daglig verksamhet.

I kommunfullmäktiges beslut om budget 2023 (2022-11-23 – 23-11-24 §40) gavs kommunstyrelsen i uppdrag att utreda möjligheter till en mer ändamålsenlig styrning avseende bland annat demografieffekter i budget. Uppdraget om principer och modeller för funktionsstödsnämndens tilldelning har samordnats med detta budgetuppdrag.

Styrning i Malmö Stad

Styrningen i Malmö stad är decentraliserad och baserad på tillit. I budgetdokumentet för 2024 står bland annat:

”Malmö stad har en styrmodell med ett långtgående decentraliserat ansvar. Utöver reglementen och ägardirektiv styr kommunfullmäktige utifrån den långsiktiga visionen, kommunfullmäktigemål, särskilda uppdrag och ekonomiska ramar.”

Budgeten har en central roll i styrningen, nedanstående är hämtat från Malmö stads årsredovisning 2023:

”Inom de ramar som lagstiftning, reglementen, ägardirektiv och nationella riktlinjer sätter för den kommunala verksamheten är Malmö

stads budget det övergripande och överordnade styrdokumentet för stadens nämnder och helägda bolag.

Det är viktigt att principer och modeller för tilldelning av budget är relevanta för respektive nämnd eftersom budgeten är ett av Malmö stads viktigaste styrinstrument. Vid framtagandet av relevanta budgetmodeller är det inte enbart viktigt att beakta tekniska lösningar avseende exempelvis indata och beräkningsmodeller. Även modellens transparens och acceptans för både fullmäktige och berörda nämnder är viktiga aspekter.

Stadskontorets ekonomiavdelning har ansvar för att löpande bevaka Malmö stads budgetmodell. I detta ansvar ingår att utvärdera gällande principer och modeller för tilldelning och initiera utvecklingsarbete om det bedöms vara relevant.

Nuvarande modell och gällande principer

Demografieffekt

Idag ingår en demografieffekt i tilldelningen till funktionsstödsnämnden för all nämndens verksamhet förutom LSS-boenden. Detta innebär att demografieffekten beräknas på cirka 55% av funktionsstödnämndens nettokostnader. Resterande del av nettokostnaderna utgörs av LSS-boenden och på dessa beräknas ingen demografieffekt. Demografieffekten beräknas uppdelat på tre åldersgrupper, 0–19 år, 20–64 år och över 65 år. Varje åldersgrupp har en viktning baserat på bedömt relativt behov av insatser, viktningarna är 1, 1,06 och 0,63. Demografieffekten beräknas på invånarantal enligt befolkningsprognos för budgetåret jämfört med invånarantal i budgeten året före. Befolkningsprognosen tas fram under våren året före budgetåret och beslutas av kommunstyrelsen.

Nedanstående tabell visar demografieffekt i tkr som tilldelats funktionsstödsnämnden i budget 2021–2024 samt preliminär demografieffekt för 2025:

2021	2022	2023	2024	2025
12 400	11 600	15 100	20 800	17 800

Utöver ovanstående belopp har funktionsstödsnämndens budget från och med 2024 förstärkts med 100 mnkr för att nämnden framgent ska kunna säkerställa en rättvis och rättssäker utveckling av verksamheten.

Utbyggnad LSS-boenden

För bostad med särskild service enligt LSS (LSS-boende) beräknas en nettokostnad för utbyggnad av nya boenden. Denna beräkning görs av funktionsstödsförvaltningen och fastställs av funktionsstödsnämnden i dess budgetskrivelse. För budgetåret beräknas en delårseffekt och året efter budgetåret erhålls helårseffekt. Detta innebär exempelvis att för ett boende som beräknas starta vid halvårsskiftet under budgetåret tilldelas halva den beräknade årliga nettokostnaden under budgetåret. Resterande del av nettokostnaden erhålls från och med året efter budgetåret. Både delårs- och helårseffekt ingår i stadskontorets underlag till kommunstyrelsens budgetberedning, det förstnämnda ingår under rubriken BAS och det sistnämnda under rubriken Övrigt. Inget avdrag görs för minskade nettokostnader till följd av eventuell avveckling av platser eller minskade totala volymer inom insatsen.

Nedanstående tabell visar tilldelning i tkr för utbyggnad av LSS-boenden i budget 2021–2024. För 2025 visas preliminär tilldelning, slutgiltigt belopp beräknas av funktionsstödsnämnden i dess budgetskrivelse för 2025.

2021	2022	2023	2024	2025
27 500	20 900	16 700	36 100	13 600

Utöver ovanstående belopp i kommunfullmäktiges budgetbeslut har funktionsstödsnämnden från och med 2023 erhållit 28 mnkr i utökad ram för start av två nya LSS-boenden för barn och unga (KF 2023-09-28 §178).

Gällande principer för demografieffekt

I samband med beslut om budget fastställer kommunfullmäktige även principer för demografieffekt. Dessa säger för 2024-års budget bland annat:

”Ramjusteringar för demografin görs för verksamheter där det finns ett direkt samband mellan befolkningsutveckling och resursåtgång. Det gäller i första hand för nämnder som i huvudsak driver en för kommunen obligatorisk verksamhet men även för delar av kultur- och fritidsverksamheten. Demografiberäkningarna görs enligt en schabloniserad modell med faktorer som inte är påverkbara för en enskild nämnd. Beräkningsmodellen utgår från att verksamheten för nya

invånare drivs med samma ambitions- och kostnadsnivå (enligt kommunbidraget) som den befintliga verksamheten.”

Beräkningen av demografeffekt för funktionsstödsnämnden exemplifierar dessa principer då LSS-boenden ligger utanför nämndens demografeffekt till följd av att samband mellan demografisk utveckling och nämndens åtagande är svagt.

Förslag till justeringar

Volymjusterad demografeffekt

Volymutvecklingen inom vissa av funktionsstödsnämndens insatser enligt LSS och SoL har under de senaste åren överskridit befolkningsökningen. Avseende flera av insatserna bedömer nämnden att det kommer att ske en motsvarande ökning under perioden fram till 2030.

Exempelvis har antalet brukare med daglig verksamhet LSS ökat med drygt 40 personer per år mellan 2020 och 2023, motsvarande en total ökning med 15 procent. Malmös totala befolkning i arbetsför ålder har under samma period ökat med 4 procent. Ökade volymer inom daglig verksamhet LSS är en trend som konstateras även på riksnivå. I Lägesrapport 2024 för insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning konstaterar Socialstyrelsen att daglig verksamhet är den insats som ökar mest av alla insatser enligt LSS.

När det gäller insatser enligt SoL konstaterar Socialstyrelsen i samma rapport att boendestödet ökar kraftigt på riksnivå. Samma utveckling sker inom funktionsstödsnämnden där volymökningen varit 47 procent mellan 2020 och 2023.

Stadskontorets förslag

Stadskontoret föreslår från och med budget 2025 en volymjusterad demografeffekt för LSS-insatserna daglig verksamhet, korttidsvistelse utanför hemmet och korttidstillsyn för skolungdomar över 12 år samt SoL-insatserna särskilt boende, korttidsplats och boendestöd. Denna förändring av modellen innebär en bättre följsamhet mellan tilldelning av budgetram och faktiska volymökningar inom nämndens verksamhet. Detta skulle vara ett avsteg från Malmö stads allmänna principer för beräkning av demografeffekt men bedöms vara relevant givet de förändringar i befolkningsgruppen som har identifierats. Inga justeringar föreslås inom insatsen personlig assistans, detta på grund av

den osäkerhet som råder inför kommande lagförändring. Detta medför att det finns en osäkerhet som kontinuerligt kommer behöva följas upp.

Genom att basera denna volymjustering på tre års genomsnitt av utfall och budget¹ skulle önskade variationer i tilldelning kunna begränsas. Hade denna modell tillämpats under perioden 2022–2025 skulle funktionsstödsnämnden ha erhållit en budgetram som överstigit den tilldelade demografieffekten med belopp enligt nedanstående tabell:

2022	2023	2024	2025
7 900	9 200	16 500	23 100

Den föreslagna modellen skulle ha gett en nivåhöjning jämfört med tilldelad demografieffekt på 57 mnkr 2025 jämfört med 2021.

Med utgångspunkt i funktionsstödsnämndens lokalbehovsplan 2025-2034 har en bedömning gjorts av motsvarande nivåhöjning till och med 2028:

2026	2027	2028
23 400	23 100	26 100

Den föreslagna modellen bedöms ge en ytterligare nivåhöjning jämfört med tilldelad demografieffekt på 73 mnkr 2028 jämfört med 2025².

Avdrag för avveckling av LSS-boenden

LSS-boende är alltså en insats där sambandet mellan demografisk utveckling och nämndens åtagande redan sedan tidigare bedömts som svagt. Tilldelningen för utbyggnaden av LSS-boende har principiellt varit oförändrad under hela tiden sedan funktionsstödsnämndens bildande 2018. Modellen är relativt transparent och accepterad av fullmäktige och funktionsstödsnämnden. Däremot innehåller modellen en svaghet då inget avdrag görs för avveckling av boenden eller boendeplatser. Avveckling innefattar även då ett boende anpassas och används för en annan insats.

En volymbaserad demografieffekt för denna insats skulle hantera en sådan avveckling samt eventuella övriga volymförändringar i framtiden. Dock skulle en sådan modell skapa en ny problematik relaterat till den stora variationen av behov inom insatsen. Modellen med volymjusterad demografieffekt bygger på

¹ Utfall två och tre år innan budgetåret samt budget året innan budgetåret.

² Dessa belopp är baserade på 2024-års internbudget för funktionsstödsnämnden och innefattar inte antaganden om pris- och löneökning samt fördelning av tillskott till följd av föreslagen modell.

nämndens genomsnittliga budgeterade kostnader per plats eller motsvarande. Under perioden 2020–2023 har volymerna inom LSS-boende inte förändrats avsevärt, däremot har förändringar inom insatsen och befolkningsgruppen påverkat behovet av bygga nya gruppboendestäder för brukare med stora eller särskilda behov. En volymjusterad demografieffekt skulle ge en tilldelning i form av genomsnittlig nettokostnad även om utbyggnaden över tid är dyrare per brukare än genomsnittet.

Stadskontorets förslag

Stadskontoret föreslår att nuvarande modell för tilldelning för utbyggnad av LSS-boenden bibehålls och från och med budget 2025 kompletteras med ett motsvarande avdrag för avveckling av LSS-boenden/boendeplatser. Genom denna förändring av modellen hanteras utbyggnad och avveckling på ett likvärdigt sätt.

Hade detta avdrag gjorts under perioden 2022–2025 skulle funktionsstödskommittén ha erhållit en minskad tilldelning för avveckling av LSS-boenden enligt nedanstående tabell. Avveckling för 2025 är just nu inte känd och möjlig att beräkna.

2022	2023	2024	2025
-7 500	-16 600	-6 600	

Det föreslagna avdraget skulle ha gett en nivåsenkning jämfört med tilldelad budgetram på 31 mnkr 2025 jämfört med 2021.

Funktionsstödskommittén kommer tillsvidare att bedöma omfattning och beräkna nettokostnad för avveckling på samma sätt som görs idag för utbyggnad. Avveckling som inte är känd i samband med budgetskrivelsen beräknas i efterhand. Stadskontoret föreslår fortsatt utredning om i vilken utsträckning funktionsstödskommitténs interna resursfördelningsmodell kan ligga till grund för dessa beräkningar.

Sammanfattning av föreslagen modell

Ovanstående förslag innebär sammantaget en tilldelning av budgetram till funktionsstödskommittén i tre delar. Ett äskande för utbyggnad av LSS-boenden även fortsättningsvis, men med avdrag för avveckling av LSS-boenden/boendeplatser. En volymjusterad demografieffekt för insatserna daglig verksamhet, korttidsvistelse och -tillsyn, särskilt boende samt boendestöd. En demografieffekt på samma sätt som idag för övriga insatser samt nämnds- och förvaltningsövergripande verksamhet.

Praktisk hantering

Stadskontoret ekonomiavdelning (enheten för ekonomisk styrning) arbetar tillsammans med funktionsstödsförvaltningen fram och dokumenterar definitioner och rutiner för ekonomiska beräkningar. Belopp och beräkningsgrunder för dessa redovisas i lämplig utsträckning i funktionsstödsnämndens budgetskrivelse samt ingår i stadskontorets underlag för budgetberedning på motsvarande sätt som sker för utbyggnad och demografieffekt idag.

Stadskontorets ekonomiavdelning (enheten för ekonomisk styrning) kommer att beräkna volymjusterad demografieffekt baserat på utfalls- och budgetdata som erhålls från funktionsstödsnämnden eller -förvaltningen.