

Handläggare
Christina Pettersson
Telefon: 0850810077

Till
Östermalms stadsdelsnämnd
2020-09-24

Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen

Svar på remiss av LSS-utredningen (SOU 2018:88) KS
2020/1005

Förslag till beslut

Stadsdelsnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Sammanfattning

Kostnaderna för assistansersättning och LSS-insatser har ökat under flertalet år. Regeringen beslutade därför 2016 att se över assistansersättningen i socialförsäkringsbalken och delar av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Utredningen föreslår en ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning och den ska som tidigare förkortas LSS. Lagen ska fortsättningsvis gälla för dem med de mest omfattande funktionsnedsättningarna och endast de med betydande svårigheter i den dagliga livsföringen, eller med behov av särskilt kvalificerat stöd.

Flera insatser föreslås vara kvar från tidigare lagstiftning, ibland med vissa förändringar. Utredningen föreslår också tre nya LSS-insatser: personlig service och boendestöd, personligt stöd till barn samt förebyggande pedagogiskt stöd. Förvaltningen ser positivt på förslaget i sin helhet. Föreslagna nya insatser och utveckling av befintliga insatser speglar väl de behov och önskemål som förvaltningen genom åren fått från brukare, anhöriga samt organisationer.

Förvaltningen tycker ett statligt ansvar är lämpligt eftersom ett det ger bättre förutsättningar för en likriktig och därmed mer rätts-säker myndighetsutövning, oavsett var den enskilde är skriven. Utredningen har en omfattande redovisning av insatsen daglig verksamhet och de utmaningar som framkommit sedan lagens tillkomst. Förvaltningen ser behov av en utveckling av daglig verksamhet för att möta de mycket skiftande förmågor, behov och önskemål som finns hos dem som får insatsen.

Bakgrund

Nämnden ombeds att yttra sig över bifogad remiss från kommunstyrelsen Stockholms stad. Remissen gäller LSS-utredningen (SOU 2018:88). Kostnaderna för assistansersättning och LSS-insatser har ökat under flertalet år. Regeringen beslutade därför 2016 att se över assistansersättningen i socialförsäkringsbalken och delar av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Syftet är att skapa en långsiktigt hållbar ekonomisk utveckling av insatsen personlig assistans och att få till stånd mer ändamålsenliga insatser i LSS. Lagstiftningen ska främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet. Utredningen, som antagit namnet LSS-utredningen, har överlämnat betänkandet Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen (SOU 2018:88).

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom socialtjänstavdelningen och behandlats i förvaltningsgruppen.

Äldreomsorgsavdelningen, pensionärsrådet samt nämndens råd för funktionshindersfrågor har tagit del av ärendet.

Ärendet

Lag och personkrets

Utredningen föreslår en ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning och den ska som tidigare förkortas LSS. Lagen ska fortsättningsvis gälla för dem med de mest omfattande funktionsnedsättningarna och endast de med betydande svårigheter i den dagliga livsföringen, eller med behov av särskilt kvalificerat stöd. Beskrivningen av vilka som tillhör personkretsen bör utgå från de nuvarande tre grupperna:

1. Utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd.
2. Betydande och bestående begåvningsmässig funktionsnedsättning efter en hjärnskada i vuxen ålder som har orsakats av yttre våld eller kroppslig sjukdom.
3. Andra stora varaktiga fysiska eller psykiska funktionsnedsättningar som uppenbart inte beror på normalt åldrande och som gör att du har stora svårigheter att på egen hand klara daglig livsföring som att klä på dig, laga mat, förflytta dig eller kommunicera med omgivningen.

Diagnoser som anges i LSS ska överensstämma med hälso- och sjukvårdens diagnosticering och termer. Uttrycken begåvningsmässigt funktionshinder och andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder ska ersättas med begåvningsmässig funktionsnedsättning respektive annan varaktig fysisk eller psykisk funktionsnedsättning.

Insatser och områden

Flera insatser föreslås vara kvar från tidigare lagstiftning, ibland med vissa förändringar. Utredningen föreslår också tre nya LSS-insatser: personlig service och boendestöd, personligt stöd till barn samt förebyggande pedagogiskt stöd. Lagens samtliga insatser, deras syfte och utformning sorteras in under följande områden:

- samordning
- personligt stöd i det dagliga livet
- gemenskap
- barn och familjer
- stöd i bostaden
- sysselsättning

Samordning

Samordning innebär att den som har behov av kunskap om sin funktionsnedsättning samt får stöd för att hantera den i olika situationer har rätt till särskilt expertstöd. I samband med att en insats beviljas ska den enskilde erbjudas att i samråd upprätta en individuell plan med beslutade och planerade insatser. Planen ska omprövas fortlöpande, minst en gång om året och huvudmännen ska underrätta varandra om upprättade planer.

Personligt stöd i dagliga livet

Andelen personer i Sverige som får assistansersättning har ökat med 44 procent sedan år 1999. Utredningen beskriver två huvudförklaringar:

- Det så kallade femte grundläggande behovet infördes i lagen år 1996, vilket gjorde det möjligt för personer med psykisk funktionsnedsättning att få assistansersättning om de behöver hjälp som förutsätter ingående kunskaper om dem.
- Personer har fått rätt att behålla assistansersättningen även efter att de har fyllt 65 år.

Det finns också fler orsaker till ökade kostnader, såsom att fler personer har valt privata anordnare för sin assistans, vilket ökat antalet assistanstimmar. Förändringar i diagnosticeringskriterier har lett till att antalet personer med diagnosen autism eller autismliknande tillstånd har ökat mycket de senaste åren och därigenom fått rätt till daglig verksamhet. I den allmänna debatten de senaste åren har det talats mycket om fusk, bedrägerier och felaktiga utbetalningar, vilka bevisligen har skett. Omfattningen och konsekvenserna är svårbedömda gällande kostnader men utredningen anser att det har bidragit till ökade kostnaderna något, men antagligen mindre från år

2011 och framåt, då det började krävas tillstånd för att bedriva assistansverksamhet.

Andra möjliga orsaker i samhället som har bidragit till att fler personer får LSS-insatser såsom arbetsmarknadspolitik eller hur vården fungerar, har inte utretts.

Bostaden

Bostaden och boendesituationen för personer med funktionsnedsättning är avgörande för deras möjligheter att delta på lika villkor i samhället. Om det finns tillgång till vardagsstöd i bostaden är det lättare att välja den sorts bostad man önskar. Därför föreslås en ny insats som ska kallas personlig service och boendestöd. Den som inte bor i gruppboende eller serviceboende, men har behov av stöd i vardagen, ska ha rätt till insatsen. Den kan innebära praktisk hjälp i hemmet, ledsagning, stöd vid föräldraskap och annat motsvarande stöd. Även den som bor i gruppboende eller serviceboende kan ha rätt till sådant stöd. Det beror på om det stöd som finns i bostaden bedöms vara tillräckligt eller inte. De tidigare insatserna gruppboende och serviceboende ska finnas kvar.

Utredningen framhåller vikten av att det är viktigt att bostäder med särskild service inte samlas i ett visst område och att de som bor i dessa inte isoleras från resten av samhället.

Barn och familjer

Utredningen har sett att barn med funktionsnedsättning och deras familjer behöver ett mer samordnat och flexibelt stöd. Familjer ska ha möjlighet till avlastning som är anpassad till olika livssituationer. Därför ska insatsen ”avlösarservice i hemmet” finnas kvar men kallas ”avlösarservice”, för att förtydliga att insatsen inte bara kan ges i hemmet. Därmed kan den utformas på ett bättre och ändamålsenligt sätt.

Nuvarande insats korttidstillsyn före och efter skoldagen samt under lov är en insats kopplad till skolan. Insatsen ska vara kvar och föreslås också ett nytt namn: förlängd utbildning i fritidshem. Åldersgränsen för när skolungdomar kan beviljas denna insats bör följa skollagen.

De andra nuvarande insatserna: boende i familjehem, eller bostad med särskild service för barn eller ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet, är ett bra kompletterande stöd och utredningen föreslår ingen ändring gällande dem i lagen.

Gemenskap

Flera nuvarande insatser inom LSS syftar till ökad gemenskap och delaktighet i samhället. Till exempel hjälper ledsagning eller kontaktperson personer med funktionsnedsättning att delta i olika aktiviteter. Insatsen ledsagning föreslås finnas kvar, men den ska inte längre stå som en egen insats i lagen. Ledsagning ska istället ingå i den nya insatsen personlig service och boendestöd.

Insatsen kontaktperson ska finnas kvar utan någon förändring men utredningen föreslår att insatsen också ska kunna omfatta aktiviteter i grupp, om den enskilde så önskar. Utredningen anser att insatsen kontaktperson kan förbättras på flera sätt och föreslår därför att Myndigheten för delaktighet, Socialstyrelsen, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor och Barnombudsmannen ska få i uppdrag att arbeta med detta.

Sysselsättning

Daglig verksamhet skapar en meningsfull vardag för många och i Stockholms stad finns idag 180 stycken verksamheter med varierande innehåll och inriktning. Målsättningen med insatsen är sysselsättning eller stöd till arbete/studier. Utredningen anser att de dagliga verksamheterna kan bli bättre, bland annat genom att i sin utformning mer utgå från vad personen vill och kan, och därmed bidra till personlig utveckling. Utredningen föreslår därför att när någon beviljas daglig verksamhet ska personen ha rätt att få en individuell kartläggning för att den dagliga verksamheten ska anpassas och utformas utifrån personens behov. Vissa personer med funktionsnedsättning står längre från arbetsmarknaden än andra och utredningen ser ett behov av verksamhetsutveckling. Man föreslår därför att Socialstyrelsen tar fram ett kunskapsunderlag om hur daglig verksamhet kan utformas för att bättre passa den målgruppen.

Utredningen föreslår också att det ska göras en ny utredning om just daglig verksamhet. I utredningen ska ingå att kartlägga förhållandet mellan daglig verksamhet och arbete och studier för att möjliggöra för den enskilde att gå vidare till anställning eller att ha praktik/ studier och daglig verksamhet samtidigt.

Habiliteringsersättning

Habiliteringsersättning är en ersättning som den enskilde med insatsen daglig verksamhet får utbetalt från kommunen och som syftar till att uppmuntra personer att delta i daglig verksamhet. Utredningen konstaterar att det har varit otydligt vilka regler som gäller för utbetalning av habiliteringsersättning och föreslår att kommunala befogenheter ska förtydligas och där det tydligt ska framgå att

kommuner får utbetala habiliteringsersättning till den som deltar i daglig verksamhet.

Personlig assistans och nya insatser inom personligt stöd som ersätter personlig assistans

Personlig assistans skiljer sig från andra LSS-insatser, framför allt genom att stödet och servicen är mer personlig och den som får personlig assistans ska därför ha stort inflytande över vem som ger stödet. Personlig assistans ska fås både i mycket personliga, intima situationer och i andra situationer som kräver personligt stöd.

Den personliga assistansen ska utföras av ett begränsat antal personer och stödet bygger på kunskap om den som får assistans och på förtroende.

Förslaget är att den som har fyllt 16 år ska ha rätt till personlig assistans om han eller hon på grund av stor och varaktig funktionsnedsättning behöver praktisk hjälp med sin personliga hygien, måltider, klä av och på sig, eller att kommunicera med andra.

Begränsningar inom assistans

Utredningen har haft i uppdrag att ta fram förslag för att begränsa antalet användare och timmar när det gäller personlig assistans och anser inte att det vore bra att begränsa personlig assistans till att vara ett stöd enbart under vaken tid. Vidare ska inte reglerna för personer över 65 år ändras, utan den som fått ett beslut om assistans före 65-årsdagen har fortsatt rätt till beslutat antal timmar.

Istället föreslår utredningen att andra insatser än personlig assistans ska finnas för två grupper: barn under 16 år och personer som behöver stöd som kräver ingående kunskaper. Det senare gäller till exempel personer som har problemskapande beteende, vilket betyder att de skapar situationer som kan vara farliga för dem själva eller andra. Andra förändringar är att det i personlig assistans inte ska ingå stöd för behov som förutsätter ingående kunskaper om den som får stödet, det så kallade femte grundläggande behovet. Däremot föreslås två nya insatser:

1. Förebyggande pedagogiskt stöd

Insatsen ska gälla den som har fyllt 16 år och på grund av stor och varaktig psykisk funktionsnedsättning har behov av personligt stöd av ett begränsat antal personer med ingående kunskaper om personen och funktionsnedsättningen.

2. Personligt stöd till barn

De som ska ha rätt till insatsen är personer under 16 år som på grund av stor och varaktig funktionsnedsättning behöver hjälp med sin personliga ADL och/eller behov av stöd för omvårdnad men också personer under 16 år som på grund av psykisk funktionsnedsättning har behov av hjälp som förutsätter ingående kunskaper.

När det finns möjlighet att välja mellan hjälpmedel eller personlig assistans ska personer med funktionsnedsättning få välja vilket stöd de vill ha. Rätt till flera assistenter samtidigt kan endast beviljas om det inte går att lösa genom hjälpmedel eller att bostaden anpassas och en person som har medicinsk problematik och behov av tillsyn ska inte få rätt till personlig assistans bara därför.

Utredningen förslår även förtydligande och avgränsningar gällande andra personliga behov. Den som har rätt till personlig assistans ska beviljas 15 timmar eller mer i veckan för andra personliga behov såsom inköp eller delta i fritidsaktiviteter men beredskap ska inte längre ska vara en del av den personliga assistansen. Sådant stöd kan ske på annat sätt, till exempel genom hemtjänst.

Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun

Utredningen föreslår att staten ska ha hela ansvaret för insatsen personlig assistans. En anledning är att det delade huvudmannskapet mellan stat och kommun idag har skapat problem. Visserligen är utgångspunkten för LSS-utredningen att stöd enligt LSS är en del av välfärden, och därför borde vara en kommunal uppgift men personlig assistans är annorlunda än andra välfärdstjänster. Kostnaderna för personlig assistans är ofta höga och ett kommunalt ansvar kan innebära en sämre likställdhet gällande utredning, bedömning samt beslut eftersom detta kan variera mellan kommuner. Det finns också en risk att kostnaderna för små kommuner blir för höga.

Förslaget är därför att staten ska ansvara för den personliga assistansen, som även i fortsättningen ska utgöras av assistansersättning. Kommunerna ska alltså inte längre fatta beslut om personlig assistans. Kommunen ska dock stå för själva utförandet av assistansen om den som behöver stödet begär det. Detta skiljer sig inte från nuvarande upplägg.

Ansvaret för hur hälso- och sjukvård fördelas mellan kommuner och landsting kopplat till assistansen och LSS bör ses över, bland annat om fördelningen av ansvaret i samband med korttidsvistelse.

Privata aktörer och ekonomisk ersättning för personlig assistans

Assistansersättning ska fortsätta att betalas ut enligt förbestämda schablonbelopp och dagens schablon bedöms ligga på en rimlig nivå. Beloppet bör ligga på en nivå som ger den enskilde en möjlighet att köpa assistans, men också att välja mellan olika anordnare. Schablonbeloppen ska vara olika beroende på hur assistansen utförs och beloppet ska vara högre när assistansen utförs på obekvämt arbetstid. Beloppet ska vara lägre om assistenten lever i samma hushållsgemenskap, till exempel en sambo.

Regeringen bedömer årligen om ersättningen ska höjas, och tar då hänsyn till utvecklingen av löner och andra priser, antalet anordnare på marknaden och hur stor vinst dessa gör.

Kvalitet, uppföljning och tillsyn

Socialstyrelsens regelverk för ett systematiskt kvalitetsarbete, med tillhörande föreskrifter och allmänna råd bedöms räcka i grunden för att säkerställa kvalitet när det gäller LSS-insatser.

Däremot föreslås att kommunernas ansvar ska bli tydligare i lagen genom att kommunen fortlöpande ska följa upp vilka som omfattas av LSS och vilka behov av stöd de har samt att de får sina behov tillgodosedda. Inspektionen för vård och omsorg, IVO, utövar idag tillsyn över all verksamhet enligt LSS. Det innebär att IVO granskar verksamheternas arbete utifrån de krav och mål som står i lagar och andra föreskrifter. Utredningen anser att tillsynen behöver förbättras och ske oftare, bland annat genom så kallad frekvenstillsyn av gruppbofäder.

Ekonomiska konsekvenser

Om förslagen genomförs beräknar utredningen att statens kostnader kommer att minska med cirka 600 miljoner kronor varje år. Samtidigt beräknas kommunernas kostnader att öka med mellan 300 och 400 miljoner kronor om året.

Synpunkter och förslag

LSS-utredningens förslag uppgår till över 1000 sidor. Omfattningen och noggrannheten är nödvändig. Den nuvarande lagen är genom sitt innehåll, syfte och genomslag en förutsättning för den enskildes delaktighet i samhället, på lika villkor samt utifrån egen förmåga och självbestämmande. Lagen har samtidigt varit kostnadsdrivande och syftet med de olika insatserna har inte alltid uppnåtts i enlighet med lagens intentioner. En utredning av dess innehåll och konsekvenser har länge efterfrågats av alla berörda, samtidigt som förutsättningarna och regeringens uppdrag till utredaren gällande kostnader och avgränsningar har skapat oro inför förslag till ny lag.

Beroende på utredningens omfattning och den korta svarstiden har förvaltningen valt att avgränsa synpunkter och kommentarer till ett begränsat antal områden. Synpunkter från nämndens råd för funktionshindersfrågor och pensionärsrådet har sammanställts i egen bilaga.

Förvaltningen ser positivt på förslaget i sin helhet. Föreslagna nya insatser och utveckling av befintliga insatser speglar väl de behov och önskemål som förvaltningen genom åren fått från brukare, anhöriga samt organisationer. Även utförare har påtalat de svårigheter som vissa insatser har medfört, då lagen begränsar olika anpassningar. Ett exempel på en insats som bättre kommer att överensstämma med brukarnas behov är förslaget att avlösarservice ska ökas till att också gälla utanför hemmet.

Utredningen föreslår att staten ska ha hela ansvaret för insatsen personlig assistans samtidigt som kommunen ska stå för själva utförandet av assistansen om den som behöver stödet begär det. Förvaltningen tycker ett statligt ansvar är lämpligt eftersom ett det ger bättre förutsättningar för en likriktig och därmed mer rättssäker myndighetsutövning, oavsett var den enskilde är skriven. Däremot ser förvaltningen att kommunens fortsatta huvudansvar för utförandet kan leda till framtida svårigheter vid avgränsningar och ansvar. Till exempel kan små kommuner få resursmässiga svårigheter i när enskilda brukare har mycket specifika och sammansatta behov, särskilt om utförare i enskild regi får rätten att alltid kunna tacka nej till en klient.

Förvaltningen är positiv till att det inte föreslås bli några inskränkningar i personer över 65 år och deras rätt att behålla insatsen, eftersom att de utifrån den tidigare personkretstillhörigheten bedömts ha specifika behov.

En farhåga är konsekvensen av att assistansen föreslås att gälla från 16 års ålder. Det överensstämmer inte med nuvarande bedömning och praxis för visst föräldraansvar, vilket idag bedöms gälla till 12 års ålder. Det kommer då att finnas ett glapp på fyra år där barnet och dennes familj ska få ett stöd sammansatt av olika insatser. Förvaltningen ser risker med upplägget eftersom flera samtidiga insatser är kostnadsdrivande och fordrar mer samverkan, administration och uppföljning. Samtidigt kan kvaliteten påverkas negativt eftersom flera insatser innebär flera utförare och därmed sämre kontinuitet samt variation i bemötande och utförande. Familjen får också ett

större ansvar och arbetsbörla avseende samordning och kontakt med myndigheter samt utförare.

Generellt efterfrågar förvaltningen tydliga avgränsningar i lagen för att förhindra framtida resurskrävande tolkningar och utredningar som inte är till gagn för den enskilde. Insatsen personlig service och boendestöd föreslås även ges i LSS-boende och är ett exempel på denna otydlighet. Förvaltningen ser risken med att verksamheter kan anpassa sitt utförande precis så att man uppfyller beställningen men att det fortfarande kvarstår eller uppkommer behov som den enskilde behöver tillgodose genom insatsen personlig service och boendestöd. Lagen bör istället förtydliga ansvaret och uppdrag för insatsen bostad med särskild service och den ska då vara tillräcklig oavsett tillkomna behov.

Utredningen har en omfattande redovisning av insatsen daglig verksamhet och de utmaningar som framkommit sedan lagens tillkomst. Dessa synliggörs i statistik, rapporter och utredningar av insatsen och dess konsekvenser. Under åren har utvärderingar och uppföljningar med hög evidens kunnat redogöra för effektiva metoder och organisering som verksamheter har använt för att bistå brukare till praktik eller arbete. Socialstyrelsens senaste uppföljning visade samtidigt att endast 0,2 procent av alla som har insatsen kommer vidare till arbete i någon form. Likande har framgått i Socialstyrelsens tidigare uppföljningar där man också har beskrivit ”inläsnings-effekten” med insatsen, det vill säga att den enskilde med målsättning om arbete inte kom vidare. Ovanstående resultat visar att nuvarande insats inte fullt ut uppfyller lagens intentioner. Förvaltningen ser behov av en utveckling eller ändring av insatsen för att möta de mycket skiftande förmågor, behov och önskemål som finns hos dem som får insatsen.

Gruppen som står långt från arbetsmarknaden och antas göra det resten av sitt liv bör tillförsäkras en utvecklande sysselsättning utifrån den enskildes behov och önskemål. Här har utredningen goda förslag på det fortsatta arbetet.

För personer som står nära arbete eller studier kan utredningens förslag om rätt till individuell kartläggning vara hjälpsam för att nå sitt mål med insatsen. Idag praktiseras redan detta av verksamheter som har en arbetslivsinriktning samt arbetar enligt evidensbaserade metoder, till exempel ”Supported Employment”. För att tillförsäkra fler brukare goda och riktade insatser skulle arbetslivsinriktad daglig verksamhet preciseras bättre i lagen gällande utformning, krav på samverkan men också dess förutsättningar. Arbetslivsinriktning innebär andra arbetssätt, kompetenser och periodvis högre personalitet, vilket inte korresponderar med kommunernas ersättnings-

tem. En tydlighet i lagen skulle innebära ett bättre stöd för verksamheter som arbetar arbetslivsinriktat och därmed tillförsäkra den enskilde en kvalitativ och evidensbaserad insats där målsättningen är arbete/studier och egen försörjning. Utredningens förslag till en särskild utredning för att kartlägga förhållandet mellan daglig verksamhet och arbete/studier kan komma att bli betydelsefull för just gruppen som står nära arbete eller studier eftersom de i en övergångsperiod kan ha behov av stödet från daglig verksamhet. Stödet kan vara en framgångsfaktor för att få samt bibehålla en praktikplats/ arbete eller genomföra studier.

Utredningen föreslår att kommunala befogenheter ska förtydligas gällande utbetalning av habiliteringsersättning. Staden utbetalar habiliteringsersättning men förvaltningen ser att förtydligandet är nödvändigt för att personer som har insatsen ska få ersättning oberoende av vilken kommun de bor i.

Förvaltningen föreslår att stadsdelsnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Jessica Alfredsson
tf stadsdelsdirektör

Jan Rönnberg
avdelningschef

Bilagor

1. Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen
2. Sammanställning av rådets inkomna synpunkter

Attesterat av

Detta dokument har godkänts digitalt av följande personer:

Namn	Datum
Jessica Alfredsson, tf stadsdelsdirektör	2020-09-11
Jan Rönnberg, avdelningschef	2020-09-10