



Funktionshinderområdet

Rätt stöd i boendet till rätt kostnad för personer som omfattas av LSS

Handläggare/referens
Annica Åström
08-5230 3701
annica.astrom@sodertalje.se

Innehåll

Sammanfattning	4
Deltagande kommuner i Södertörn	4
Huvudsyfte med nyckeltalsarbetet	4
Förändringar i upplägg mot tidigare år	4
Inledning	5
Volymutveckling LSS	7
Utveckling av andel personer med insats enligt LSS i Riket.....	7
Utveckling av andel personer med insats enligt LSS i deltagande kommuner	8
Bidrag och avgifter i utjämningsystem för LSS	9
Personalkostnadsindex (PK-IX).....	10
Resultat.....	11
Kostnader boende enligt LSS.....	11
Brukarnas stödbehov.....	12
Finns samband mellan kostnader och stödbehov?	14
Fördelning mellan insatserna boendestöd SoL och bostad med särskild service LSS	16
Fördelning av bedömda nivåer i bostad med särskild service LSS	18
Slutsats och diskussion.....	19
Ordlista	21
Nyckeltalsinformation.....	22

Sammanfattning

Årets arbete har varit inriktat på bostad med särskild service enligt LSS och boendestöd enligt SoL för personer med funktionsnedsättning.

Uppgifterna i rapporten har i huvudsak hämtats från SCB, Socialstyrelsen och Kolada och avser uppgifter om verkställda insatser den 1 oktober 2012 och kostnader 2012.

Som ett komplement till de offentliga nyckeltalen har uppgifter samlats in kring brukarnas bedömda stödbehov och antal personer (tillhörande personkrets LSS) med boendestöd enligt SoL.

En hel del tid har använts till att kvalitetssäkra de deltagande kommunernas personnummerbaserade statistik för LSS 1 oktober 2012 som ligger till grund för utjämnningen av LSS. Några av kommunerna har, med anledning av detta arbete, uppmärksammat avgörande felaktigheter och har därför rättat offentliga uppgifter retroaktivt.

Deltagande kommuner i Södertörn

Botkyrka, Haninge, Huddinge, Nacka, Nykvarn, Nynäshamn, Salem, Södertälje, Tyresö och Värmdö samarbetar sedan 1998 med nyckeltalsarbetet. 2011 och 2012 har Nykvarn inte deltagit.

Huvudsyfte med nyckeltalsarbetet

I enlighet med uppdraget i den övergripande projektplanen är huvudsyftet med att ta fram och redovisa nyckeltalen att ge kommunernas politiska ledningar en översiktlig bild av dels service- och kostnadsförhållanden jämfört med övriga Södertörnskommuner, dels visa på utvecklingen över tiden inom den egna kommunen inom väsentliga verksamhetsområden till vägledning för prioriteringar, översyner mm.

Förändringar i upplägg mot tidigare år

I uppdraget redogörs för att arbetsgrupperna i största möjliga utsträckning använder officiell statistik och i arbetet lägger tonvikt på att analysera och dra slutsatser av nyckeltalen. Av den anledningen har insamlandet av egna ekonomiska nyckeltal inte gjorts i årets arbete. I stället har utrymme lämnats till att förstå och kvalitetssäkra offentlig statistik och nyckeltal.

Inledning

Bostad med särskild service enligt LSS är den dyraste av LSS- insatserna och utgjorde mer än hälften, ca 20 miljarder kronor, av rikets totala kostnader för LSS 2012. Samtidigt ökar andelen personer som omfattas av LSS kontinuerligt i riket.

Insatsen bostad med särskild service enligt LSS har två huvudformer, gruppboende och serviceboende. Formen gruppboende är ett alternativ för personer med ett omfattande stödbehov och antalet boende är begränsat. Formen serviceboende kan innehålla fler lägenheter vilka är fristående (se ordlista).

Bostad med särskild service enligt LSS är en insats som oftast varar livet ut och att bygga nya gruppboendestäder kräver noggrann planering och är förenat med stora investerings- och hyreskostnader. Varje gynnande beslut om bostad ska verkställas inom tre månader annars riskerar kommunerna sanktionsavgifter. Detta innebär en komplex planering och det blir ofta köer till bostad med särskild service och köerna får lösas med hjälp av externa leverantörer annars riskerar kommunen sanktionsavgiften motsvarande insatsens kostnad och därutöver en straffavgift på 25 procent.

Ökningen av andelen personer som omfattas av LSS beror till stor del på att diagnosticeringen inom det neuropsykiatriska området har ökat. Fler och fler får diagnoser som till exempel Asperger. Ofta kan boendestöd enligt SoL vara en funktionell insats för målgruppen med neuropsykiatrisk problematik.

Ett problem i sammanhanget är att kommunerna inte har ekonomiska incitament i utjämningsystemet för LSS att bevilja SoL-insatser och en förskjutning från SoL till LSS har kunnat ses på nationell nivå. Då boendestöd enligt SoL inte ingår i utjämnningen kan den kommun som beviljar den mest adekvata insatsen för en unik individ vara en ekonomisk förlorare i utjämningsystemet. Denna brist i utjämningsystemet medför därför att det finns en överhängande risk att kommunerna medvetet eller omedvetet emellanåt erbjuder bostad enligt LSS istället för boendestöd enligt SoL i strävan att inte bli förlorare i utjämnningen. Även om detta bara sker vid något enstaka tillfälle är en plats i bostad med särskild service enligt LSS upptagen på livstid.

Ett annat problem är bristen på mindre lägenheter på bostadsmarknaden och den nya målgruppen personer som omfattas av LSS med neuropsykiatrisk problematik. Det händer att de ansökningar biståndshandläggarna får kommer från yngre personer som inte har en egen lägenhet. Ibland är det kanske i första hand en bostad man vill ha och stödbehovet motiverar heller inte att man beviljas en LSS-bostad. Problemet är att det ibland kan vara svårt att dra gränsen för när man utifrån sitt stödbehov kan beviljas en serviceboende enligt LSS, eller om behovet kan tillgodoses med boendestöd enligt SoL. I sådant läge finns det en möjlighet att man som enskild handläggare så att säga ”väger över” åt att fatta ett gynnande LSS-beslut. Får däremot personerna sin neuropsykiatriska diagnos i vuxen ålder och redan har en egen lägenhet uppstår inte gränsdragningsproblematiken mellan LSS och SoL och det mest troliga är att personen får boendestöd enligt SoL.

SKL begärde 2011 att regeringen skulle göra en översyn av utjämningsystemet. Skälet var främst att SKL ansåg att kostnader för insatser enligt SoL borde ingå i utjämningsystemet. Detta ledde dock inte till några förändringar.

Boendestöd enligt SoL är en billigare insats än bostad med särskild service enligt LSS. Boendestödet utförs i personens egen bostad i ordinärt boende och är inte förenat med kommunala investeringskostnader.

Syftet med LSS är att personer med funktionsnedsättningar ska få det stöd som behövs för att kunna leva ett så självständigt liv som möjligt. Självständigheten och personens egna förmågor ska tas till vara så långt det är möjligt. Ur ett kvalitetsperspektiv är rätt insats till rätt person det som ska eftersträvas.

Frågeställningar vi vill ha svar på:

- Skiljer sig kostnaderna för bostad enligt LSS i de olika kommunerna – beror detta i så fall på att brukarnas stödbehov fördelar sig ojämnt?
- Fördelar sig insatserna boendestöd SoL och bostad med särskild service LSS på samma sätt i kommunerna?
- Finns det personer som idag skulle klara sig med boendestöd i eget ordinärt boende men som har insats i gruppboende/serviceboende?
- Finns det exempel på kommuner som beviljar boendestöd SoL och som därigenom blir förlorare i utjämningsystemet?

Mål som vi vill uppnå:

Visa att göra rätt inte alltid lönar sig eller inte alltid är möjligt och därför...

... lyfta frågan om att boendestöd enligt SoL ska ingå i utjämningsystemet då det både skulle gynna samhällsekonomin och flertalet av de enskilda individerna inom den nya målgruppen med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar.

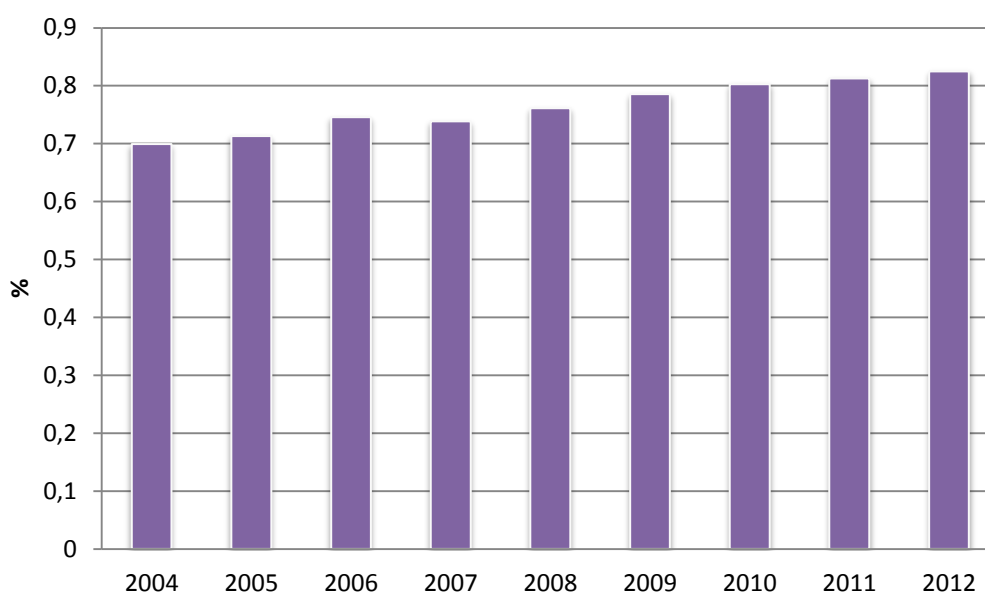
Volymutveckling LSS

Utveckling av andel personer med insatser enligt LSS i Riket

Andelen personer med insatser enligt LSS, exklusive råd och stöd, har ökat sedan utjämningsystemets införande 2004. Den 1 oktober 2012 hade 64 200 personer en eller flera insatser enligt LSS. Ökningen beror bland annat på att fler får diagnoser inom personkrets 1, alltså autismliknande tillstånd (till exempel Aspergers syndrom).

Det är också möjligt att en viss del av ökningen handlar om överflyttning från SoL-insatser till insatser enligt LSS.¹

Diagram 1. Andel personer i riket med en eller flera insatser enligt LSS den 1 okt 2004 – 2012 (%)



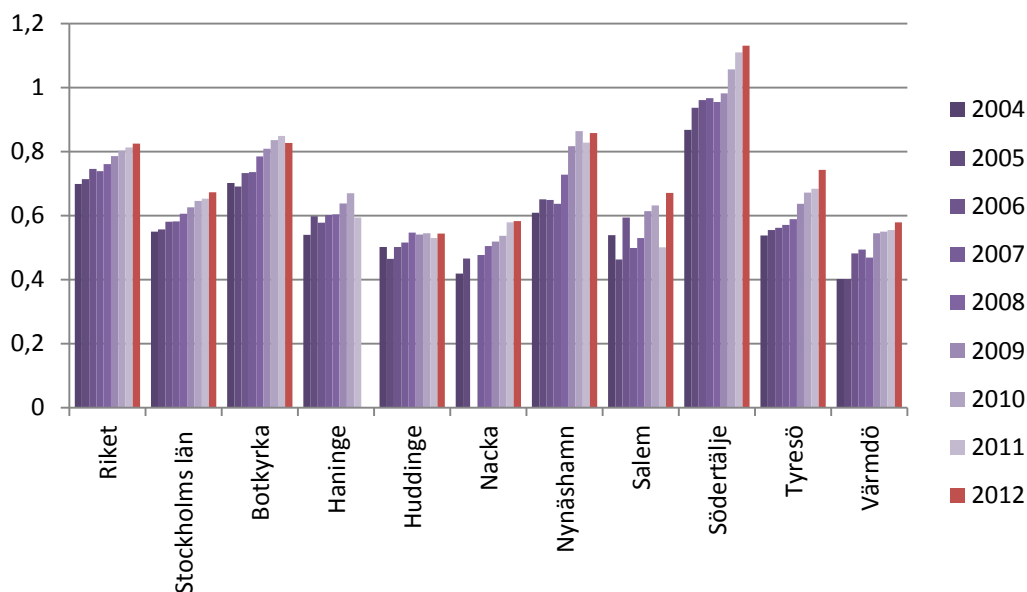
Studerar man andelen personer med insatser enligt LSS i riket kan man tydligt dra slutsatsen att antalet personer med funktionsnedsättning med verkställda insatser inom kommunerna ökar i högre utsträckning än befolkningen generellt. Någon avmattning i utvecklingen kan inte ses.

Den ökning som kan ses mellan 2005 och 2006 beror sannolikt på att Försäkringskassan, som beslutar om personlig assistans över 20 timmar (SFB/LASS), omprövade en stor mängd beslut vilket medförde att fler insatser övergick i kommunal regi som personlig assistans enligt LSS (se ordlista).

¹ <http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2012/2012-2-2/Documents/Vard-insatser-och-stod-till-personer-med-funktionsnedsattning.pdf>

Utveckling av andel personer med insats enligt LSS i deltagande kommuner

Diagram 2. Andel invånare 0-64 år med insatser enligt LSS 2004-2012



Ovanstående diagram visar utvecklingen av *andelen* personer med insats enligt LSS i de jämförande kommunerna, länet och i riket.² Diagrammet visar tydligt att andelen personer med insats enligt LSS ökar i jämn takt i riket, vilket till stor del kan förklaras av en ökad diagnosticering inom det neuropsykiatriska området. Som exempel kan nämnas att diagnoserna inom neuropsykiatriska gruppen har ökat från cirka 5 000 till 27 000 under åren 2004 - 2009.³

Stockholms län har en lägre andel personer med insats enligt LSS än riket i genomsnitt men har i övrigt samma stigande trend. Södertälje och Nynäshamn har en betydligt brantare ökning de senaste åren än till exempel Huddinge som har förhållandevis små skillnader mellan åren.

Botkyrka och Tyresö har också en brant ökning men 2012 ser den ut att mattas av i Botkyrka och i Tyresö det motsatta. Om detta beror på tillfälligheter eller inte återstår att se när 2013 års individstatistik för LSS är inrapporterad.

I en mindre kommun som Salem blir nyckeltalet känsligare för förändringar. Det kan räcka med en ökning eller minskning på 10-20 personer med insatser enligt LSS för att andelen ska förändras. Små förändringar kan förklara Salems ojämna utveckling.

Södertälje hade redan vid utjämningsystemets införande 2004 en högre andel invånare med insats enligt LSS än genomsnittskommunen i riket, vilket beror på att det under lång tid har funnits en hög koncentration av alternativa utförare i kommunen.

² Uppgifter för Haninge saknas för 2012

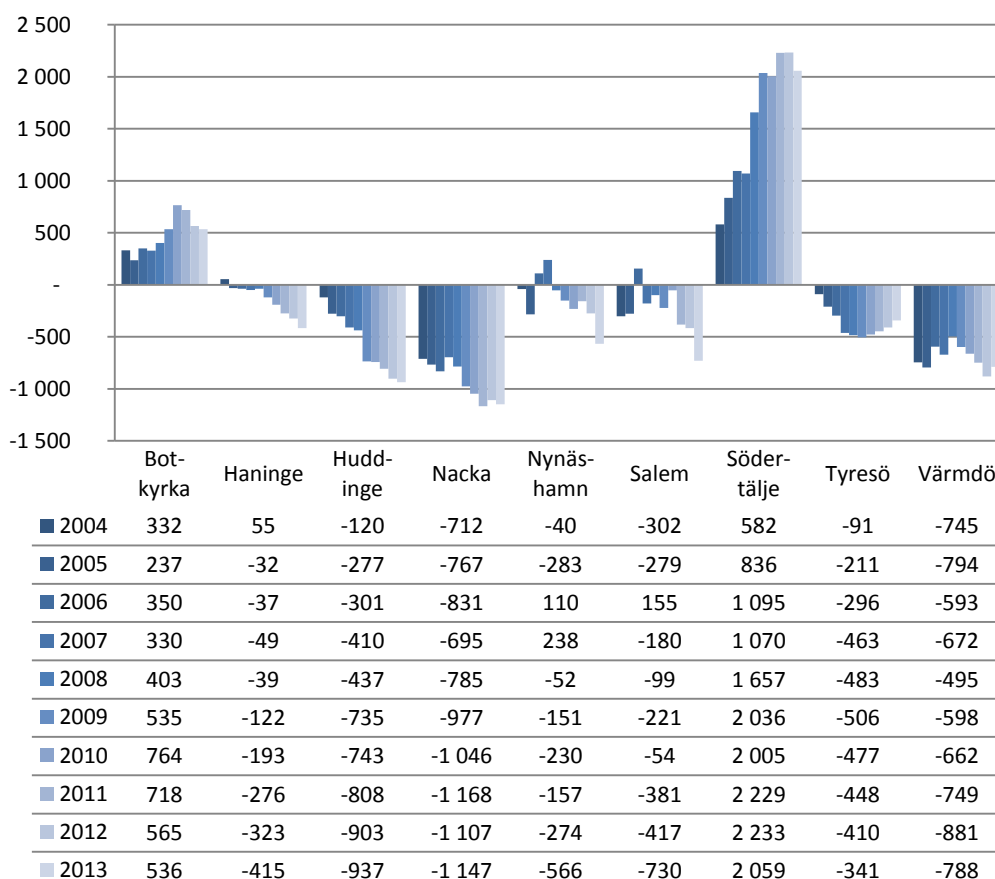
³ Källa: Nationella patientregistret

Bidrag och avgifter i utjämningsystem för LSS

Ett kostnadsutjämningsystem för verksamhet enligt LSS infördes 2004. Syftet var och är att utjämna för skillnader i kostnader för LSS så att alla kommuner ska ha samma likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten.

Kommuner med en beräknad kostnad för LSS som överstiger genomsnittet i riket erhåller ett utjämningsbidrag och kommuner med en beräknad kostnad som understiger genomsnittet i riket får betala en avgift. Både bidraget som avgiften uppgår 2013 till 3,3 miljarder kronor. Rikets (kommunernas) totala kostnader för LSS uppgick samtidigt till 40 miljarder kronor.

Diagram 3. Utjämningsbidrag (+) /utjämningsavgift (-) kr per invånare⁴



Ovanstående diagram visar utfallet av bidrag och avgifter i kronor per invånare i de jämförande kommunerna 2004-2013. I 2013 års utjämnings fick Södertälje det högsta bidraget per invånare (2 059 kronor) och Nacka fick den högsta avgiften (-1 147 kronor) per invånare.

⁴ Utfallen respektive år bygger på volymer och kostnader två år tidigare

Det är flera variabler som påverkar hur kommunernas utjämningsbidrag eller utjämningsavgifter faller ut per invånare i statens utjämningsystem för LSS för en kommun till exempel:

- Fördelningen av och antalet verkställda insatser⁵
- Kostnadsutvecklingen i riket per insats⁶
- Beräknade personalkostnader för verksamheten (PK-IX)

Om man nöjer sig med en uppskattning av bidragets eller avgiftens storlek kan man titta på hur stor andel invånare 0-64 år med insatser enligt LSS en kommun har och sätta det i relation till genomsnittet i riket (diagram 2).

Personalkostnadsindex (PK-IX)

En variabel som påverkar storleken på avgiften eller bidraget till viss del är personalkostnadsindex (PK-IX). Syftet med PK-IX är att utjämna för eventuella skillnader i omsorgsbehov hos de personer som har insatser enligt LSS i kommunerna. Ett index som överstiger 1,0 indikerar ett högre stödbehov än i genomsnittskommunen vilket ökar ett eventuellt bidrag och ett index som understiger 1,0 indikerar ett lägre stödbehov och reducerar ett eventuellt bidrag.

När det gäller externa köp av LSS-verksamhet uppskattas i modellen att 85 procent av kostnaderna avser personalkostnader.

När det gäller PK-IX kompenseras en kommun endast med 70 procent av skillnaden mellan netto- och standardkostnaden (för beräknade personalkostnader). Anledningen till det är att man vill minska risken att en kommun får kompensation för eventuella skillnader i effektivitet och politisk ambitionsnivå.

Tabell 1. Personalkostnadsindex, utjämningsår 2012 och 2013

År	Botkyrka	Haninge	Huddinge	Nacka	Nynäs- hamn	Salem	Söder- tälje	Tyresö	Värmdö
2012	1,175	1,088	1,044	1,105	0,935	1,001	1,061	1,028	0,983
2013	1,133	1,051	1,060	1,071	0,930	1,051	1,022	1,051	1,024

⁵ Personnummerbaserad individstatistik 1 oktober

⁶ Riksgenomsnittliga kostnader för LSS-insatser

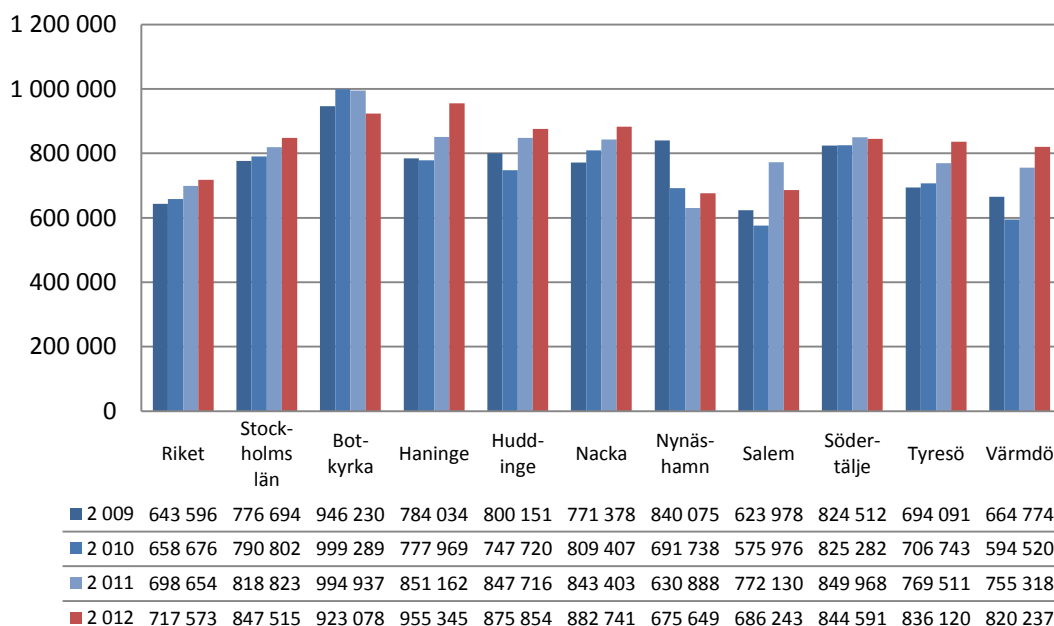
Resultat

I följande kapitel redogörs för resultaten på de frågeställningar arbetsgruppen vill ha svar på.

- Skiljer sig kostnaderna för bostad enligt LSS i de olika kommunerna – beror detta i så fall på att stödbehovet fördelar sig ojämnt?

Kostnader boende enligt LSS

Diagram 4. Kostnad boende enligt LSS kr/brukare exklusive lokalkostnader



Ovanstående uppgifter är hämtade från Kolada. Vi har valt att studera kostnaderna per brukare *exkluderat lokalkostnader*, eftersom lokalkostnaderna påverkar på ett sätt som inte är relevanta i denna jämförelse.

Nyckeltalet bygger på kostnader för bostad enligt LSS som kommunerna rapporterar till SCB i samband med de årliga räkenskapssammandragen. Kostnaderna divideras sedan med antalet brukare i bostad med särskild service som kommunerna rapporterar på personnummernivå till Socialstyrelsen per den 1 oktober respektive år.

Nyckeltalet tar inte hänsyn till eventuella olikheter i stödbehov. En hög kostnad per brukare *kan* i praktiken innebära att de aktuella brukarna har ett större stödbehov än brukare i andra kommuner och en lägre kostnad *kan* betyda det motsatta. Om kostnadsskillnaderna inte beror på olikheter i stödbehov så kan det finnas andra faktorer som kommunen kan försöka påverka på sikt - till exempel genom medveten strategisk planering och organisation av bostad med särskild service enligt LSS.

Diagrammet visar tydligt att kostnaderna är högre i Stockholms län än genomsnittskommunen i riket, vilket delvis kan vara påverkat av att lönenivåerna är högre i Stockholms län.

Av de jämförande kommunerna har Haninge de högsta kostnaderna per brukare (2012) och den kommun som har lägst kostnader per brukare är Nynäshamn tätt följt av Salem.

Kostnaderna för bostad enligt LSS skiljer sig tydligt i de jämförande kommunerna – beror detta i så fall på att stödbehovet fördelar sig ojämnt?

Brukarnas stödbehov

Nivåbedömning av stödbehov i Södertörn

Södertörnskommunernas nivåbedömning är en mätmetod för att bedöma omfattningen av det personaltöd som personer med insatsen bostad med särskild service enligt LSS får.

Modellen togs fram gemensamt år 1999 då man ville komplettera offentliga kostnadsnyckeltal med nyckeltal som speglar brukarnas stödbehov för att få mer relevanta jämförelser.

Kortfattat kan man beskriva att metoden sker i två steg, först genom en intervju där brukarens stödbehov inventeras som renderar ett antal poäng, sedan görs den slutliga nivåbedömningen. Den sammanlagda poängen motsvarar en nivå mellan 1 till 5.

Tabell 2. Nivåer i Bostad med särskild service

Nivå 1	Nivå 2	Nivå 3	Nivå 4	Nivå 5
0,45	0,65	1,0	1,45	2,0

Varje nivå motsvarar ett delningstal som speglar *en möjlig resursåtgång* i form av personal. Brukare i nivå 1 kräver mindre personal än en brukare i nivå 5.

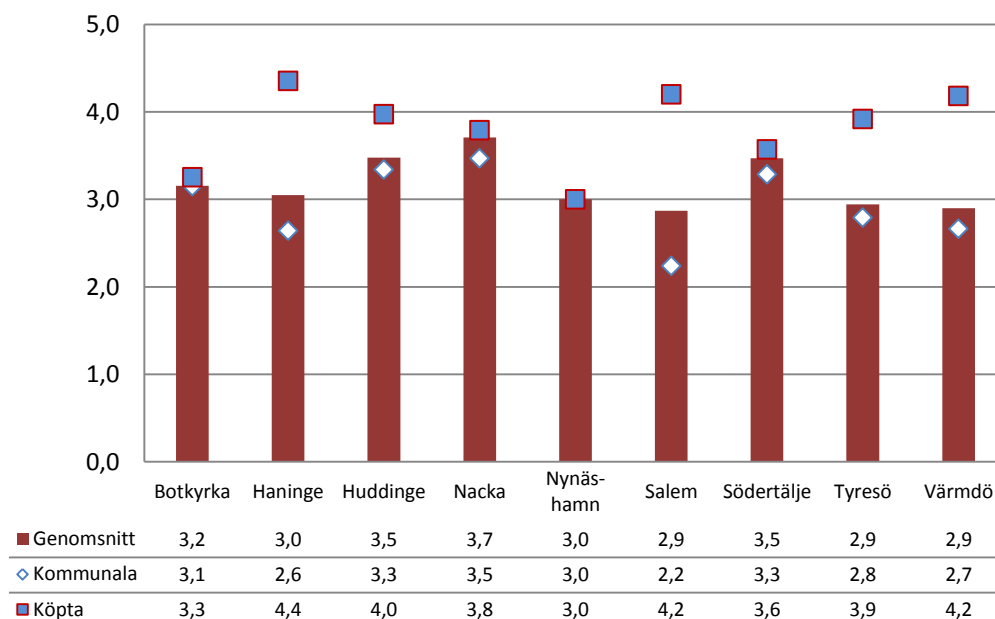
Trots att det finns en gemensam fastställd metod är detta inget exakt mätverktyg då vi inte med säkerhet kan avgöra hur bedömningarna i praktiken genomförs i de olika kommunerna.

Det finns också exempel på kommuner där man har bedömt att några brukare ligger över nivå 5 (har högre stödbehov) så kallad 5+. I beräkningarna har alla eventuella nivå 5+ hanterats som nivå 5.

Tabell 3. Andel brukare som bedöms vara 5+ - brukare med större stödbehov än vad metoden omfattar

Botkyrka	Haninge	Huddinge	Nacka	Nynäshamn	Salem	Södertälje	Tyresö	Värmdö
1,6	1,4	2,4	0,0	0,0	0,0	5,7	0,0	4,3

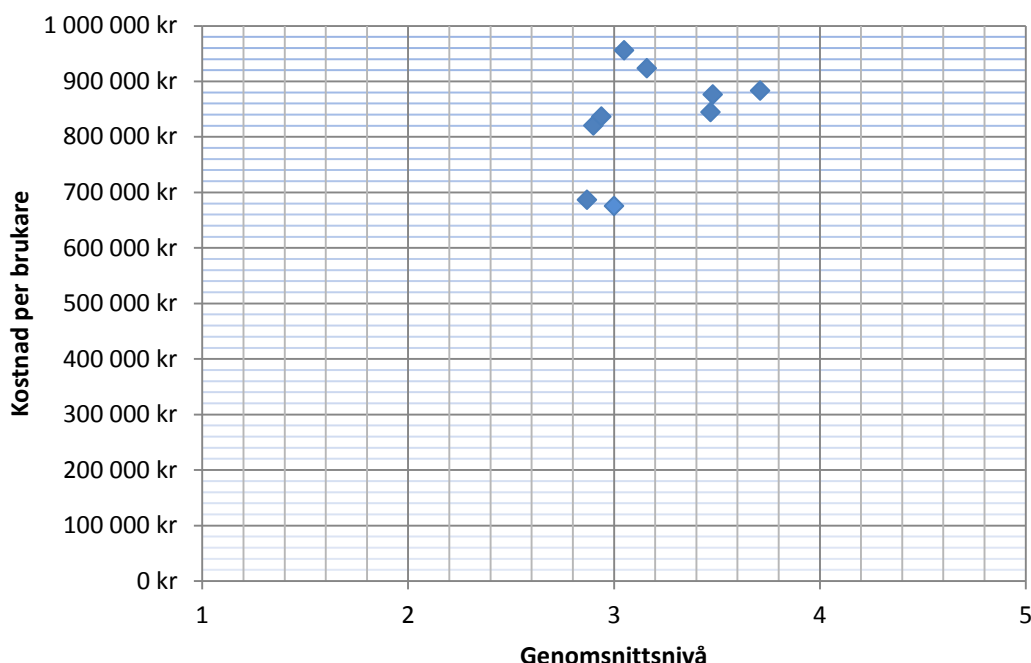
Diagram 5. Genomsnittsnivå (genomsnittligt stödbehov) kommunala och köpta platser 1 okt 2012



Den kommun som har högst genomsnittsnivåer är Nacka (3,7) därefter kommer Huddinge och Södertälje (3,5). Lägst genomsnittsnivåer har Salem, Haninge och Värmdö.

Finns samband mellan kostnader och stödbehov?

Diagram 6. Punktdiagram - kostnad per brukare i bostad LSS och genomsnittsnivå⁷



Ovanstående diagram visar att fem av kommunerna ligger på i princip samma genomsnittsnivå (2,9 -3,05), men kostnaderna per brukare i bostad LSS skiljer sig betydande mellan de fem kommunerna. I detta avseende är det svårt att påstå att det finns ett direkt samband mellan kostnader och brukarnas stödbehov. Då vi har valt att titta på kostnaderna exklusive lokalkostnader så återstår det faktum att det är kostnader för personalen som skiljer sig vid en given genomsnittsnivå. Som exempel är genomsnittskostnaden för en brukare i Haninge ca 280 000 kronor högre än i Nynäshamn. Med rimlig sannolikhet beror detta på att Haninge har en högre personalbemanning vid en given nivå än Nynäshamn. Den högre personalbemanningen kan vara motiverad av hur boendena är strukturerade eller planerade. Det kan också vara så att det finns en högre politisk ambitionsnivå i Haninge. Personalens heltidsmått, som varierar något mellan kommunerna kan påverka utfallet i liten utsträckning.

Haninge och Botkyrka har de högsta kostnaderna av de jämförande kommunerna och samtidigt en genomsnittsnivå som är förhållandevis låg. Botkyrkas kostnader ser ut att vara på väg neråt (diagram 4), vilket pekar på att kostnadsbilden kan se annorlunda ut i Botkyrka framöver.⁸ Vad gäller Haninge så ser kostnaderna mycket högre ut 2012 (diagram 4) än tidigare år. Därför är det viktigt att påpeka att den personnummerbaserade individstatistiken för LSS avser ett specifikt datum (1 oktober) samtidigt som räkenskapsammandragen avser kostnaderna för ett helt år. Har en kommun tillfälligt

⁷ De kommuner som har brukare i nivå 5 + påverkas något av att de är beräknade som nivå 5 (se tabell 3)

⁸ Detta är ett resultat av att beslut har omprövats vilket har lett till att några brukare i gruppbostad erbjudits att byta till servicebostad. Personaltätheten har behovsanpassats och där det varit möjligt har vaken natt ersatts med sovande jour. Två servicebostäder med få lägenheter har slagits samman till en enhet och enheten har dessutom förtätats ytterligare (totalt 11 boendelägenheter).

färre brukare i bostad med särskild service enligt LSS den 1 oktober, än vad man har normalt under året, så stiger ”kostnaderna per brukare i bostad” omotiverat mycket.

Logiskt borde det finnas ett samband mellan genomsnittsnivåer och kostnader, men olika omständigheter påverkar naturligtvis kostnaderna i de olika kommunerna. Bland annat kan struktur och antal lägenheter på boendena inverka på möjligheterna att lägga effektiva scheman. Likaså hur enheterna är placerade geografiskt. Små enheter är i allmänhet svårare att schemalägga effektivt än större enheter. Gruppboendestäder ska enligt lagens föreskrifter vara små. Upp till fem lägenheter och i undantagsfall kan sex lägenheter kan vara acceptabelt. Formen servicebostad kan innehålla fler lägenheter vilket gör att förutsättningarna för en effektiv schemaläggning ökar. Har kommunen få lägenheter kopplade till formen servicebostad så kvarstår svårigheterna. Hur strukturen ser ut på boendena och fördelningen mellan servicebostad och gruppboendestäder har dock inte beaktats i denna undersökning.

Fördelning mellan insatserna boendestöd SoL och bostad med särskild service LSS

En annan fråga vi har önskat få svar på är om insatserna bostad med särskild service enligt LSS och boendestöd enligt SoL fördelar sig på samma sätt i kommunerna?

Diagram 7. Antal personer med insatsen bostad med särskild service enligt LSS 1 oktober 2010-2012

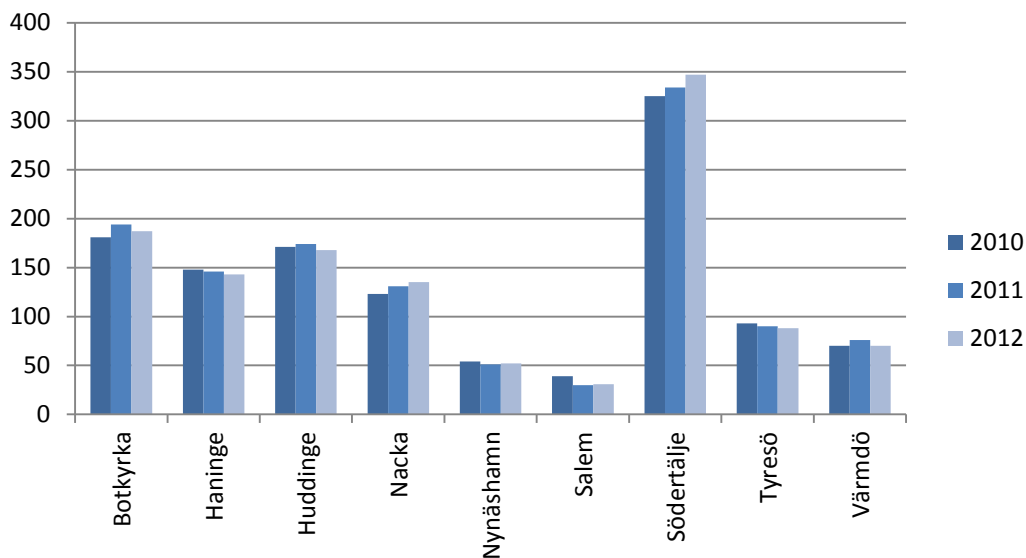


Diagram 8. Antal personer (personkretsbedömda enligt LSS) med boendestöd enligt SoL 1 oktober 2010-2012

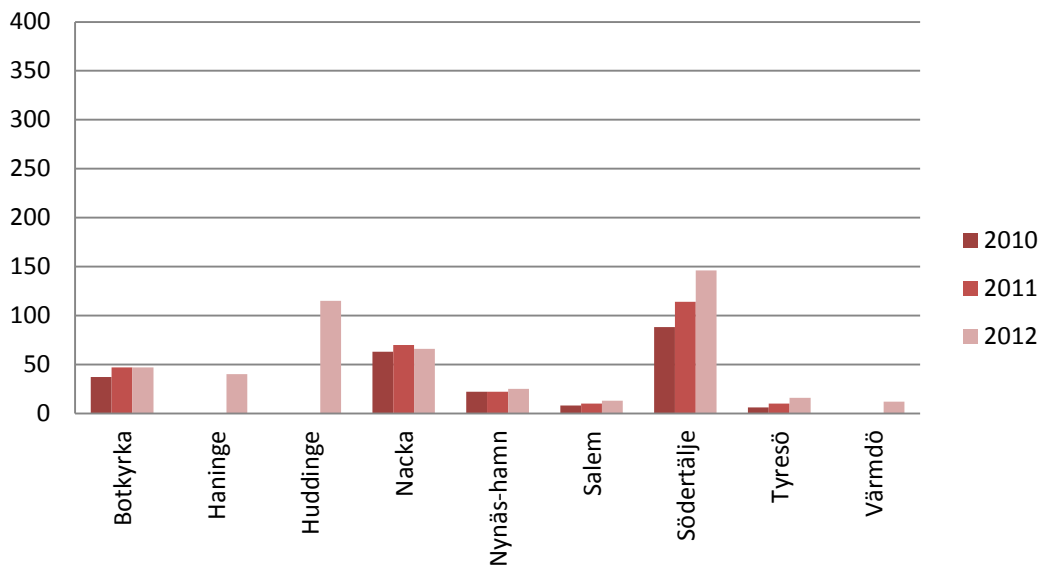


Diagram 7 visar totala antalet brukare med bostad enligt LSS och diagram 8 visar det totala antalet brukare (personkretsbedömda enligt LSS) med boendestöd enligt SoL den 1 oktober 2010-2012.⁹

⁹ Haninge, Huddinge och Värmdö har inte uppgifter om antal personkretsbedömda personer med boendestöd enligt SoL för 2010 och 2011

Vi vet att koncentrationen av personer med funktionsnedsättning i befolkningen är mycket högre i Södertälje än i de övriga kommunerna. Av den anledningen kan man också förvänta sig att antalet personer med boendestöd ska vara högre.

Diagram 9. Antal och andel personer med bostad med särskild service (LSS) eller boendestöd (SoL) – samtliga tillhörande personkrets LSS

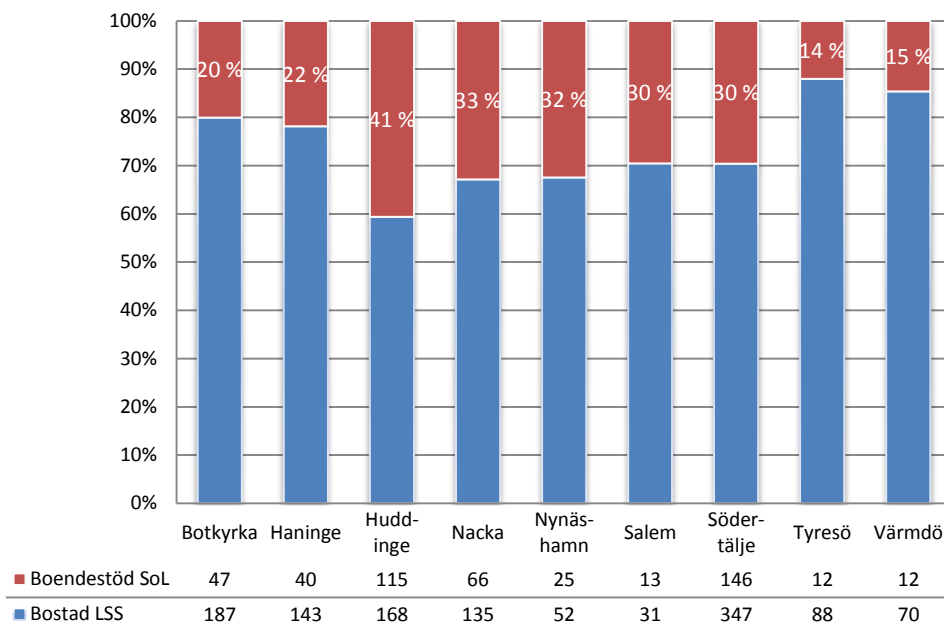


Diagram 9 visar den procentuella fördelningen av de båda insatserna. Huddinge är den kommun som har mest boendestöd enligt SoL (41 procent) för LSS personkrets. Därefter kommer Nacka, Nynäshamn, Salem och Södertälje som i stort sett samma fördelning ca 30 -33 procent boendestöd enligt SoL.

Det finns skillnader mellan kommunernas fördelning mellan boendestöd enligt SoL och bostad med särskild service enligt LSS.

Fördelning av bedömda nivåer i bostad med särskild service LSS

Ytterligare en fråga vi vill ha svar på är om finns det personer som idag har insatsen bostad med särskild service enligt LSS men där boendestöd enligt SoL eventuellt hade kunnat vara en mer funktionell insats.

Tabell 3. Andel brukare per nivå i bostad med särskild service enligt LSS

	Botkyrka	Haninge	Huddinge	Nacka	Nynäshamn	Salem	Södertälje	Tyresö	Värmdö
Nivå									
1	12%	6%	3%	5%	19%	19%	2%	11%	29%
2	17%	20%	10%	10%	10%	29%	18%	30%	11%
3	28%	48%	34%	26%	35%	10%	35%	24%	19%
4	30%	19%	42%	28%	25%	29%	25%	24%	24%
5	11%	7%	8%	31%	12%	13%	14%	11%	13%
5 +	2%	1%	2%	0%	0%	0%	6%	0%	4%
Totalt	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Ovanstående tabell visar fördelningen av bedömda nivåer i bostad med särskild service enligt LSS.¹⁰ Hypotetisk kan man förmoda att personer som beviljas boendestöd enligt SoL skulle bedömas tillhöra någon av de lägre nivåerna om bostad med särskild service enligt LSS skulle ha varit aktuellt.

I diagram 9 kan man tydligt se att Huddinge har störst andel personer med boendestöd enligt SoL. Samtidigt kan man i tabell 3 se att Huddinge har förhållandevis få personer i lägre nivåer (nivå 1 och nivå 2) i bostad med särskild service enligt LSS. Liknande resultat kan man se i Nacka och Södertälje. Motsatsen kan tydligast ses i Värmdö och Tyresö. Utifrån detta kortfattade resonemang kan man dra en försiktig slutsats om att det finns personer i bostad med särskild service enligt LSS som eventuellt skulle ha beviljats insatsen boendestöd enligt SoL.

Det har generellt under en längre tid varit bostadsbrist framförallt i storstadsregionerna. Kanske kan tillgången på servicebostäder alternativt tillgången till mindre lägenheter i det ordinarie bostadsbeståndet inom respektive kommun ha påverkat skillnaderna i de olika kommunerna.

¹⁰ Motsvarande nivåbedömningar görs *inte* när en person beviljas boendestöd enligt SoL. Oftast bedöms boendestödet i timmar.

Slutsats och diskussion

I årets nyckeltalsarbete inom funktionshinderområdet har fokus varit – rätt stöd i boendet till rätt kostnad för personer som omfattas av LSS. I detta avsnitt ska vi redogöra för svaren på våra frågeställningar:

- Skiljer sig kostnaderna för bostad enligt LSS i de olika kommunerna – beror detta i så fall på att brukarnas stödbehov fördelar sig ojämnt?

Svaret på denna fråga är att kostnaderna skiljer sig åt mellan kommunerna men något direkt samband mellan kostnader och brukarnas stödbehov finns inte. Vi kan se att det i vissa fall finns ganska stora kostnadsskillnader mellan några av kommunerna som inte kan kopplas till brukarnas bedömda stödbehov. Hur strukturen ser ut på boendena och fördelningen mellan servicebostad och gruppboende har inte beaktats i denna undersökning men vi anar att struktur, som till exempel antal lägenheter kopplade till formen servicebostad, också kan påverka kostnaderna. Ett högre antal lägenheter ger större möjligheter till en effektivare schemaläggning.

- Fördelar sig insatserna boendestöd SoL och bostad med särskild service LSS på samma sätt i kommunerna?

På denna fråga är svaret nej. Fördelningen mellan de två insatserna varierar. Den kommun som har störst andel boendestöd enligt SoL är Huddinge (40 procent) och den som har lägst andel är Tyresö (14 procent). I bostad med särskild service enligt LSS har Huddinge tydligt färre brukare med ett lägre stödbehov än övriga kommuner, vilket gör att man kan ana att det i Huddinge inte finns så många brukare i bostad med särskild service enligt LSS där boendestöd enligt SoL skulle ha kunnat vara en mer funktionell insats.

- Finns det personer som idag skulle klara sig med boendestöd i eget ordinärt boende men som har insats i gruppboende/serviceboende?

Utifrån de resultat vi har fått fram här kan vi ana att det finns personer i bostad med särskild service enligt LSS där boendestöd enligt SoL skulle ha kunnat vara en mer funktionell och anpassad insats så att syftet med LSS-lagstiftningen uppfylls – att kunna leva ett så självständigt liv som möjligt.

Till detta måste man beakta att det finns beslut tagna långt tillbaka i tiden då insatsen boendestöd enligt SoL inte fanns. Vi vet samtidigt att de neuropsykiatriska diagnoserna ökat kraftigt de senaste åren. Många av de som får neuropsykiatriska diagnoser får det idag i vuxen ålder och har kanske redan etablerat sig på bostadsmarknaden. Hur detta skiljer sig åt mellan kommunerna har inte heller beaktats i denna undersökning.

- Finns det exempel på kommuner som beviljar boendestöd SoL och som därigenom blir förlorare i utjämningsystemet?

Har vi fått svar på denna fråga? I vilken utsträckning man är förlorare eller vinnare har vi inte fått svar på.

Däremot vet vi att bidragen alternativt avgifterna (per invånare) i utjämningsystemet för LSS påverkas i hög grad av hur många boendeinsatser en kommun har. Vi vet också att det finns personer som är personkretsbedömda och tillhör LSS och som har boendestöd enligt SoL vilka inte tas hänsyn till i utjämningsystemet.

Teoretiskt skulle till exempel Huddinge ha kunnat bevilja sina 115 personer (med boendestöd enligt SoL) bostad med särskild service enligt LSS, och således ha fått tillgodogöra sig detta i utjämningen. Det gäller även de övriga kommunerna. Alla kommuner i jämförelsen har beviljat mer eller mindre boendestöd enligt SoL till den berörda målgruppen som tillhör LSS.

Att boendestöd enligt SoL (till personer tillhörande personkretsen LSS) inte ingår i utjämningen samtidigt som alltfler personer diagnosticeras inom det neuropsykiatriska området gör det angeläget att få en översyn av utjämningsystemet för LSS. Sedan 2004 då utjämningsystemet för LSS togs fram har nya målgrupper blivit berättigade att söka insatser enligt LSS och detta skulle man behöva ta hänsyn både i LSS-lagstiftningen och i utjämningsystemets utformning.

Vi hade en tanke om att visa att fatta rätt beslut om insats inte alltid lönar sig och har kommit fram till att det inte finns ett givet svar på denna fråga. Beroende på vilket resonemang man för kan man hävda det men också motsatsen. Huddinge till exempel och andra kommuner som har mycket boendestöd, och som i princip inte har några personer med låga stödbehov i bostad med särskild service enligt LSS, skulle kunna gynnas om boendestöd enligt SoL (eller motsvarande ny LSS-insats) ingick i utjämningsystemet.

Samtidigt vet vi att utjämningsystemet endast utjämnar kostnadsskillnaderna mellan kommunerna för att bedriva verksamhet enligt LSS. Kommuner som har en större andel personer i bostad med särskild service med låga stödbehov får samtidigt kostnader som eventuellt är omotiverade och blir inte heller några vinnare – trots att avgifterna minskar eller att bidragen ökar för att det fattas ”fel beslut” så är de kvarvarande kostnaderna högre än vad man eventuellt kompenseras med i utjämningsystemet. Kostnadsdifferensen mellan bostad med särskild service enligt LSS (i formen servicebostad) och boendestöd enligt SoL är betydande.¹¹

Varför vill vi då lyfta frågan om att boendestöd ska ingå i utjämningsystemet för LSS? Dels beror det på att vi nu har en ny stor målgrupp som fortsätter att öka och som har rätt att söka insatser enligt LSS. För denna nya målgrupp är insatsen boendestöd enligt SoL ofta mer funktionell och dessutom betydligt billigare än bostad med särskild service. Om boendestöd ingick i utjämningsystemet skulle drivkrafterna att fatta rätt beslut till rätt kostnad få bättre förutsättningar och skulle därför gynna både samhällsekonomin och många av de enskilda individerna inom den nya målgruppen med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. Framförallt ökar förutsättningarna för målgruppen att leva ett självständigt liv efter sina egna förutsättningar.

¹¹ Källa: Kostnad per brukare (KPB) som är en frivillig undersökning som redovisas via egen inmatning i Kolada

Ordlista

LSS: Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

SoL: Socialtjänstlag (2001:453)

SCB: Statistiska centralbyrån

Kolada: Kommun- och landstingsdatabasen

SFB: Socialförsäkringsbalken

SKL: Sveriges kommuner och landsting

Bostad med särskild service enligt LSS: Bostad med särskild service enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) innehåller två huvudformer:

- **Gruppbostad LSS:** *Gruppbostaden är ett bostadsalternativ för personer som har ett så omfattande tillsyns- och omsorgsbehov att mer eller mindre kontinuerlig närvaro av personal är nödvändig. Enligt Socialstyrelsen bör det i regel endast vara tre till fem och i undantagsfall sex personer som bor i formen gruppbofastad. Gruppbofastaden beskrivs i lagens förarbeten som ett litet antal lägenheter som är grupperade kring gemensamma utrymmen.*
- **Servicebofastad LSS:** *I formen servicebofastad kan det bo fler personer än i en gruppbofastad dock så begränsat och en institutionell boendemiljö undviks. Oftast finns de fristående lägenheterna inom samma flerfamiljshus eller närliggande hus i området. Där det finns servicebofastäder skall det också finnas en lokal för service och gemenskap.*

Boendestöd enligt SoL: Bistånd i form av stöd i den dagliga livsföringen riktat till särskilda målgrupper i eget boende. Till särskilda målgrupper hör bl.a. personer med funktionsnedsättning eller missbruksproblem. Boendestödet anpassas till den enskildes behov av och möjligheter att utveckla ett normalt vardagsliv. Stödet kan vara både praktiskt och socialt, och syftet är att stärka förmågan att klara vardagen i bostaden och ute i samhället.

Personlig assistans enligt LSS: Är ett personligt utformat stöd som ges åt person som på grund av stora och varaktiga funktionsnedsättningar behöver hjälp med att tillgodose grundläggande behov. När behovet av personlig assistans med de grundläggande behoven överstiger 20 timmar per vecka kan assistansersättning enligt 51 kap. SFB beviljas.

Nyckeltalsinformation

Källa: Kolada

Invånare 0-64 år med insatser enl. LSS, andel (%) (N28890)

Antal personer med verkställda beslut enligt LSS i åldern 0-64 år (exklusive personer med råd och stöd enligt 9 § 1 LSS som enda LSS-insats) den 1/10, dividerat med antalet invånare i åldern 0-64 år den 31/12 multiplicerat med 100.. Källa: SCB och Socialstyrelsens mängdstatistik.

Kostnad exkl lokalkostnader boende enligt LSS kr/brukare (N28003)

Kostnad exkl lokalkostnader boende enligt LSS kr dividerat med antal brukare med insatsen boende enl LSS. Avser samtlig regi. Källa: SCB och Socialstyrelsen.

Källa: SCB

Utjämningsbidrag (+) /utjämningsavgift (-) kr per invånare

Statistikdatabasen: Offentlig ekonomi : Kommunalekonomisk utjämning och utjämning av LSS-kostnader

Personalkostnadsindex

Statistikdatabasen: Offentlig ekonomi : Kommunalekonomisk utjämning och utjämning av LSS-kostnader

Källa: Socialstyrelsen

Antal personer med insatsen bostad med särskild service enligt LSS 1 oktober (rättade i vissa fall)

Källa: Egna uppgifter i kommunen

Antal personer med boendestöd enligt SoL (som tillhör LSS).

Nivåer i bostad med särskild service enligt LSS

Samtliga diagram och tabeller bygger på någon/några av ovanstående uppgifter