

Utredning
Datum: 2025-09-08
Diarienummer: VON 2024/0048

Till: Vård- och
omsorgsnämnden

Utredning av ny modell för ersättningsystem för LSS bostäder inom egen regi och LOU

Uppdrag

Vård- och omsorgsnämnden gav den 19 mars 2024 socialförvaltningen i uppdrag att utreda ersättningsystemet för insatser enligt Lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade (LSS) inom egen regi och LOU samt att presentera förslag på en ny modell för det. Nämnden har förtydligat senare att utredningen ska fokusera på insatsen bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 LSS.

Utredningen ska dessutom omfatta en analys av möjligheten att upprätthålla en balans mellan boenden med särskild inriktning – exempelvis boenden för personer med utåtagerande beteende, äldre personer inom LSS eller personer med särskilda sjukdomstillstånd – och boenden utan särskild inriktning. Det ska klargöras hur fördelningen mellan dessa typer av boenden ser ut i dagsläget samt om boenden med särskild inriktning kan vara i behov av en anpassad ersättningsmodell.

Behovsbedömning

Socialförvaltningen använder Individens behov i centrum (IBIC) som utredningsmetod i utredningar gällande LSS-insatser. IBIC utgår från regelverket för dokumentation inom socialtjänsten, där Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:5) om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS ingår som en del, och Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (ledningssystemsföreskriften).

IBIC utgår från individens behov, resurser och individuella mål för stöd inom olika livsområden i det dagliga livet. IBIC bygger på ICF som är WHO:s klassifikation av funktionshinder, funktionstillstånd och hälsa utifrån en biopsykosocial modell. På så sätt kan individens nuvarande förmågor och

behov av stöd och hjälp beskrivas. Med individuella mål kan individens egna resurser synliggöras och funktionsförmågor stärkas och utvecklas.

Utredning enligt IBIC leder till en bedömning av vilket stöd som behövs i olika vardagssituationer. Den visar om individen klarar ett moment helt själv, behöver visst stöd, eller är i behov av aktivt stöd genom hela momentet. Det är viktigt att understryka att behovsbedömningen enbart grundar sig på individens faktiska behov – den är inte kopplad till ersättning eller ekonomiska faktorer.

Begreppet omvårdnad och individuellt stöd i LSS bostäderna

Enligt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd från 2022 om bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 LSS, definieras omvårdnad som all individuellt anpassad hjälp i den dagliga livsföringen. Med individuellt anpassad hjälp i den dagliga livsföringen avses insatser som skall tillgodose den enskildes psykiska, fysiska och sociala behov. Denna hjälp ska ingå som en del av insatsen bostad med särskild service.

Ekonomiskt utgångsläge

Under samtal med socialförvaltningens controllers under perioden 2024–2025 har det framkommit att det största budgetunderskottet inom förvaltningen återfinns i verksamheten för egen regins service- och gruppbovärdheter.

Underskottet kan delvis förklaras av att personalkostnaderna för insatsen är höga. Den årliga indexuppräknningen av intäkter med 2 procent och kostnader med 2,4 procent är inte tillräcklig för att täcka de faktiska utgifterna, särskilt vad gäller lönekostnader och andra driftskostnader inom dessa verksamheter.

Gruppbovärdheter Bergsätra och Oppsätra, som drivs i kommunens egen regi, har flest brukare med omfattande omvårdnadsbehov. Dessa verksamheter har också den högsta personalbemanningen. Även Smedby gruppbovärdhet har brukare med stora behov av omvårdnad, inklusive situationer där dubbelbemanning krävs för att säkerställa trygghet och säker omsorg.

Flera av servicebovärdheter inom egen regi har under senare tid fått brukare med mer omfattande omvårdnadsbehov, till följd av högre ålder, fysisk sjukdom eller psykisk ohälsa. En bidragande orsak är att rådande rättspraxis har förändrats över tid, vilket innebär att det idag krävs mer omfattande behov av stöd och omvårdnad för att beviljas insatsen bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 LSS.

Boenden inom LSS kategoriseras utifrån så kallade personkretsar. Grupp- och servicebovärdheter i egen regi riktar sig främst till personer inom personkrets 1–2 LSS. I personkrets 1 ingår personer med intellektuell funktionsnedsättning och autismspektrumstörning och i personkrets 2 ingår personer med förvärvat

hjärnskada i vuxen ålder. Ersättningen är densamma oavsett brukarens stödbehov enligt nuvarande ersättningssystem.

Nuvarande ersättningssystem

Bostad med särskild service LSS grupp/servicebostad

Kommunfullmäktige beslutar årligen om ersättningsnivåer för de nio LSS-insatser som kommunen ansvarar för. För vissa insatser följer ersättningen rekommendationer från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) eller schablonbelopp fastställda av riksdagen.

När insatser utförs av externa aktörer enligt lagen om valfrihetssystem (LOV) eller genom ramavtal enligt lagen om offentlig upphandling (LOU), styrs ersättningen av respektive avtal och dess villkor. I Österåkers kommuns ramavtal för enstaka platser inom grupp- och servicebostäder tillämpas en nivåbedömning med fem ersättningsnivåer, vilket möjliggör en mer behovsanpassad ersättningsmodell.

För kommunens egen regis grupp- och servicebostäder enligt LSS gäller ett ersättningssystem där ersättning utgår per lägenhet, oavsett om platsen är belagd eller inte. Ersättningen är densamma oavsett brukarens individuella behov av stöd och omvårdnad.

Systemet bygger på ett beslut i Kommunfullmäktige den 18 mars 2013 (VON 2011/0070), där det fastställdes att varje enhet får ersättning för en fast kapacitet – det vill säga ett visst antal lägenheter – med möjlighet till tilläggsersättning för varje ytterligare lägenhet. Syftet är att säkerställa en garanterad grundersättning per enhet. Vård- och omsorgsnämnden kan, efter särskilt beslut, justera den fasta kapaciteten, med minst fyra månaders framförhållning.

Eftersom både brukarnas behov och enheternas utformning varierar, ansvarar utföraren för att fördela den totala ersättningen på ett sätt som motsvarar verksamhetens faktiska behov och bemanningskrav.

Från och med den 1 januari 2024 infördes en extra ersättning för brukare som är över 65 år och inte längre deltar i daglig verksamhet.

Möjligheter och svårigheter

Nivåbedömning i Österåkers kommun

I Österåkers kommun tillämpas nivåbedömning, även kallad insatsmätning, inom vissa LSS-insatser. Det gäller i dagsläget för:

- Korttidsvistelse enligt LSS

- Daglig verksamhet enligt LSS
- Enstaka platser inom service- och gruppboheter enligt LSS (ramavtal)

Bedömningen syftar till att spegla brukarens omvårdnadsbehov och ligger till grund för vilken ersättningsnivå som tilldelas utföraren.

Den lägsta nivån motsvarar ett förhållandevis litet stödbehov men behov av stöd finns, till exempel en brukare inom daglig verksamhet som är på en praktikplats utan behov av handledare. Den högsta nivån innebär ett exceptionellt stort stödbehov, där brukaren behöver ha en personal vid sin sida hela tiden samt ytterligare en i närheten som kan hjälpa till vid behov. Detta kombineras ofta med särskilda lösningar anpassade efter individens behov.

I det nuvarande nivåbedömningssystemet används nivåerna 1–5+, medan ramavtalen tillämpar nivåerna 1–5. Den vanligaste ersättningsnivån är nivå 3, som utgör en schablonersättning. Nivå 3 är avsedd för personer med frekvent behov av personalstöd, där personalens närvaro krävs regelbundet för att ge stöd utifrån fysiska, psykiska eller sociala behov.

Matris för nivåbedömning

Den matris som används för att genomföra nivåbedömningar i Österåkers kommun är från 2004 och finns inlagd i det tidigare verksamhetssystemet Procapita. Kommunen har numera övergått till verksamhetssystemet Lifecare, men matrisen har ännu inte överförts dit.

Enligt gällande rutin är det kommunens LSS-handläggare som ansvarar för att genomföra nivåbedömningen, vanligtvis genom intervju med personal inom tre månader från att insatsen verkställts.

Utföraren tilldelas ersättning enligt nivå 3 i väntan på att nivåbedömning genomförs. När bedömningen är klar justeras ersättningen retroaktivt om brukarens behov visar sig motsvara en högre eller lägre nivå.

Det är intervjuaren som har tolkningsföreträde vid sammanvägning av personalens svar. Bedömningen omfattar flera dimensioner av stödbehovet – psykiskt, socialt, praktiskt och konkret – och särskilda omständigheter kan också vägas in i helhetsbedömningen.

Ersättningar och nivåbedömning i praktiken

Utredningen visar att nivåbedömningar kopplade till ersättning inom daglig verksamhet och korttidsvistelse enligt LSS inte används konsekvent i praktiken. Många brukare saknar helt en genomförd nivåbedömning, vilket innebär att ersättning till utföraren automatiskt utgår enligt schablon – nivå 3 – oavsett brukarens faktiska stödbehov. En bidragande orsak till detta kan vara att den

nivåbedömningsmatrisen som används är från 2004 och ännu inte har integrerats i det nuvarande verksamhetssystemet Lifecare.

Utredningen visar att ersättningen för bostad med särskild service enligt LSS upplevs som otillräcklig av utförare inom kommunens egen regi. Upplevelsen förklaras med att den årliga uppräkningsen av ersättningen inte har hållit jämna steg med löneutvecklingen eller den allmänna kostnadsutvecklingen i samhället. Ersättningen skiljer sig i dagsläget endast mellan servicebostäder och grupp- och servicebostäder, utan att ta hänsyn till brukarens individuella stödbehov. Även metoder och arbetssätt påverkar resursbehovet, vilket inte heller beaktas i nuvarande ersättningsmodell.

Beskrivning av ersättningssystem i sex liknande kommuner

Som en del av utredningen har sex kommuner – Täby, Lidingö, Vallentuna, Huddinge, Upplands Väsby och Stockholms stad – ombetts att besvara en enkät om sina ersättningssystem inom LSS. Enkäten var öppen mellan den 27 december 2023 och den 31 januari 2024. Information de tillfrågade kommunernas ersättningssystem framkommer av den bifogade jämförelsetabellen.

Kommunerna har fått svara på frågor om:

- Vilket ersättningssystem de tillämpar för LSS-insatser
- Om de använder nivåbedömning som grund för ersättning
- Om de upplever ekonomiska utmaningar inom verksamheter för personer med funktionsnedsättning

Som komplement till enkätsvaren har även uppgifter om aktuella ersättningsnivåer för grupp- och servicebostäder samlats in avseende år 2025. Dessa redovisas i den bifogade jämförelsetabellen.

Sammanställning av ersättningspraxis i jämförbara kommuner

En genomgång av enkätsvaren från sex kommuner visar på variationer i hur ersättning och nivåbedömning tillämpas inom LSS-bostäder.

- Tre av sex kommuner betalar ersättning för grupp- och servicebostäder oavsett om platsen är belagd eller inte.

- Två av sex kommuner betalar inte ersättning för tomma platser.
- Tre av sex kommuner tillämpar nivåbedömning inom egen regins service- och gruppboheter.
- Två av sex kommuner betalar en extra ersättning för brukare som inte längre deltar i daglig verksamhet på grund av att de uppnått pensionsåldern.
- Alla sex kommuner tillämpar nivåbedömning för grupp- och serviceboheter inom ramavtalet eller LOV.
- Fyra av sex kommuner tillämpar nivåbedömning inom egen regin /kommunala grupp- och serviceboheter.

Enkätsvaren visar att ersättningen för externa utförare skiljer sig från den som tillämpas för kommunens egna verksamheter.

Analys av nuvarande ersättningssystem och möjliga alternativ till det

Österåkers kommun tillämpar, likt flera andra kommuner, ett nivåbaserat ersättningssystem inom insatserna daglig verksamhet och korttidsvistelse i egen regi. Utredningen visar att det nuvarande nivåbedömningssystemet behöver utvecklas för att kunna användas på ett mer ändamålsenligt sätt. Eftersom nivåbedömningar inte alltid genomförs, baseras ersättningen i många fall på en schablonersättning. För att nivåbedömningen ska kunna ligga till grund för en behovsanpassad ersättning krävs att nivåbedömningsmatrisen ses över och uppdateras. Den bör anpassas till respektive insats och tydligare fånga in behov kopplade till exempelvis:

- Beteenden som kräver personalnärvaro
- Psykisk funktionsnedsättning
- Självskadebeteende och utåtagerande beteende
- Behov av särskild kompetens hos personalen
- Somatiska sjukdomar
- Behov kopplat till åldrande.

Dessa behov bör kopplas till varje bedömt livsområde (ADL) för att ge en mer nyanserad bild av brukarens stödbehov.

För att säkerställa kvalitet och likvärdighet i bedömningarna bör de genomföras av personal med god kännedom om brukaren. Det krävs också att utbildning och regelbunden genomgång av bedömningsmaterialet erbjuds, samt att det finns utrymme för dialog och gemensam tolkning – exempelvis vid

ärendedragningar eller i andra återkommande forum.

Vidare bör nivåbedömningsmaterialet vara tillgängligt för de utförare där bedömningen tillämpas. Detta är en förutsättning för en transparent dialog om brukarens omvårdnadsbehov och den ersättning som följer.

Förslag på nytt ersättningssystem

Utifrån utredningens resultat föreslås ett nytt ersättningssystem för LSS-bostäder i Österåkers kommun. Det föreslagna systemet består av tre delar:

1. En grundersättning (nivå 0) – en fast ersättning som tilldelas utföraren oavsett om platsen är belagd eller inte. Grundersättningen differentieras mellan gruppboende och serviceboende för att spegla skillnader i struktur och bemanningsbehov.
2. En behovsbaserad tilläggsersättning – som utgår från en nivåbedömning av brukarens individuella stödbehov. Nivåbedömningen föreslås ske enligt en uppdaterad modell/matris som bättre fångar komplexa behov och möjliggör en mer korrekt och träffsäker ersättning.

För nivåbedömningen ska kunna anpassas till de varierande omvårdnadsbehoven hos brukare föreslås ersättningssystemet innefatta ersättning för nivå 0–5+.

3. Den extra ersättningen för personer över 65 år som inte längre deltar i daglig verksamhet föreslås kvarstå i det nya systemet. Denna ersättning ska betalas utöver grundpengen och ersättningen baserad på nivåbedömningen.

Ekonomisk analys

Förslaget baseras på en analys av faktiska kostnader per brukare och per boendeenhet, samt en simulering där varje befintlig brukare tilldelats en uppskattad omvårdnadsnivå utifrån kostnadsdata och annan information om brukarens stödbehov.

Syftet med det föreslagna ersättningssystemet är att skapa en mer transparent, behovsanpassad och ekonomiskt hållbar modell som ger förutsättningar för god kvalitet i omsorgen – oavsett utförare. Förslaget inkluderar den så kallade grundpengen för att säkerställa att utförare inte påverkas negativt av tomma platser.

Förslaget att införa ett ersättningssystem baserat på nivåbedömning innebär att behovet av särskilda inriktningar inom LSS-bostäderna minskar. Ersättningen kan anpassas till brukarens individuella stödbehov, oavsett vilken typ av LSS-bostad brukaren bor i.

En ekonomisk analys visar att införandet av det nya ersättningssystemet skulle

innebära en ökad kostnad på 10,6 miljoner kronor för Vård- och omsorgsnämnden.

Slutsatser

Utredningen visar att det nuvarande ersättningssystemet för LSS-bostäder i Österåkers kommun har begränsad förmåga att spegla brukarens faktiska behov av stöd. Ett nytt system som kombinerar grundersättning med nivåbedömning bedöms kunna skapa bättre förutsättningar för kvalitet och ekonomisk hållbarhet. Nedan sammanfattas de huvudsakliga slutsatserna:

- En förändring av ersättningssystemet för bostad med särskild service enligt LSS, avseende grupp- och servicebostäder, möjliggör ett ökat brukarfokus genom att ersättningen i högre grad speglar brukarens individuella behov av personalstöd.
- En lägre grundersättning (nivå 0) bör kvarstå för att säkerställa ekonomisk stabilitet vid tillfälliga vakanser, renoveringar eller andra driftstörningar.
- Den extra ersättningen för brukare över 65 år som inte längre deltar i daglig verksamhet bör behållas i det nya systemet.
- Ett nivåbedömningssystem som baseras på nivåbedömning på skala 0–5+ ska införas inom bostad med särskild service, i linje med det som redan används inom daglig verksamhet och korttidsvistelse. Ersättningen per brukare bör då bestå av en grundersättning samt ett tillägg kopplat till den bedömda nivån.
- Det föreslagna ersättningssystemet ska även gälla utförare som driver grupp- och servicebostäder inom kommunen som driftentreprenörer.
- En uppdaterad nivåbedömningsmatrix och tillhörande stödmaterial bör tas fram i god tid innan det nya ersättningssystemet ska tas i bruk.
- Stödmaterialet ska vara anpassat för service- och gruppbo- städer, med tydlig koppling till olika typer av stödbehov. Nivåbedömningsmatrix ska fungera som stöddokument till handläggare för att de ska kunna genomföra kvalificerade nivåbedömningar.

Sammantaget visar utredningen att ett uppdaterat och behovsbaserat ersättningssystem kan bidra till ökad transparens och långsiktig ekonomisk balans i kommunens LSS-verksamhet.