

Handläggare
Hanna Rossetti
Telefon: 0850829511**Till**
Socialnämnden
2020-09-22

LSS-utredningen (SOU 2018:88)

Svar på remiss från kommunstyrelsen KS Dnr 2020/1005

Förvaltningens förslag till beslut

Socialnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar till kommunstyrelsen på remiss om LSS-utredningen (Dnr 2020/1005)

Lena Lundström Stoltz
förvaltningschef

Gunilla Ekstrand
avdelningschef

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har remitterat LSS-utredningen (SOU 2018:88) till socialnämnden för yttrande. Regeringen beslutade den 26 maj 2016 att uppdra åt en särskild utredare att se över assistansersättningen i socialförsäkringsbalken och delar av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Utredningen förslår att en ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning ska ersätta den nuvarande lagen. Utredningen föreslår tre nya LSS-insatser, *Personlig service och boendestöd*, *Personligt stöd till barn* samt *Förebyggande pedagogiskt stöd*. Vidare föreslås att ledsagarservice ska bli en del av insatsen personlig service och boendestöd samt att staten ska ha hela ansvaret för insatsen personlig assistans.

Förvaltningen ställer sig i huvudsak positiv till de förändringar som föreslås då dessa bidrar till en modernisering av lagen. Det är bra att det tillkommer fler insatser i LSS vilket ökar flexibiliteten och bättre tar hänsyn till de stora skillnader som finns inom målgruppen i LSS tre personkretsar. Förvaltningen delar emellertid inte bedömningar och förslag rörande kommunens medfinansiering av assistans. Vidare behöver vissa förtydliganden göras, främst gällande de nya insatserna men även gällande kommunens yttersta

ansvar för assistans. Förvaltningen anser vidare att det kan finnas fördelar med att ledsagning ingår i insatsen personlig service och boendestöd. Ledsagarservice bör dock även framöver finnas kvar som en egen insats. Förvaltningen vill även lyfta att kommunerna kommer att behöva tid på sig för att implementera de föreslagna förändringarna samt att det finns risk för kostnadsökningar i kommunerna.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har remitterat LSS-utredningen (SOU 2018:88) till socialnämnden. Övriga remissinstanser är Stadsledningskontoret, Arbetsmarknadsnämnden, Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd, Skärholmens stadsdelsnämnd, Östermalms stadsdelsnämnd och Kommunstyrelsens råd för funktionshinderfrågor.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för stadsövergripande sociala frågor i samråd med social- och skoljuridiska enheten. Förvaltningsgruppen har behandlat ärendet den 16 september 2020 och funktionshinderrådet har haft möjlighet att behandla ärendet den 17 september 2020

Ärendet

Syftet med LSS-utredningen har varit att skapa en långsiktigt hållbar ekonomisk utveckling av insatsen personlig assistans och att få till stånd mer ändamålsenliga insatser i LSS. Utredaren har gjort en översyn av incitament och förutsättningar för val av personlig assistent och tittat på nödvändiga förändringar i regelverket och hur kvalitet och träffsäkerhet i övriga insatser i LSS kan förstärkas. Utredaren har även haft i uppdrag att göra en risk- och konsekvensanalys av hur relevant unionsrätt kan påverka Sveriges åtaganden och skyldigheter när det gäller insatser enligt LSS samt assistansersättningen. En översyn av frågan om habiliteringsersättning och behovet av lagstiftning i syfte att säkerställa en likformig utformning av habiliteringsersättning i kommunerna har också ingått i uppdraget.

Sedan betänkandet avlämnades har en sakpolitisk överenskommelse mellan regeringspartierna, Centerpartiet och Liberalerna, träffats, Januariavtalet. Remissinstanserna ombeds därför avlämna synpunkter på betänkandet SOU 2018:88, med vetskap om innehållet i Januariavtalet. I betänkandet föreslås en ny insats till barn som kallas personligt stöd till barn samt en stödform som kallas förebyggande pedagogiskt stöd för personer med stor och varaktig psykisk funktionsnedsättning. Barn samt personer med psykiska funktionsnedsättningar ska även fortsättningsvis ha rätt till

statlig personlig assistans. Regeringen avser inte att gå vidare med förslaget om schablon med den omfattning om 15 timmar per vecka som föreslås i utredningen.

Utredningens bakgrund

Kostnaderna för assistansersättning och insatser enligt LSS har, sett över en längre period, ökat. Mätt i kronor ökade kostnaderna perioden 2005–2017 med 23 procent i fasta priser vad avser såväl assistansersättningen som LSS-insatserna. Mätt som antalet personer med respektive insats per 10 000 invånare har vi haft en ökning under perioden 1999–2017 för insatserna daglig verksamhet (66 procent), bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna (44 procent), korttidstillsyn för skolungdom över 12 år (39 procent) och kontaktperson (26 procent). Även antalet personer med assistansersättning per 10 000 invånare ökade under perioden (44 procent). För övriga LSS-insatser, däribland kommunalt beslutad personlig assistans, har antalet beviljade insatser per 10 000 invånare minskat i varierande omfattning. Antalet personer som har minst en LSS-insats har ökat från 50 per 10 000 invånare 1999 till 72 år 2017, vilket motsvarar en ökning med 44 procent. Det genomsnittliga antalet LSS-insatser som beviljats dem som har sådana, har sjunkit med 11 procent. Från 1,8 insatser i genomsnitt 1999 till 1,6 år 2017. De som har haft assistansersättning har över tid beviljats fler timmar per vecka, men det har även de som beviljats personlig assistans av sin kommun.

Det finns tre förklaringar till ökningen av antalet personer med assistansersättning. Den första är befolkningsutvecklingen. Den andra är införandet av det s.k. femte grundläggande behovet. Den tredje är rättigheten för personer som fyllt 65 år att behålla sina insatser.

Att andelen assistansanvändare som valt privata anordnare har ökat bedöms ha påskyndat timökningen. En ytterligare förklaring är att det tog tid innan LSS och assistansersättningen blev kända av alla i målgrupperna. Det har förekommit och förekommer utbetalningar till individer och företag som inte borde ha gjorts. Hur stor del av de totala kostnaderna som handlar om fusk och i hur hög grad kostnadsutvecklingen beror på detta är dock mycket svårt att säga.

En sak som inte förutsågs när reformen var ny var den ökning av personer med diagnosen autism eller autismliknande tillstånd som uppstod. Att fler personer än tidigare får diagnoser som rör autism och autismliknande tillstånd har bidragit till fler beviljade LSS-insatser – främst daglig verksamhet. Även sådant som inte avser regeländringar eller hur regler tolkas inom ramen för LSS kan ha

påverkat utvecklingen. Andra politikområdets insatser kan indirekt ha påverkat utvecklingen inom LSS.

Utredningens förslag till förändringar

Ny lag om stöd och service

Utredningen föreslår att en ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning ska ersätta den nuvarande lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Lagen ska vara indelad i kapitel. Personlig assistans ska vara en insats som beviljas enligt lagen om stöd och service åt vissa personer med funktionsnedsättning. Att staten ansvarar för den på så sätt att den tillhandahålls genom assistansersättningen ska framgå både av LSS och genom regleringen i socialförsäkringsbalken. Försäkringskassan ska minst vart tredje år följa upp den försäkrades behov av ersättningen men om den försäkrade har fyllt 65 år behöver någon uppföljning inte göras. Det ska framgå av lagen att barn ska få relevant information, om exempelvis sina rättigheter, handläggningen, de beslut som kan komma att fattas och dess konsekvenser. Barn ska också informeras om beslut varigenom ärendet avgörs och de skäl som bestämt utgången.

Övergångsregler och ikraftträdande

Den nya lagen om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning förslås träda i kraft den 1 januari 2022. Från och med den dagen ska alla beslut om personlig assistans vara ett ansvar för Försäkringskassan. Under tiden den 1 januari 2022 till och med den 31 december 2024 ska de som har ett beslut om personlig assistans eller assistansersättning ansöka om sådan ersättning på nytt eller vända sig till kommunen och ansöka om någon av de nya insatserna i lagen om stöd och service åt vissa personer med funktionsnedsättning. Senast per den 1 januari 2025 upphör sedan alla beslut om personlig assistans och assistansersättning som meddelats före den 1 januari 2022 att gälla. Informations- och utbildningsinsatser måste genomföras i samband med att de nya insatserna införs.

Personer som omfattas av LSS

De nuvarande tre grupperna inom personkretsen bör vara kvar. Personkretsbestämmelsen ska moderniseras för att motsvara dagens begreppsbildning.

Bostaden

LSS bör innehålla en möjlighet för vuxna med behov av en bostad med särskild service eller en annan särskilt anpassad bostad att få en sådan. De risker för institutionalisering som påpekats av tillsynsmyndigheter bör även uppmärksammas inom samhällsplaneringen, när man planerar markanvändningen.

Utredningen har sett att det finns behov av en annan form av stöd i boendet utöver dagens insatser i LSS. Om det finns tillgång till vardagsstöd i bostaden ökar möjligheterna att välja vilken form av boende man önskar. Utredningen föreslår därför en ny insats för personlig service och boendestöd. Den som bor i en annan bostad än en bostad med särskild service och har behov av stöd i den dagliga livsföringen ska ha rätt till praktisk hjälp i hemmet, motivationsåtgärder, ledsagning, stöd vid föräldraskap och annat motsvarande stöd. Även den som bor i en bostad med särskild service kan ha rätt till sådant stöd om behovet inte tillgodoses genom det stöd som finns i den bostaden. Insatsen ska kunna ges både dag- och kvällstid men är inte tänkt att kunna ges dygnet runt.

Barn och familjer

Barn med funktionsnedsättning och deras familjer behöver ett mer samordnat och flexibelt stöd med möjlighet till avlastning som är bättre anpassat till deras individuella situation.

Utredningen föreslår inga ändringar avseende insatserna korttidsvistelse utanför det egna hemmet samt boende i familjehem eller bostad med särskild service för barn eller ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet.

Utredningen föreslår att insatsen avlösarservice i hemmet ska benämnas avlösarservice för att det klart ska framgå att den inte är begränsad till att ges i hemmet.

Korttidstillsyn före och efter skoldagen samt under lov är en insats kopplad till skolan. Utredningen föreslår att insatsen istället ska benämnas förlängd utbildning i fritidshem. Åldersgränsen för när korttidstillsyn kan beviljas bör överensstämja med vad som gäller för fritidshem enligt skollagen.

Gemenskap

Utredningen föreslår att insatsen ledsagarservice ska ingå i insatsen personlig service och boendestöd LSS.

Utredningen föreslår att stöd i form av biträde av kontaktperson också ska kunna ske genom en gruppaktivitet om den enskilde samtycker till det. Myndigheten för delaktighet, Socialstyrelsen, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor och

Barnombudsmannen bör få uppdrag som tar sikte på att förbättra stödet genom insatsen kontaktperson.

Sysselsättning

Utredningen föreslår att den som beviljas daglig verksamhet ska ha rätt till en inledande kartläggning för att fastställa hur insatsen bäst kan anpassas och utformas utifrån de individuella behoven. När det gäller dem som står längst från arbetsmarknaden bör kunskapsunderlag tas fram med sikte på åtgärder för ökade möjligheter till såväl att förvärva och bibehålla förmågor som till delaktighet i samhället. En översyn av insatsen bör genomföras med utgångspunkt från en kartläggning av förhållandet mellan daglig verksamhet och arbetsmarknads- och utbildningsområdena. Översynen bör bland annat avse frågan om de ekonomiska och organisatoriska förutsättningarna för att på olika sätt möjliggöra en övergång till arbete eller studier i kombination med deltagande i daglig verksamhet. Utredningen föreslår inga förändringar avseende lagens kriterier för att beviljas insatsen.

Utredningen föreslår att det ska framgå av lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter att kommuner i syfte att uppmuntra till närvaro, utan föregående individuell behovsprövning, får utbetala habiliteringsersättning till den som deltar i daglig verksamhet enligt LSS. Ett tillägg i befogenhetslagen som ger kommunerna ett uttalat lagstöd för nuvarande användning av habiliteringsersättningen, innebär inte någon förändring mot i dag. Det kan dock ändå finnas skäl att överväga hur ersättningen bör behandlas skattemässigt och gentemot andra ersättningar och bistånd enligt socialtjänstlagen.

Samordning och planering

Utredningen föreslår att insatsen rådgivning och annat personligt stöd istället ska benämnas särskilt expertstöd. Den som har behov av kunskap om funktionsnedsättningen och stöd för att hantera den i olika situationer ska beviljas insatsen.

Den individuella planen är en viktig del i att skapa ett sammanhållet stöd för den enskilde som får stöd enligt LSS.

Personligt utformat stöd i det dagliga livet

Utredningens bedömning är att personlig assistans även fortsättningsvis bör vara ett personligt utformat stöd som utmärks och avgränsas från andra insatser i LSS genom stödets och servicens personliga karaktär där den enskilde har stort inflytande över vem som ger stödet. Mer ändamålsenliga insatser bör dock utvecklas som alternativ till personlig assistans för vissa grupper som i dag får insatsen, barn under 16 år och personer i behov av stöd för behov som förutsätter ingående kunskaper om den som får stödet, t.ex. vid utåtagerande beteende. För dessa grupper kan en insats inom LSS, med större möjligheter till uppföljning och att

säkerställa adekvat kompetens hos den personal som ger stödet, vara en mer ändamålsenlig insats än personlig assistans.

När det finns möjlighet att välja mellan hjälpmedel eller personlig assistans, genom stöd av en assistent måste den enskilde ha möjlighet att avgöra vilken form av stöd han eller hon vill ha. Rätt till personlig assistans som ska utföras av fler än en person ska dock endast föreligga i den mån behovet inte kan tillgodoses på annat sätt, genom att bostaden anpassas eller genom användning av hjälpmedel. Tillsyn för medicinsk problematik bör inte vara ett behov som ger rätt till insatsen personlig assistans men för den som har rätt till insatsen personlig assistans bör dock sådana åtgärder som hälso- och sjukvårdspersonal bedömer kan utföras som egenvård vara en del av insatsen. Beredskap ska inte vara en del av den personliga assistansen.

En utredning bör titta på möjligheterna att bedöma behovet av stöd i form av personlig assistans som också innehåller ett fastställande av rätten till insatsen på ett annat sätt än i dag. I utredningen föreslås att den som är över 16 år och på grund stor och varaktig psykisk funktionsnedsättning har behov av personligt stöd av ett begränsat antal personer som har ingående kunskaper om honom eller henne och funktionsnedsättningen ska ha rätt till insatsen förebyggande pedagogiskt stöd. För dem som inte har fyllt 16 år och på grund av stor och varaktig funktionsnedsättning behöver hjälp med sin personliga hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra på grund av stora och varaktiga funktionsnedsättningar, på grund av psykisk funktionsnedsättning har behov av hjälp som förutsätter ingående kunskaper om honom eller henne, eller har behov av stöd för omvårdnad föreslås en ny insats, personligt stöd till barn. Även barn samt personer över 16 år med stor och varaktig psykisk funktionsnedsättning ska dock ha rätt till statlig personlig assistans också i framtiden.

Utredningens bedömning är att en begränsning av insatsen personlig assistans till stöd under vaken tid skulle innebära oönskade förändringar av insatsen. När det gäller personer över 65 år anser utredaren att nuvarande reglering bör ligga fast. Utredaren anser också att personlig assistans kan vara en ändamålsenlig insats även för den som inte utan stöd av någon annan kan definiera det faktiska innehållet i insatsen.

Ansvarsfördelning mellan stat och kommun

När det gäller personlig assistans delar stat och kommuner idag på ansvaret för beslut och finansiering. Den som behöver personlig assistans för sina grundläggande behov med i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka har rätt till assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken som administreras av Försäkringskassan. Den som behöver personlig assistans för grundläggande behov som

inte uppgår till mer än 20 timmar per vecka kan i stället få insatsen av sin kommun. Mot bakgrund av de särskilda förutsättningar som gäller för personlig assistans med bl. a. de höga kostnaderna och den oro som detta skapar hos personer i behov av stöd, anordnare av assistans och kommunsektorn föreslår utredningen, trots den principiella utgångspunkten att stöd enligt LSS är en kommunal uppgift, att personlig assistans ska vara ett statligt ansvar. Staten ska ansvara för den personliga assistansen, som även i fortsättningen ska utgöras av assistansersättning, inom ramen för förmånerna i socialförsäkringsbalken. Om den enskilde begär det ska kommunen svara för utförandet av personlig assistans. Det finns även skäl att överväga behovet av en översyn av fördelningen av hälso- och sjukvårdsansvaret i samband med korttidsvistelse och om kommuner och landsting bör få utökade möjligheter att avtala om hur ansvaret för hälso- och sjukvården kan fördelas mellan huvudmännen.

Privata aktörer och ekonomisk ersättning för personlig assistans
Eftersom fördelarna med en schablonersättning per timme för utförd personlig assistans överväger nackdelarna med en sådan ersättningsform bör assistansersättning även framöver betalas som ett eller flera schablonbelopp. Nivån bör ligga på en nivå som ger den enskilde möjlighet att köpa assistans men också att välja mellan olika anordnare. Schablonersättningen bör differentieras med hänsyn till dels om assistansen utförs under obekväm arbetstid, dels om assistenten lever i hushållsgemenskap med den som får stödet. Vid fastställandet av schablonbeloppen inom assistansersättningen bör i första hand utvecklingen av löner och andra priser, antalet anordnare på marknaden och anordnarnas rörelsemarginaler beaktas. Utredningen föreslår att schablonbeloppet även ska kompensera för sjuklönekostnader och kommunens ansvar ska vara begränsat till att tillfälligt tillgodose den assistansberättigades behov i det fall en ordinarie anordnare inte tillhandahåller en vikarie. Det ska vara ett villkor för att beviljas tillstånd att bedriva verksamhet med personlig assistans att nivåerna på de anställdas lön, försäkringar och pension minst följer ett centralt kollektivavtal som tillämpas i hela Sverige för motsvarande arbetstagare. Privata anordnare av personlig assistans bör även framledes kunna avstå från att erbjuda tjänsten till en assistansberättigad som önskar anlita dem. Enskilda måste få anlita vilket ombud de vill och anställda hos assistansanordnare bör därför få uppträda som ombud för kunderna.

Kvalitet, uppföljning och tillsyn

Mot bakgrund av myndigheters utredningsansvar ser utredningen inga skäl att utöka möjligheterna till oberoende juridiskt stöd i ärenden om stöd enligt LSS. Det ska tydligt framgå av lagen att kommunen fortlöpande ska följa upp vilka som omfattas av lagen, vilka deras behov av stöd och service är och att kommunen ska

verka för att dessa personer får sina behov tillgodosedda. På så sätt har kommunen ansvar för att se till att även de som får assistansersättning får det stöd som de behöver. Tillsynen behöver förstärkas både när det gäller kvalitet och kvantitet. Att i tillsynen inhämta uppgifter från dem som får stöd och arbetar i verksamhet kan utgöra ett komplement till exempelvis brukarundersökningar och uppföljningar av planer. Regeringen bör ge Inspektionen för vård och omsorg (IVO) i uppgift att utreda om s.k. frekvenstillsyn kan medföra positiva effekter för kvaliteten i gruppbostäder enligt LSS och i så fall hur ofta den bör genomföras. Utredningens förslag om nya insatser i LSS innebär att det ska krävas tillstånd och finnas en skyldighet att anmäla till IVO även för sådan verksamhet. En satsning på kompetensutveckling kan säkerställa att ny personal har tillräckliga kunskaper, stimulera personal att stanna kvar inom yrkesområdet och utveckla kompetensen för att möta de nya krav som uppstår när nya insatser tillförs LSS-området.

När det gäller personer som både företräder en person i egenskap av god man, förvaltare eller ställföreträdare och ger henne eller honom stöd enligt LSS föreligger risk för jävsproblematik. Utredningen föreslår därför att i den översyn av regelverket om gode män, förvaltare och andra ställföreträdare som regeringen aviserat bör ingå att se över hur regelverket fungerar när det gäller personer med funktionsnedsättning. Ett utbildningsmaterial bör tas fram med syfte att öka förståelsen för de olika roller den som ger eller får stöd enligt LSS samt den som företräder någon i LSS-personkrets har.

Samordning inom EU

Utredningens bedömning är att insatserna i LSS är sociala trygghetsförmåner enligt Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr. 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. Assistansersättning och insatserna i LSS kommer inte att kunna föras in i bilagan över särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmåner. Utredningen föreslår att regeringen anmäler insatserna i LSS till kommissionen som vårdförmåner vid sjukdom. Om kommissionens förslag till ändringar i förordningen antas ska regeringen anmäla, eller omklassificera, assistansersättning och insatser i LSS som förmåner vid långvarigt vårdbehov. Det bör framgå av LSS att kommunen ska bevilja vårdförmåner till personer som kan ha rätt till dessa när Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr. 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen är tillämplig. Unionsmedborgaren ska få insatsen i den kommun där han eller hon vistas men på bekostnad av den stat där personen är försäkrad. Försäkringskassan ska ansvara för att sköta kostnadsdelen för kommunernas räkning.

Utgjämning och fördelning av kostnader

Utredningens bedömning är att fördelarna med en förändring av utjämningsystemet för LSS inte är tillräckligt stora i förhållande till riskerna för nya problem till följd av förändringarna.

Utredningen föreslår därför inte några sådana utöver de som behövs med anledning av förslagen om förändringar av insatserna i LSS. När staten blir ensam huvudman för insatsen personlig assistans bör kommunerna finansiera en del av kostnaden, upp till 20 timmar i genomsnitt per vecka. De som beviljas färre timmar än 20 per vecka bör helt och hållet finansieras av kommunerna.

Regleringen av LSS-utjämnningen anpassas till förslaget att tre nya LSS-insatser införs, en LSS-insats inte längre är en egen insats och att insatsen personlig assistans ska beslutas av Försäkringskassan och medfinansieras av kommunerna. I samband med detta tas nya fördelningsnycklar fram för samtliga LSS-insatser.

Konsekvenser av förslagen

Utredningens bedömning är att kommunernas kostnadsökningar och kostnadsminskningar till stor del tar ut varandra eftersom kostnaderna för de nya insatserna till stor del motsvaras av att andra kommunala insatser kommer att kosta mindre. Motiven för förslagen ovan handlar om att stärka ändamålsenligheten och kvaliteten och detta kan komma att innebära vissa kostnadsökningar. När såväl effekten i form av minskade kostnader inom andra kommunala insatser och förändringar av statsbidraget till följd av att kostnader flyttas mellan stat och kommun beaktats, bedöms kostnaden för kommunsektorn öka. Detta bör kommunsektorn enligt den kommunala finansieringsprincipen kompenseras för.

De nya LSS-insatser som föreslås innebär ett ökat åtagande för kommunsektorn även om det till viss del motsvaras av ett minskat åtagande vad avser andra LSS-insatser och visst stöd enligt socialtjänstlagen. Den nya LSS-insatsen personlig service och boendestöd utgår från stöd som i dag beviljas inom ramen för socialtjänstlagen och denna förändring innebär att insatsen blir mer preciserad, vilket kan anses påverka kommunernas möjligheter att påverka omfattning och innehåll. Den nettoökning av ansvar som de nya insatserna innebär för kommunerna bör innebära ekonomisk kompensation via ökat statsbidrag.

Staten övertar allt ansvar för att besluta om rätten till och omfattningen av personlig assistans, samtidigt som utredningen föreslår att kommunerna fortsätter att vara skyldiga att anordna personlig assistans. Kommunerna kommer att få ansvar för att tillhandahålla en tjänst som de inte själva beslutar om och måste då ha en beredskap för att utföra den, antingen i egen regi eller genom

att låta någon annan aktör göra det. Detta påverkar självstyrelsen då kommunerna inte själva kan avgöra omfattningen av det kommunala ansvaret. Det är i praktiken nödvändigt att kommunerna tar ett sådant ansvar för att en förändring som innebär att staten, via Försäkringskassan, tar hela ansvaret för beslut om personlig assistans ska kunna genomföras. Utredningens bedömning är att de fördelar som uppnås med förslaget att samla hela ansvaret för insatsen personlig assistans hos en huvudman överväger den, i förhållande till dagens kommunala ansvar för personlig assistans enligt LSS, påverkan på den kommunala självstyrelsen som ett kommunalt ansvar för att säkerställa att den som beviljats personlig assistans också får tillgång till insatsen.

Jämställdhetsanalys

Utredningens bedömning är att förslagen inte påverkar jämställdheten mellan kvinnor och män. Däremot kommer fler pojkar och män än kvinnor och flickor att beröras av förändringarna. Förklaringen är att det är fler män och pojkar som har assistansersättning och LSS-insatser i dag.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen ser positivt på kapitelindelning av den nya lagen. Däremot menar förvaltningen att uppdelningen gällande insatser så som ledsagarservice och kontaktperson i form av underrubrikerna stöd i hemmet, gemenskap och sysselsättning riskerar att leda till tillämpningsproblem. Förvaltningen anser att dessa rubriker bör tas bort.

Nya insatser i LSS

Förvaltningen ser i huvudsak positivt på de nya insatser samt de förändringar som föreslås i utredningen. De nya insatser som föreslås bidrar till att flexibiliteten i LSS ökar vilket kan möjliggöra att stödet bättre kan anpassas individuellt utifrån den enskildes behov. Både insatsen personlig service och boendestöd samt insatsen förebyggande pedagogiskt stöd bidrar till att personer som inte önskar bo i en bostad med särskild service alternativt inte har behov av tillgång till personal dygnet runt ges möjlighet att få stöd i ordinärt boende med stöd av LSS. Idag är dessa personer ofta hänvisade till en kombination av olika insatser enligt socialtjänstlagen och LSS. Anhöriga får även ofta ta ett stort ansvar.

Utifrån de ändringar som gjorts med anledning av januariavtalet anser förvaltningen att kriterierna för de nya insatserna behöver förtydligas så att det tydligt framgår vilka målgrupper som kan ha rätt till dessa. Förvaltningen vill lyfta att insatsen förebyggande pedagogiskt stöd även skulle kunna bli aktuell för personer som inte har behov av ingående kunskaper (det så kallade femte behovet)

men som trots detta har ett stort tillsynsbehov och därmed har behov av tillgång till personal dygnet runt. Förvaltningen ser dock att de nya insatser som föreslås kan komma att bli mer kostsamma för kommunerna. Insatser i form av boendestöd och hemtjänst prövas idag utifrån en skälig levnadsnivå samt om behovet kan tillgodoses på annat sätt. Beslut om personlig service och boendestöd kommer sannolikt att bli mer omfattande när bedömningarna utgår från goda levnadsvillkor samt att behovet ska vara faktiskt tillgodosett. Även insatserna förebyggande pedagogiskt stöd samt personligt stöd för barn kan komma att bli mer kostsamma för kommunerna, dels utifrån omfattning, dels utifrån att timpriset sannolikt kommer att vara högre än timpriset för assistans.

Av utredningen framgår att även den som bor i en bostad med särskild service ska kunna beviljas insatsen personlig service om behovet faktiskt inte tillgodoses endast av personalen i bostaden. Förvaltningen anser dock att det behöver tydliggöras att stödet för den som bor i en bostad med särskild service i första hand ska tillgodoses genom personalen på gruppbostaden eller servicebostaden. I annat fall kan det uppstå tillämpningsproblem samt oklarheter om boendets ansvar som kan leda till att den enskilde får en sämre situation i boendet. Den oklara gränsdragningen kan även leda till högre kostnader för kommunerna.

Förvaltningen ser positivt på att insatsen personlig service och boendestöd även kan innebära stöd för föräldrar och barn vilket bidrar till att underlätta för familjer att få en fungerande vardag.

Barn och familjer

Det är bra att insatsen avlösarservice i hemmet byter namn till endast avlösarservice. Förslaget innebär en större flexibilitet för anhöriga och möjliggör för dem att få avkoppling i hemmet samtidigt som den enskilde ges möjlighet att genomföra aktiviteter tillsammans med avlösaren. Detta är positivt ur ett barnperspektiv eftersom att det möjliggör för syskon till barn med funktionsnedsättning att få egen tid tillsammans med sina föräldrar i hemmet. Detta är särskilt positivt för familjer med ensamstående föräldrar där det inte finns möjlighet att dela föräldraansvaret med en partner.

Utredningen föreslår att insatsen korttidstillsyn för skolungdom över 12 år byter namn till förlängd utbildning i fritidshem. Förvaltningen vill påpeka att syftet med insatsen är att ungdomar med funktionsnedsättning kan behöva en trygg situation och en

meningsfull sysselsättning före och/eller efter skoldagen samt under skollov och ferier efter att skolbarnomsorgen upphört. Den nya benämningen skulle kunna indikera att det endast handlar om utbildning. Redan idag finns det risk för otydligheter kring insatsen då den bedrivs av skolans personal i skolans lokaler men är en LSS-insats som socialtjänsten ansvarar för. Namnändringen skulle kunna medföra att insatsen blir än mer otydlig. Det är bra att frågan huruvida insatsen fortsatt ska vara en LSS-insats utreds i samband med framtida översyn av skollagen. Det är vidare önskvärt att en ändring av när insatsen ska beviljas kommer till stånd så att åldersgränsen för när insatsen kan beviljas överensstämmer med skollagen. Idag kan en ungdom ha rätt till både fritidshem och korttidstillsyn under vårterminen i årskurs 6 beroende på när den enskilde fyller år. Detta skapar en otydlighet gällande vilken huvudman som ansvarar för verksamheten. Vidare är insatser enligt LSS avgiftsfria medan fritidshem kan innebära en kostnad för barnets vårdnadshavare.

Gemenskap

LSS-utredningen föreslår att ledsagarservice ska finnas kvar i lagen, men inte som en egen insats. Ledsagning ska istället ingå i den nya insatsen personlig service och boendestöd. Förvaltningen ser att det kan finnas fördelar med detta eftersom att det ökar möjligheten för den enskilde att ha samma personal. Det är bra att det tydliggörs att insatsen syftar till att stötta den enskilde till, från samt under aktiviteter även om insatsen redan idag i stor utsträckning beviljas på detta sätt. Förvaltningen anser dock att det finns fara för att ändringen kan medföra att rätten till ledsagarservice försvagas. Förvaltningen menar att utredningen i denna del inte tillräckligt har analyserat tillämpning av lagen i förhållande till kravet på att goda levnadsvillkor ska uppnås, på sätt som anges i direktiven. Det vore därför önskvärt att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet övervägs förstärkning rörande rätten till detta stöd samt att det även övervägs om insatsen ledsagarservice ska finnas kvar som självständig insats med markeringen att den kan samordnas med andra insatser när så är aktuellt och om den enskilde önskar det.

Av utredningen framgår att det inte är tillräckligt att den enskilde har kontakter genom bostad med särskild service och daglig verksamhet. Förvaltningen delar utredningens syn på detta. Förvaltningen ser dock att formuleringen avseende insatsen kontaktperson i författningsförslaget behöver förtydligas för att kommunerna ska kunna göra likvärdiga bedömningar gällande vilka kriterier som krävs för att beviljas insatsen. Det framgår inte heller i lagtexten att även den som bor i en bostad med särskild service ska ha rätt till insatsen på det sätt som framgår avseende ledsagning.

Många personer som idag bor i bostad med särskild service har fått sina beslut om kontaktperson indragna utifrån rådande praxis. Ändringen kommer sannolikt innebära många nya ansökningar när den nya lagen träder i kraft vilket kan komma att innebära en ökad arbetsbelastning, dels för kommunens biståndshandläggare, dels för de kontaktsekreterare som ska rekrytera nya kontaktpersoner.

Det kan även komma att innebära en kostnadsökning för kommunerna eftersom att många som idag inte har insatsen kommer ett beviljas denna på nytt.

Möjligheten att kunna få insatsen verkställd i grupp kan vara bra eftersom att det bidrar till att den enskilde får fler sociala kontakter. Samtidigt kan det finnas svårigheter för kommunerna att rekrytera kontaktpersoner som klarar av ett sådant uppdrag. Rekrytering kan redan idag vara svårt eftersom att många som beviljas insatsen har funktionsnedsättningar som kräver särskild kompetens. Insatsen är enligt lagens förarbeten att betrakta som ett icke professionellt stöd. Något krav på särskild yrkeskompetens bör inte ställas. Förvaltningen anser att det kan komma att bli ännu svårare att rekrytera kontaktpersoner som klarar av att stötta personer i grupp beroende på vilka typer av funktionsnedsättningar de enskilda har. Kommunerna kan komma att behöva utveckla stödet för dessa kontaktpersoner genom att exempelvis erbjuda handledning samt att arvudet kan komma att behöva höjas eftersom det krävs en annan typ av kompetens. Insatsen riskerar annars att bli svår för kommunerna att verkställa, både enskilt och i grupp, vilket i förlängningen drabbar den enskilde som inte erhåller det stöd som han eller hon beviljats.

Sysselsättning

Förvaltningen välkomnar utredningens förslag om att en översyn av insatsen daglig verksamhet bör genomföras med utgångspunkt från en kartläggning av förhållandet mellan daglig verksamhet och arbetsmarknads- och utbildningsområdena. Det är viktigt att personer som har förmåga att arbeta inte ”fastnar” i daglig verksamhet vilket många riskerar att göra idag. Det är av stor vikt att enskilda erbjuds stöd för att komma ut i arbete om de har förutsättningar för detta. Många personer som idag har insatsen daglig verksamhet skulle med stor sannolikhet ha förmåga att arbeta under rätt förhållanden och med rätt stöd. Förvaltningen är även positiv till utredningens förslag om kartläggning vilket i stor utsträckning redan sker idag. Detta får dock inte leda till att det tar längre tid att verkställa insatsen

Samordning och planering

Förvaltningen är enig med utredaren om att insatsen särskilt expertstöd, vilken för närvarande benämns rådgivning och

annat personligt stöd, även fortsatt ska vara en insats som regionen ansvarar för. Med hänsyn till att insatsen råd och stöd ofta nekas idag med hänvisning till vissa formuleringar i nuvarande förarbeten, torde det krävas betydligt mer preciseringar beträffande den föreslagna insatsen i 6 kap 2 §. Därvid behöver det även tydliggöras hur insatsen skiljer sig från landstingets ansvar enligt Hälso- och sjukvårdslagen.

Personligt utformat stöd i hemmet

Förvaltningen delar utredningens bedömning att barn samt vuxna personer med psykisk funktionsnedsättning även fortsatt ska ha rätt till personlig assistans. Utöver detta anser förvaltningen att de nya insatser som föreslås kan utgöra ett bra komplement till insatsen personlig assistans. Personlig assistans är en insats med mer begränsade möjligheter till insyn och tillsyn än övriga insatser i LSS och det finns inte några krav på formell kompetens hos den som utför insatsen. Den enskilde har möjlighet att styra stödet så att det blir personligt anpassat vilket är positivt eftersom att det skapar möjlighet till inflytande över hur insatsen ska utföras. Förvaltningen delar utredningens bedömning att ovan nämnda målgrupper ofta har behov av personal med speciell kompetens samt att de ofta inte har förmåga att själva styra över hur stödet ska utföras. De är istället beroende av att vårdnadshavare eller företrädare gör detta vilket leder till att synen på uppdraget hos dessa kan påverka stödets innehåll. Insatsen personligt stöd för barn innebär en större flexibilitet samt kan bättre säkerställa barnets rättigheter. Kommunen har även större möjlighet att följa upp och säkerställa kvaliteten i det stöd som ges.

Ansvarsfördelning mellan stat och kommun

Förvaltningen är enig med utredningen om att ansvaret för personlig assistans bör ligga på en huvudman, i det här fallet staten. Det finns många nackdelar med dagens ansvarsfördelning så som otydlighet för den enskilde, otydlighet kring ansvarsfördelning, dubbel handläggning, administrativt merarbete, dubbla processer i domstolar och risk för kostnadsöverbältringar. Bedömningarna skiljer sig också åt, dels mellan kommuner, dels mellan kommun och Försäkringskassa vilket kan te sig förvirrande och rättsosäkert för den enskilde. Det system som finns i dag kan inte anses vara samhällsekonomiskt kostnadseffektivt. Förvaltningen ser dock att det finns risk för kostnadsöverbältring eftersom kommunen även fortsatt föreslås betala för de 20 första timmarna i samtliga assistansbeslut. Förvaltningen anser att det är problematiskt att kommunen ska betala för en insats som den inte kan påverka. Vidare anser förvaltningen att det kommer att krävas ett förtydligande gällande kommunens yttersta ansvar. Idag finns en möjlighet för kommunen att få tillbaka pengar för den assistans som

kommunen beviljat i olika situationer när det yttersta ansvaret för assistans blir aktuellt. När det gäller det yttersta ansvaret i avvaktan på försäkringskassans beslut finns en risk för att kommunen kommer att behöva bevilja andra insatser enligt Socialtjänstlagen och LSS utan att få ersättning för detta. Detta innebär en osäkerhet i kommunernas budgetprognoser samtidigt som det innebär att enskilda kan komma att behöva ha andra insatser än personlig assistans i avvaktan på utredning hos Försäkringskassan.

Kvalitet, uppföljning och tillsyn

Utredningen föreslår att kommunerna ska ansvara för att fortlöpande följa upp att personer i behov av stöd enligt LSS får detta. Kommunen ska följa upp vilka som omfattas av lagen, vilka deras behov av stöd och service är och verka för att dessa personer får sina behov tillgodosedda. Det saknas idag redskap för att följa upp och ha tillsyn av hur de offentliga och enskilda assistansanordnarna använder den utbetalade ersättningen och motsvarar de kvalitetskrav som anges i lagstiftningen. Det är av stor vikt att det blir tydligt vilket ansvar och vilka befogenheter kommunerna har när det gäller uppföljning av insatsen personlig assistans. Samarbetet mellan kommunerna och Försäkringskassan behöver utvecklas. Dagens sekretessbestämmelser är problematiska eftersom att det inte ger kommunerna full insyn i assistansärendena. Det försvårar för kommunen att säkerställa att dessa personer får sina behov tillgodosedda fullt ut. Det förekommer situationer med orosanmälningar rörande att den enskilde inte får sin assistans utförd. Det är viktigt att det skapas förutsättningar för att göra uppföljning i dessa situationer. Det är inte alltid tillräckligt med IVO:s tillsyn när det gäller brister i utförandet i enskilda ärenden.

Förvaltningen välkomnar förslaget att det i den översyn av regelverket om gode män, förvaltare och andra ställföreträdare som regeringen aviserat bör ingå att se över hur regelverket fungerar när det gäller personer med funktionsnedsättning. Möjligheten för en person att både företräda den enskilde i egenskap av god man, förvaltare eller ställföreträdare och samtidigt ge henne eller honom stöd innebär stora svårigheter för kommunen och IVO att utöva tillsyn. Detta blir än mer problematiskt när det är en närstående som företräder den enskilde samtidigt som han eller hon även arbetar som personlig assistent.

Samordning inom EU

Förvaltningen anser att förslaget i 11 kap 7 § samt utredningens bedömningar rörande EU-rätten och särskilt om det utgör vård- eller kontantförmån behöver utredas vidare. Detta är viktigt inte minst för att minska osäkerheten inom rättsområdet. Vidare föranleder utredningens förslag och bedömningar behov av ytterligare

utredning vad gäller både de ekonomiska konsekvenserna och möjligheterna till nödvändig uppföljning.

Ny lag om stöd och service

Sammanfattningsvis är förvaltningen positiv till en modernisering av lagen. Det är bra att det tillkommer fler insatser i LSS vilket ökar flexibiliteten och bättre tar hänsyn till de skillnader som finns inom målgruppen i LSS tre personkretsar. Innan den nya lagen träder i kraft anser förvaltningen att det behöver förtydligas ytterligare vilka målgrupper som de nya insatserna är till för samt vilka kriterier som finns för att beviljas insatsen. Detta är av stor vikt för att kommunerna ska kunna göra rättssäkra bedömningar. När nya insatser införs kräver detta även mycket förberedelser i kommunerna i form av utbildning samt ändringar i riktlinjer och verksamhetssystem. Det kommer även att krävas kompetensutveckling hos personal för att möta de nya krav som uppstår när nya insatser tillförs LSS-området. Förvaltningen ställer sig således tveksam till att den nya lagen ska träda i kraft redan 1 januari 2022.

Bilagor

1. LSS-utredningen (SOU 2018:88)