Region Stockholm

10

Yttrande över remiss - betänkande Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen (SOU 2018:88)

HSN 2020-1019

Hälso- och sjukvårdsnämnden
Hälso- och sjukvårdsförvaltningen
Rehabilitering-Habilitering-Hjälpmedel
Marie Bergendahl

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2020-10-01

HSN 2020-1019

Hälso- och
sjukvårdsnämnden

Yttrande över remiss - betänkande Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen (SOU 2018:88)

Ärendebeskrivning

Socialdepartementet har inbjudit Region Stockholm att yttra sig över betänkandet Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen (SOU 2018:88).

Beslutsunderlag

Hälso- och sjukvårdsdirektörens tjänsteutlåtande
Sammanfattning av betänkande översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen (SOU 2018:88)

Förslag till beslut

Hälso- och sjukvårdsnämnden beslutar följande:

Hälso- och och sjukvårdsnämnden antar hälso- och sjukvårdsdirektörens tjänsteutlåtande som nämndens yttrande och överlämnar detta till Socialdepartementet.

Förvaltningens motivering till förslaget

Bakgrund

Region Stockholm har erbjudits möjlighet att till Socialdepartementet lämna yttrande över Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen.

Några av de förslag som presenteras i betänkandet har genomförts och blev lagstadgade den 1 juli 2020. Region Stockholm kommer inte att bemöta dessa i sitt remissvar. I remissvaret kommer Region Stockholm att bemöta utvalda delar.

Överväganden
Betänkandet presenterar förändringar i LSS samt i assistansersättningen och i stort är Region Stockholm positiva till betänkandet. Region Stockholm är positiva till förslaget att bevara personkretsindelningen då den täcker att det är behoven som ska styra och inte diagnosen.

I betänkandet föreslås att staten ska ta över hela ansvaret för personlig assistans, till skillnad från dagens lösning då det är ett delat ansvar mellan stat och kommun. Region Stockholm är positiva till förändringen och bedömer att samverkan kommer att förenklas för regionen när det enbart är en huvudman.

Vidare bedömer Region Stockholm att en ensam huvudman ger bättre möjligheter för likvärdiga bedömningar. Att staten tar över som ensam huvudman torde ge bättre möjligheter för en likvärdig uppföljning och kontroll. Region Stockholm anser att det är positivt och kan minska risken för felaktiga utbetalningar till följd av fusk och oegentligheter.

Betänkandet föreslår även att regeringen bör överväga behovet av en översyn av fördelningen av hälso- och sjukvårdsansvaret i samband med korttidsvistelse och om kommuner och regioner bör få utökade möjligheter att avtala om hur ansvaret för hälso- och sjukvården kan fördelas mellan huvudmännen. Region Stockholm har upplevt problem i samband med korttidsvistelse där ansvaret för hälso- och sjukvårdsinsatser har varit otydligt och det har drabbat personen som är i behov av insatsen. Region Stockholm ställer sig positiva till att Regionernas och kommunernas möjligheter att avtala om ansvaret för hälso- och sjukvårdsinsatser utökas. Betänkandet klargör att insatserna inom LSS och assistansersättning ska bli mer ändamålsenliga och personligt anpassade. Region Stockholm ställer sig positiva till grunderna till förslagen och syftet att göra insatserna mer anpassade efter den enskildes behov.

Betänkandet föreslår även att den personliga assistansen ska kunna ges till personer från 16 år. För barn under 16 år presenteras en ny insats, personligt stöd för barn. Region Stockholm anser att det råder lite otydligheter var i skillnaden ligger mellan dessa insatser ligger. Och vilket ansvar som förväntas hamna på vårdnadshavarna. Region Stockholm anser att det är av vikt att beakta att inte barnets frigörelseprocess hämmas. Region Stockholm saknar överlag en reglering kring vilka underlag som behövs för bedömningen av rätten till ersättningarna. Det regleras inte heller vem som ska utfärda de intyg som ligger till grund för bedömning av

rätten till ersättning. Idag kräver Försäkringskassan och kommunerna ofta kompletterande intyg till det läkarutlåtande som krävs för bedömning. Det är intyg avseende aktivitetsbegränsningar hos den enskilde som ofta utfärdas i hälso- och sjukvården, men som inte är reglerade vad de ska innehålla eller vem som är ansvarig för utfärdande.

Vidare bedömer Region Stockholm att det är av stor vikt att reglera vilka underlag som ska ingå i en bedömning och vilka som ansvarar för att utfärda underlagen. Region Stockholm anser att intygsutfärdande inte har tagits med i betänkandet och att det är en brist i utredningen. För att säkerställa rättssäkra bedömningar och en likvärdighet över landet bör det tydligare regleras vilka underlag som ska ingå i bedömningen av rätten till personlig assistans eller andra insatser enligt LSS.

Region Stockholm anser att intyg avseende begränsningar i utförandet av vardagsaktiviteter som krävs för bedömning av rätt till personlig assistans bör finansieras av staten men utfärdas av hälso- och sjukvården.

I avsnitt 10.4.5 föreslår betänkandet att möjligheten att bedöma behovet av stöd i form av personlig assistans, som också innehåller fastställande av rätten till insatsen på ett annat sätt än idag bör utredas. Region Stockholm står bakom en sådan utredning och anser att det är nödvändigt för att säkerställa rättssäkra bedömningar.

Betänkandet klargör att alla som har personlig assistans eller assistansersättning innan förändringarna träder i kraft måste under de tre första åren ansöka om ersättningen på nytt eller ansöka om en av de nya insatserna enligt LSS. Region Stockholm ser att det kan innebära en belastning för hälso- och sjukvården då underlag för bedömningen i huvudsak utfärdas i hälso- och sjukvården. Är det tydligare klargjort vilka underlag som ska ingå och vem som ansvarar för intygsutfärdande underlättar det för hälso- och sjukvården och belastningen torde vara hanterbar.

I de förändringar som föreslås i Socialförsäkringsbalken framkommer att personlig assistans ska följas upp vart tredje år. Region Stockholm önskar även här ett förtydligande kring hur en uppföljning ska se ut och vilka underlag som kan komma att krävas av hälso- och sjukvården. Betänkandet föreslår att den som har rätt till personlig assistans ska beviljas 15 timmar per vecka för andra personliga behov som avser dagligt liv i hemmet, inköp, träning och fritidsaktiviteter i form av en schablon. För andra personliga behov i samband med arbete eller studier, för att delta i

samhällslivet eller egenvård ska tid beviljas utöver schablonen om 15 timmar. Beredskap ska inte vara en del av den personliga assistansen. Region Stockholm anser att det behövs ett förtydligande kring vad det innebär för hälso- och sjukvården. Om hälso- och sjukvården ska utfärda underlag som styrker behovet av stöd för andra personliga behov bör det finnas tydliga riktlinjer kring vad ett sådant underlag ska innehålla och vem som utfärdar det.

Betänkandet uppger att många personer med funktionsnedsättning samt föräldrar till barn med funktionsnedsättning uttrycker ett behov av att få hjälp att samordna samhällets stödinsatser. Idag finns rådgivning och annat personligt stöd som regleras i 9 § punkt 1, LSS. Regionen ansvarar för insatsen om inget annat har avtalats.

Betänkandet föreslår att insatsen ska finnas kvar, men benämnas särskilt expertstöd. Betänkandet ändrar inte insatsen men förtydligar vad som ska ingå i den. Region Stockholm är positiva till att insatsen förtydligas och namnbytet gör att det utmärker att det rör sig om ett professionellt stöd och särskiljs från andra stödinsatser som finns att tillgå. Dock bedömer Region Stockholm att det är otydligt vilken huvudman som ska ha ansvar för insatsen. Idag finns kunskapen främst i habiliteringen. Om regionen ska ha ansvar för insatsen så bör det tydligt framgå.

Ekonomiska konsekvenser
Skulle intygsutfärdande för personlig assistans regleras så att staten finansierar de intyg som krävs skulle det vara en kostnad som fråntogs Region Stockholm. Det finns dock ingen uppskattning om vilken kostnad det innebär för regionen i dagsläget.

Konsekvenser för patientsäkerhet
Att staten tar över hela ansvaret frö personlig assistans bedöms ha positiva konsekvenser för patientsäkerheten med ökad möjlighet till rättssäkra bedömningar.

En tydligare reglering kring intygsutfärdande bedöms även det ha positiva effekter för patientsäkerheten då uppgiften inte skickas mellan huvudmän och fråntar patienten ansvaret att själv söka reda på vem som kan utfärda nödvändiga intyg.

Konsekvenser för jämlik och jämställd vård
Betänkandet åsyftar att ge möjlighet till mer ändamålsenlig vård efter behov vilket bedöms ge positiva effekter för jämlik och jämställd vård.

Miljökonsekvenser
Förlagen bedöms få oförändrade konsekvenser för miljön

Administrativa konsekvenser
Förlagen bedöms underlätta samverkan och även ge minskat administrativt arbete. Skulle intygsutfärdande regleras skulle det på sikt innebära minskat administrativt arbete då det idag frågor och oklarheter vem som ska utfärda efterfrågade intyg.

Björn Eriksson
Hälso- och sjukvårdsdirektör

Anna Ingmanson
Avdelningschef

Beslutet ska skickas till
Socialdepartement

Godkänd av Björn Eriksson, 2020-10-01

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen har sett över assistansersättningen i socialförsäkringsbalken, och delar av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). 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. Vi har därför 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.

Vi har också 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.

Utvecklingen av LSS och assistansersättningen

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 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. Ersättningen per assistanstimme till assistansmottagare har inte blivit högre över tiden och schablonersättningen har snarare utvecklats något långsammare än exempelvis löneökningen för personliga assistenter.

Det finns tre förklaringar till ökningen av antalet personer med assistansersättning som låter sig kvantifieras. Den första är befolkningsutvecklingen som, allt annat lika, motiverar en ökning med 14,6 procent av antalet personer. Befolkningsutvecklingen påverkar naturligtvis utvecklingen av antalet personer som får insatser och det gäller inte bara assistansersättningen. Den andra är införandet av det s.k. femte grundläggande behovet, som förklarar 18 procent av antalsökningen. Den tredje är rättigheten för personer som fyllt 65 år att behålla sina insatser, vilket förklarar 26 procent av nyss nämnda antalsökning. Dessa tre förklaringsvariabler förklarar tillsammans cirka 60 procent av ökningen av antalet personer med assistansersättning.

Det är komplicerat att kvantifiera orsakerna till ökningen av antalet beviljade timmar assistansersättning och kommunalt beslutad personlig assistans. Det är dock så att såväl införandet av ett femte grundläggande behov som rättigheten för personer som fyllt 65 år att behålla insatsen har påverkat inte bara antalet assistansmottagare utan även antalet beviljade timmar.

Det finns vidare ett antal domar som har påverkat utvecklingen vad gäller såväl antalet assistansberättigade som antalet beviljade timmar. I huvudsak har dessa förtydliganden från domstol haft en återhållande effekt på utvecklingen.

Att andelen assistansanvändare som valt privata anordnare har ökat bedömer vi har påskyndat timökningen. Samtidigt håller vi det för troligt att ökningen skulle ha blivit ungefär densamma om än i

en långsammare takt, även utan ökningen av andelen med en privat anordnare.

En ytterligare förklaring är att det tog tid innan LSS och assistansersättningen blev kända av alla i målgrupperna. I takt med att kännedomen ökade, ökade efterfrågan på insatserna. Den förklaringsvariabeln spelade en större roll tidigare än i dag.

En fråga som förekommit i den allmänna debatten är hur det som brukar benämnas som fusk, bedrägerier, oegentligheter och felaktiga utbetalningar har påverkat kostnadsutvecklingen. Det är tveklöst så att det 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. Vi bedömer att detta har haft en betydelse för kostnadsutvecklingen, men mer tidigare än under senare år, bl. a. till följd av det har införts tillståndskrav för att bedriva assistansverksamhet.

Vad gäller effekter på kostnadsutvecklingen till följd av personkretsens utformning, är det så att alla kostnader i grunden beror på att individer bedöms höra till personkretsen. 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. Hade dessa diagnoser inte ingått i personkretsen hade kostnadsutvecklingen vad gäller LSS-insatser, främst inom insatsen daglig verksamhet, sett annorlunda ut.

Även sådant som inte avser regeländringar eller hur regler tolkas inom ramen för LSS kan ha påverkat utvecklingen. Andra politikområdens insatser kan indirekt har påverkat utvecklingen inom LSS, främst arbetsmarknadspolitiken och hälso- och sjukvårdens arbete kan påverka antalet personer som ansöker om och beviljas LSS-insatser.

Utgångspunkter för utredningens överväganden

Varje sektor i samhället ansvarar för att ge alla möjlighet att delta och bidra inom sitt område. Det kan gälla exempelvis arbetslivet och skolan, att ha en anpassad bostad och att kunna ta del av kultur och andra aktiviteter. Det innebär att varje sektor i samhället ska utforma

och bedriva sin verksamhet så att den blir tillgänglig för alla medborgare. LSS ska ge det individuella stöd som tills vidare ändå behövs för att vardagen ska fungera för personer med de mest omfattande funktionsnedsättningarna. De olika insatserna i LSS, och annat stöd, ska vara flexibla och tillsammans ge ett sammanhållet stöd som ger förutsättningar att leva ett så normalt liv som möjligt. Samtidigt bör insatserna vara väl definierade för att skapa förutsägbarhet. Kvaliteten i insatserna är av avgörande betydelse för den enskilde, och för att han eller hon ska anse att de insatser som erbjuds är attraktiva i praktiken och gör det möjligt att leva som andra. Det måste därför finnas förutsättningar för utveckling när det gäller kvalitet och kompetens inom ramen för stöd enligt LSS.

Personer som omfattas av LSS

Det är de med de mest omfattande funktionsnedsättningarna som har betydande svårigheter i den dagliga livsföringen eller har behov av särskilt kvalificerat stöd som även i fortsättningen bör ingå i personkretsen för LSS. De nuvarande tre grupperna inom personkretsen bör vara kvar. Personkretsbestämmelsen ska moderniseras för att motsvara dagens begreppsbildning.

Bostaden

Bostaden är avgörande för möjligheten att nå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för personer med funktionsnedsättning och 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. Vi 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.

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.

Korttidsvistelse utanför det egna hemmet är en ändamålsenlig insats för att erbjuda stöd både för att avlasta anhöriga och andra närstående som omsorgsgivare och för att personer med funktionsnedsättning ska få miljöombyte och rekreation. Avlösarservice fyller en viktig funktion för dem som ger omfattande omsorg till närstående och insatsen kan bidra till att förebygga ohälsa för dessa. Vi 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 och vi föreslår att den ska benämnas förlängd utbildning i fritidshem. Åldersgränsen för när skolungdom kan beviljas korttidstillsyn bör överensstämma med vad som gäller för fritidshem enligt skollagen.

Boende i familjehem eller bostad med särskild service för barn eller ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet är en kompletterande stödform som kan bidra till att familjer med barn och ungdomar med funktionsnedsättning kan få ett fungerande vardagsliv.

Gemenskap

Ledsagning bidrar till delaktighet i samhällslivet, att delta i olika aktiviteter och till att ingå i en gemenskap med andra. Utredningen föreslår att sådant stöd ska ingå i insatsen personlig service och boendestöd LSS.

Kontaktperson är en insats med betydelse både för möjligheten att få en aktiv och meningsfull fritid och för att få medmänskliga kontakter utöver det professionella stödet som bl.a. övriga insatser i LSS

ger. Om insatsen också skulle innehålla gruppaktiviteter kan det ge en ökad flexibilitet och ett mer varierat innehåll för den som får stödet. Utredningens förslag är därför att om den enskilde samtycker till det ska stöd i form av biträde av kontaktperson också kunna ske genom en gruppaktivitet.

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

Daglig verksamhet är en insats som för många skapar en meningsfull sysselsättning och ett vardagligt sammanhang. Den kan i högre grad än i dag bidra till personlig utveckling och möjligheter att förvärva och upprätthålla förmågor utifrån egna förutsättningar och önskemål. Vi föreslår därför 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 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.

Habiliteringsersättning har troligen ingen avgörande betydelse för att motivera till deltagande i daglig verksamhet men den bidrar till att täcka vissa kostnader för att delta, vilket i sig uppmuntrar till att använda insatsen. Utredningens kartläggning visar att habiliteringsersättning inte tillämpas likformigt över landet, men ersättningen finns i 9 av 10 kommuner. Tendensen är att allt fler kommuner tillämpar en allt högre habiliteringsersättning, av allt att döma till följd av det statsbidrag som infördes 2018, men det är för tidigt att uttala sig om statsbidragets långsiktiga effekter. Vi föreslår att en

utvärdering av vilka effekter statsbidraget haft görs när det finns förutsättningar att se om det fått genomslag på hur kommunerna använder habiliteringsersättning inom daglig verksamhet. Eftersom det saknas tydligt uttalat lagstöd för utbetalning av habiliteringsersättning föreslår vi 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.

Samordning och planering

Personer i lagens personkrets kan ha behov av ett personligt stöd för att få och kunna nyttja olika insatser enligt LSS och annan lagstiftning på bästa sätt för att få ett samordnat stöd. Insatsen rådgivning och annat personligt stöd ställer krav på särskild kunskap om problem och livsbetingelser för människor med stora och varaktiga funktionsnedsättningar och vi föreslår att den 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 stöd i det dagliga livet

Utredningens slutsats 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. Det ska ges i olika situationer, både komplicerade sådana av mycket personlig karaktär men också i andra situationer när den enskilde är i behov av stöd. Stödet ska också ges av ett begränsat antal personer. 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.

Den som är över 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.

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.

Den som har rätt till personlig assistans ska beviljas 15 timmar per vecka för andra personliga behov som avser dagligt liv i hemmet, inköp, träning och fritidsaktiviteter i form av en schablon. För behov av ytterligare stöd för specifika aktiviteter ska tid beviljas utöver schablonen om 15 timmar. Beredskap ska inte vara en del av den personliga assistansen.

Vi anser att 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.

Stöd för vad som i dag anges som behov som förutsätter ingående kunskaper om den som får stödet, det s.k. femte grundläggande behovet, ska inte vara en del av insatsen personlig assistans. Vi föreslår 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 funk-

tionsnedsättning har behov av hjälp som förutsätter ingående kunskaper om honom eller henne, eller har behov av stöd för omvårdnad föreslår vi en ny insats, personligt stöd till barn.

Utredningen har haft i uppdrag att lyfta olika möjligheter att begränsa antalet användare och timmar när det gäller personlig assistans. Vi har övervägt olika alternativ och funnit 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 vi att nuvarande reglering bör ligga fast. Vi 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.

Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun

Utredningens utgångspunkt är att stöd enligt LSS, i likhet med andra välfärdstjänster, ska vara en kommunal uppgift. Dagens delade huvudmannaskap för personlig assistans medför problem och det bör därför framöver endast vara en huvudman för insatsen, kommunen. 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 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 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

Utredningens bedömning är att ökningen av de privata företagens andel av marknaden för personlig assistans sannolikt har påskyndat ökningen av antalet personer som erhåller personlig assistans och, i än högre grad, det genomsnittliga antalet timmar per assistansmottagare.

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.

Vi 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

Regelverket gällande systematiskt kvalitetsarbete, med tillhörande föreskrifter och allmänna råd, ger förutsättningar för att säkerställa kvalitet när det gäller LSS-insatser.

Det finns olika former av oberoende juridiskt stöd för den som behöver stöd enligt LSS. Mot bakgrund av myndigheters utredningsansvar ser vi inte 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. Vi 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.

Ny lag om stöd och service

Utredningen förslår 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 tre 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 som kommunerna fattat anses utgöra beslut om assistansersättning och vara ett ansvar för Försäkringskassan i enlighet med reglerna i socialförsäkringsbalken. Under tiden den 1 januari 2022 till och med den 31 december 2024 år 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.

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.

Utjämning och fördelning av kostnader

Utredningen har undersökt möjligheterna att åtgärda de problem och risker som finns med utjämningssystemet för LSS. Fördelarna med en förändring av systemet är dock inte tillräckligt stora i förhållande till riskerna för nya problem till följd av förändringarna och 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 för assistansersättningen, upp till 20 timmar i genomsnitt per vecka.

Konsekvenser av förslagen

Vi föreslår bland annat nya LSS-insatser och förändringar av några av de existerande insatserna. I storleksordningen 3 000–4 000 barn beräknas ansöka om och beviljas den nya insatsen *personligt stöd till barn*. De flesta av dessa barn kommer att få insatsen i stället för personlig assistans. Vidare bedömer vi att i storleksordningen 1 400–1 800 personer kommer att beviljas den nya insatsen *förebyggande pedagogiskt stöd* och även dessa personer får i många fall denna nya insats i stället för insatsen personlig assistans. En tredje förändring blir att i storleksordningen 7 000–10 000 personer kommer att beviljas den nya LSS-insatsen *personlig service och boendestöd*. Dessa personer har i dag ofta andra LSS-insatser eller insatser med stöd i socialtjänstlagen.

Sammantaget innebär våra förslag att statens nettokostnader minskar med i storleksordningen 600 miljoner kronor årligen. En viktig förklaring till kostnadsminskningen är differentieringen av assistansersättningen beroende på om assistenten lever i hushållsgemenskap med assistansmottagaren eller inte. Kommunernas kostnader beräknas öka med i storleksordningen 300–400 miljoner kronor årligen. Förklaringen är ökade kostnader för de nya kommunala LSS-insatserna i förhållande till de insatser som berörda personer har haft tidigare.

Det uppkommer därutöver engångskostnader motsvarande cirka 230 miljoner till följd av myndighetsuppdrag, anpassningar av it-system och administrativa kostnader i samband med ansökningar av nya och förändrade insatser. Dessa engångskostnader finansieras genom det överskott som de varaktiga effekterna innebär.

Förslagen påverkar inte 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 och skillnaden i antal och omfattning har ökat.