



Datum
2020-10-06
Adress
205 80 Malmö
Diarienummer
FSN-2020-1941

Yttrande

Till
Kommunfullmäktige

Remiss från Socialdepartementet - Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen STK-2020-1021

Funktionsstödsnämnden föreslås besluta att lämna följande yttrande:

Sammanfattning

Funktionsstödsnämnden ser positivt på många delar i utredningen. Funktionsstödsnämnden är positiv till en huvudman för personlig assistans, men ser stora utmaningar avseende gränsdragningsproblematiken mellan stat och kommun. Nämnden är även positiv till insatsen personlig service och boendestöd som bör ge större möjlighet för de som har behov av stöd i boendet att välja mellan en bostad med särskild service och stöd i ordinärt boende.

Funktionsstödsnämnden anser att de nya insatserna förebyggande pedagogiskt stöd i LSS och personligt stöd till barn i LSS är svårbedömda. Nämnden menar att de kan ge positiva effekter för målgrupperna men att de är otydliga, både avseende innehåll samt vem som kan beviljas insatsen.

Till följd av oklarheter som råder kring insatserna ser nämnden fortfarande risk för gränsdragningsproblematik mellan Försäkringskassan och kommuner. Konsekvensen av utredningens förslag blir en övervältring av kostnader till kommunerna vilket nämnden framhåller att kommunerna behöver kompenseras för.

Yttrande

Remissen omfattar enligt missiv från Regeringskansliet inte de förslag som handlar om att begränsa möjligheterna till assistans för barn under 16 år och för personer med stor och varaktig funktionsnedsättning samt förslaget om en schablon om 15 timmar för andra personliga behov för personer med assistans. Detta innebär att funktionsstödsnämnden inte tar hänsyn till dessa förslag i yttrandet. I övrigt kommenterar nämnden de förslag och bedömningar som nämnden har synpunkter på.

Generella synpunkter

Funktionsstödsnämnden är positiv till en huvudman för personlig assistans, men ser stora utmaningar avseende gränsdragningsproblematiken mellan stat och kommun.

I utredningen föreslås tre nya insatser: personlig service och boendestöd, förebyggande pedagogiskt stöd i LSS samt personligt stöd till barn i LSS. Nämnden är övervägande positiv till insatsen personlig service och boendestöd. För de två andra insatserna ser nämnden en gränsdragningsproblematik mot Försäkringskassan och personlig assistans. Nämnden är positiv till att det ska krävas tillstånd för att bedriva verksamhet kopplat till de tre nya insatserna, både gällande kvalitet och kvantitet. Det ger ökad möjlighet att ställa adekvata krav på utförarna, följa upp om utföraren följer de ställda kraven och återkalla tillstånd vid allvarliga förseelser.

Funktionsstödsnämnden anser att det är tydligt att förslagen i utredningen i stor utsträckning syftar till att minska kostnaderna specifikt för personlig assistans. Flera av de nya insatserna som föreslås kommer att medföra att individer som idag har personlig assistans istället kommer att hänvisas till någon av de nya insatserna för vilka kommunen är huvudman. Detta kommer medföra en kostnadsövervägning från stat till kommun, men kostnaderna för kommunen är svåra att beräkna då det är svårt att veta vilka insatser personer kommer att söka och då gränsdragningen mellan insatserna inte är tydlig.

Funktionsstödsnämnden anser att det är bra att utredningen tar ett grepp kring samtliga insatser i LSS, och att det framgår att LSS varken kan eller ska tillgodose individens alla behov. Individer med LSS-insats får inte alltid samma möjlighet till insatser enligt andra lagrum trots att de har rätt till dem. Personal inom LSS har inte heller kunskap att möta alla behov.

Nämnden ser också positivt på att barnets bästa och rättigheter stärkts i lagtexten och att barnets perspektiv också ska beaktas när det gäller syskon till barn med funktionsnedsättning. Lydelsen att barn som har föräldrar med funktionsnedsättning har rätt till sin förälders omvårdnad och att föräldern måste ges möjlighet att vara förälder instämmer nämnden helt med. Vidare är det bra att lagstiftningen kopplas till FN:s konventioner om mänskliga rättigheter, rättigheter för personer med funktionsnedsättning och barnets rättigheter. Nämnden ställer sig positiv till hur anhörigperspektivet lyfts i utredningens förslag. I en familj där någon lever med en livslång funktionsnedsättning är det svårt att undvika att ett ekonomiskt beroende skapas. Att som föräldrar kunna bibehålla ett yrkesliv utanför familjekretsen kan vara svårt. Med ett sammanhållet individuellt anpassat stöd för personer med funktionsnedsättning och deras familjer ges en ökad möjlighet att delta i samhällslivet.

Funktionsstödsnämnden ställer sig positiv till att ändra begreppet funktionshinder till funktionsnedsättning i lagtexten. Det är också bra att samma diagnoser ska användas i LSS-lagen som i hälso- och sjukvårdslagen, då det bidrar till ökad tydlighet. Nämnden anser dock att begreppet intellektuell funktionsnedsättning är ett bättre alternativ än begåvningsmässig funktionsnedsättning. Nämnden anser även att namnen på de nya insatserna bör göras mer begripliga och tillgängliga så att det är så enkelt som möjligt för målgruppen att orientera sig mellan dem.

Utredningen lyfter att den enda konsekvensen av föreslagna förändringar i förhållande till LSS-utjämningsystemet är att systemet behöver justeras så att nya insatser ingår och att den insats som upphör, det vill säga ledsagarservice, tas bort. Eftersom utjämningsystemet för LSS innehåller en eftersläpning på två år så kommer de första årens utjämnning inte att kunna innehålla de nya eller förändrade insatserna utan baseras på de gamla. Vidare framgår att någon form av övergångsregler kan övervägas för att mildra en eventuell snedvridning av de ekonomiska effekterna på kommunnivå, men utredningen avstår från att föreslå hur sådana bör utformas. Det är troligt att det kommer att ske en omfördelning av LSS-kostnaderna mellan landets kommuner då förändringar som utredaren föreslår kommer att påverka både statistik och kostnader för kommunal verksamhet. Dessutom kan osäkerhet gällande tolkning av införda förändringar och/eller eventuella fel som kan uppstå vid IT-anpassning av verksamhetssystem leda till en felaktig rapportering och därmed ett orättvist resultat i utjämningsystemet. Hur påverkan på Malmö stads utjämningsavgift är därför svårt att förutse.

Nämnden instämmer i bedömningen att föreslagna förändringar i LSS-lagstiftningen i sin helhet innebär ökade kostnader för kommunsektorn. Nämnden välkomnar utredarens slutsats avseende de ekonomiska konsekvenser som föreslagna förändringar i LSS-lagstiftningen innebär för kommunal verksamhet och instämmer helt i förslaget att kommunsektorn ska kompenseras för dessa enligt den kommunala finansieringsprincipen.

Nämnden är positiv till att kommunen fortlöpande ska följa upp vilka som omfattas av lagen. Nämnden är även positiv till förslaget att utreda frekvenstillsyn på gruppboenden. Tillsynen bör vara på plats och inte enbart en kontroll av dokument.

I utredningen presenteras en kortfattad barnkonsekvensanalys. Nämnden hade önskat en mer utförlig analys. Dessutom har inte barn själva varit delaktiga och fått uttrycka sin åsikt kring förslagen i utredningen. Nämnden anser att det är av största vikt att de som berörs av förslag ska involveras och vara delaktiga. Detta gäller både barn och vuxna.

Den nya lagen om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning föreslås träda i kraft den 1 januari 2022. Nämnden bedömer att det kommer att behövas minst ett år från beslut om ny lag till att den träder i kraft för att verksamheten ska kunna förbereda övergången. Det kommer att krävas omfattande utbildningsinsatser och sannolikt förändringar av kommunens verksamheter för att sätta sig in i och skapa förutsättningar för att utreda, bedöma och besluta samt utföra de nya insatserna. Oklarheter utifrån obefintlig rättspraxis kommer sannolikt inledningsvis att skapa otydlighet, en viss oro och innebära merarbete. Det är således rimligt att anta att flera delar av kommunens verksamheter kommer att behöva mer resurser i form av kompetensutveckling och mer personal vilket medför ökade kostnader. Merkostnaderna kan även härledas till nya insatser eller förändrat innehåll i insatserna, krav på stärkt ändamålsenlighet och kvalitet, såväl som administrativa kostnader i form av exempelvis ett förändrat myndighetsuppdrag och omfattande IT-anpassningar under en övergångsperiod. Anpassning av IT-system i samband med övergång till ny LSS-lagstiftning bedöms ligga på miljonbelopp.

Det är synnerligen angeläget att enskilda individer och familjer inte kommer i kläm och drabbas i övergången mellan den gällande och den nya LSS-lagstiftningen. Nämnden vill betona att det behöver finnas tillräckligt med resurser både hos stat och kommun för att informera om den nya lagen och följa upp att ansökningar görs i tillräckligt god tid för att det ska vara möjligt att handlägga ärenden och fatta beslut samt komma igång med verkställighet av beslutet innan den gamla lagen upphör att gälla. Det behöver också tydliggöras hur omprövningarna ska gå till.

Personlig service och boendestöd (kapitel 5.3)

Funktionsstödsnämnden är positiv till den nya insatsen personlig service och boendestöd då den omfattar större delen av den personliga livsföringen och är mer flexibel än den nuvarande insatsen ledsagning. Likaså är det positivt att boendestöd föreslås bli en del av en LSS-insats. Att brukare ska kunna få stöd i ordinarie boende bidrar till självständighet och ökad delaktighet i samhället. Med den nya insatsen kommer den sökande som har behov av så väl praktisk som social hjälp som också kan omfatta omvårdnad och egenvård samt motivationsstöd kunna få det inom ramen för LSS-lagstiftningen. Därmed kommer behovet av kompletterande stödinsatser som boendestöd och hemtjänst enligt Socialtjänstlagen att minska. Dock anser nämnden att det tydligt behöver framgå på vilket sätt och i vilka delar som insatsen kan ges till personer som bor i bostad med särskild service då detta är en insats som ska omfatta praktisk hjälp som den enskilde har behov av samt omvårdnad, fritid och kultur. Brukaren har då dubbla insatser och det behövs klarhet i vad personal på boendet kontra personal inom personlig service och boendestöd ska göra.

Det är även otydligt inom vilken tidsram insatsen ledsagarservice kan ges, då utredningen främst fokuserar på dagtid. Kommuner kan då göra olika tolkningar kring när på dygnet ledsagarservice ska utföras vilket inte främjar jämlikheten mellan personer som bor i olika kommuner. Att kunna ge ledsagarservice dygnet runt för att exempelvis möjliggöra kvälls- och nattaktiviteter som disco och nattbio skulle ge stor flexibilitet utifrån individens behov.

I utredningen finns det beskrivet att insatsen även ska kunna omfatta stöd till föräldrar med funktionsnedsättning vilket idag är möjligt att få genom personlig assistans. Dock är det inte preciserat upp till vilken ålder på barnet som föräldern kan få stöd genom personlig service och boendestöd. Det behöver tydliggöras hur gränsdragningen ska se ut mellan de två insatserna. Det kan även uppstå gränsdragningsfrågor gentemot stöd som kan ges utifrån socialtjänstlagen (SoL) från individ- och familjeomsorgen. Det är av vikt att stöd genom en LSS-insats enbart ska kompensera för behov kopplat till funktionsnedsättning och inte för bristande föräldraförmåga av andra sociala skäl.

Det kommer att bli en utmaning för kommunernas handläggare att hitta rätt nivå när det gäller att tydligt beskriva vilket stöd den enskilde personen har beviljats och samtidigt ge den flexibilitet som efterfrågas i utredningen. Termen ”boendestöd” kan i praktiken knytas för hårt till bostaden när bedömning av insatsen görs, vilket begränsar friheten och intentionen i insatsen för den enskilde. Vidare är det problematiskt att utredningen inte alls uttalar sig om eller tar ställning till hur kostnader för medföljande ledsagare ska hanteras. I kommunerna gör man i dagsläget olika, vilket riskerar att drabba den enskilde brukaren som exempelvis

antingen får betala för både sig själv och för ledsagaren eller tvingas avstå aktiviteter på grund av att hen inte har råd.

Gällande brukare som inte bor i gruppboende eller serviceboende, men har behov av stöd i vardagen bedöms införandet av den nya LSS-insatsen kunna medföra volymökningar och därmed merkostnader för kommunen. En större del av dessa personer har redan idag insatsen ledsagarservice, som enligt förslag kommer ingå i den nya insatsen men målgruppen kommer med all sannolikhet att öka då den nya insatsen omfattar ett utvidgat stöd.

En annan farhåga är att insatsen kommer att ersätta personlig assistans i vissa fall och därmed blir en övervältring av kostnader på kommunerna. För brukare som idag har serviceboende kan ordinärt boende med stöd från den nya insatsen vara ett bättre alternativ. Det är även mer kostnadseffektivt för kommunen.

Annan särskilt anpassad bostad för vuxna (kapitel 5.2)

Nämnden bedömer att ytterligare utredning avseende boendialternativ för vuxna bör göras då det råder oklarheter kring formen annan särskild anpassad bostad för vuxna. När LSS-lagstiftningen beslutades var bostadsmarknaden svårtillgänglig för personer med funktionsnedsättningar vilket medförde att bedömningen var att insatsen annan särskild anpassad bostad skulle ge rätten till en anpassad bostad genom kommunens försorg. I dagens samhälle byggs bostäder mer tillgängligt med till exempel hiss och öppna planlösningar. Skulle denna insats fortfarande kvarstå i den nya lagen behövs kriterierna och innehållet ses över och göras tydligare.

Barn och familjer (kapitel 6)

Funktionsstödsnämnden anser att det är positivt att utredningen lyfter fram att stödet till familjer behöver samordnas i högre utsträckning och att avlastning i högre grad behöver vara anpassad utifrån individuella behov. Dock kommer det att krävas arbete exempelvis gällande att tydliggöra vem som ansvarar för samordningen och hur långt samordningsansvaret sträcker sig. Barn och ungdomar med omfattande funktionsnedsättningar har en mängd olika kontakter i kommunen och regionen. Vid bedömning av insatser och utformning av dessa utifrån barns bästa bör även sammanboende syskons behov och konsekvenser för familjen beaktas.

Nämnden instämmer i utredningens förslag om att ta fram särskilda riktlinjer för bostäder med särskild service som riktar sig till ungdomar som studerar vid en gymnasieskola då ansvarsfördelningen och bedömningsgrunderna är otydliga, vilket gör att den enskilde riskerar att hamna i kläm.

Det är önskvärt med ett förtydligande kring aktiviteter vars syfte är att verka stödjande för anhöriga. Möjligheten till ett samordnat stöd med en helhetssyn på hela familjens behov ger en stabilitet och trygghet även för personen med LSS-insats. Nämnden anser det positivt att definitionen av föräldrans ansvar ska tydliggöras. Detta kan förhoppningsvis mynna ut i en större förståelse för hur livet påverkas när det finns barn med funktionsnedsättning i familjen. Det är orimligt att föräldrar, vårdnadshavare och anhöriga ska behöva hålla i

samtliga myndighets- och stödkontakter runt barnet/brukaren. Malmö stad och andra kommuner testar funktionen koordinator för en del familjer, med gott resultat. En koordinator skulle kunna ingå i insatsen råd och stöd.

Familjehem för barn och unga (kapitel 6.6)

Nämnden anser att ytterligare utredning avseende boendialternativ för barn och unga bör göras. Familjehem för barn och unga enligt LSS ska beviljas utifrån omvårdnadsbehovet kopplat till funktionsnedsättning. Det är viktigt att skilja på denna insats och familjehem enligt SoL som beviljas bland annat på grund av bristande föräldraförmåga.

Funktionsstödsnämnden anser att bedömningsgrunderna för insatsen blir problematiska. Nämnden ställer sig frågande till varför barnets föräldrar inte kan ta hand om barnet på grund av funktionsnedsättningen men att en annan familj kan göra det. Insatsens fokus på funktionsnedsättning och inte bristande föräldraförmåga blir tvetydig i och med att barnet inte kan bo hemma men bedöms fungera att bo i en annan familj. I förhållande till detta samt till barnets bästa och barnets rätt till sin familj anser nämnden att det behövs tydlighet kring insatsen familjehem för barn och unga enligt LSS. Tydlighet behövs även för hur utredning av familjehem ska göras, vilka krav som ställs på familjehemmet och den juridiska gången i likhet med vad som görs i samband med utredning av familjehem enligt Socialtjänstlagen.

Nämnden ställer sig positiv till vikten av kontinuerlig uppföljning samt till föreskriften som anger att boendemiljön ska vara hemlik, trygg och tillgänglig samt avskild från annan LSS-verksamhet eller verksamhet enligt Socialtjänstlagen.

Avlösarservice (kapitel 6.3)

Funktionsstödsnämnden är positiv till att insatsen avlösarservice byter namn och att det i förslaget tydligt framgår att insatsen kan ske även utanför hemmet. Nämnden anser att detta är mer ändamålsenligt och skapar en större flexibilitet med utgångspunkt i den enskildes och familjens behov. Nämnden menar att det kan uppstå oklarhet, i synnerhet innan rättspraxis har skapats, kring vad insatsen avlösarservice kan innehålla särskilt avseende föräldrars ansvar kontra avlösarservice, exempelvis hämta/lämna i skola, följa med på fritidsaktiviteter och dylikt. Det kommer sannolikt också att behöva förtydligas vem som ansvarar för att bekosta eventuella utgifter som avlösaren har i samband med utförande av insatsen.

Korttidstillsyn (kapitel 6.4)

Nämnden instämmer i förslaget att insatsen korttidstillsyn före och efter skoldagen samt under lov bör utredas, då nämnden anser att beslutsfattande och verkställande bör vara skolans ansvar och att detta bör regleras i skollagen. Insatsen bedrivs idag inom skolan och nämnden anser att det hade blivit effektivare om skolan hade helhetsansvar för insatsen.

Åldersgränsen för korttidstillsyn enligt LSS stämmer i nuläget inte överens med skollagen, utan korttidstillsyn beviljas för skolungdomar över 12 år. Det är därför bra att det ska framgå att rätt till insatsen ska finnas vid den ålder när fritidshem inte längre erbjuds enligt skollagen.

Nämnden anser att korttidstillsyn efter att individen slutar gymnasieskolan bör fortsätta över sommaren eftersom det kan ta tid innan insatsen daglig verksamhet verkställs.

En något senarelagd rätt till insatsen korttidstillsyn kan innebära en kostnadsminskning för funktionsstödsnämnden men en motsvarande kostnadsökning för grundskolenämnden i Malmö stad, vilket innebär att förändringen i bästa fall är kostnadsneutral för kommunen i sin helhet. Det finns även ett tydligt anhörigbehov av en fungerande korttidstillsyn för skolorngdom över 12 år då flertalet föräldrar är beroende av fungerande tillsyn och stöd till barnet för att de själva ska kunna förvärvsarbeta och sköta sysslor kring hem och övrig familj/syskon. Korttidstillsyn kan i sin nuvarande form inte ges till barn över 13 år på obekväml arbetstid, som till exempel natt. Nämnden anser att insatsen skulle behöva vara mer flexibel i sin utformning för att täcka in behoven för föräldrar som arbetar oregelbundna tider och som inte uppfyller kriterier för personlig assistans.

Kontaktperson (kapitel 7.3)

Funktionsstödsnämnden är positiv till att insatsen kontaktperson kan utföras i grupp. Möjligheten att verkställa beslut om kontaktperson som gruppaktivitet bör till viss del underlätta för kommunen och öka möjligheterna för verkställighet, vilket är positivt både för den enskilde individen och för kommunen. Funktionsstödsnämnden vill framhålla att det är ytterst angeläget att det står den enskilde fritt att välja enskilda aktiviteter med en kontaktperson istället för gruppaktiviteter.

Nämnden vill också lyfta att genomförandet av aktiviteter i grupp kan ställa högre krav på kontaktpersonernas kompetens och erfarenhet. Det är också sannolikt att kontaktpersonerna kommer att behöva mer handledning och stöd i uppdraget, då det kan komma att uppstå utmaningar om uppdraget genomförs som gruppaktivitet. Nämnden menar även att möjligheten för kontaktpersoner att arbeta tillsammans vid gruppaktivitet bör framhållas.

Daglig verksamhet (kapitel 8.2)

Funktionsstödsnämnden är positiv till förslagen avseende daglig verksamhet vilka ligger i linje med hur nämndens verksamheter arbetar. Nämnden anser att det är bra att en inledande kartläggning genomförs vilket ökar möjligheten till att insatsen och stödet utformas utifrån individens behov. Nämnden anser även att det är viktigt att uppföljning av kartläggningen görs för att följa individens utveckling och ändra stödet utifrån behov.

Nämnden instämmer i behovet av att kartlägga förhållandet mellan daglig verksamhet och den reguljära arbetsmarknaden. Det är angeläget att fler personer med funktionsnedsättning ges möjlighet till arbete på den ordinära arbetsmarknaden och att lagstiftningen underlättar övergången mellan daglig verksamhet och arbete. Det är bra att rätten till daglig verksamhet inte kopplas till avsaknad av arbetsförmåga, då detta riskerar leda till att förstärka svårigheterna att övergå från daglig verksamhet till reguljär arbetsmarknad och även riskerar leda till att personer nekats meningsfull sysselsättning i form av daglig verksamhet.

Särskilt expertstöd (kapitel 9.3)

Funktionsstödsnämnden är positiv till förslaget att insatsen rådgivning och annat personligt

stöd framöver ska heta särskilt expertstöd, då det tydligare anger vad insatsen avser och omfattar. Det blir viktigt att det skapas förutsättningar för samverkan mellan kommunen och regionen, för att öka möjligheterna att kunna erbjuda brukarna adekvat stöd och korrekt information.

Nämnden anser att insatsen bör ha ett tydligare anhörigperspektiv. Många anhöriga är i dag hänvisade till civilsamhället och frivilligorganisationer för att få information och kunskap om till exempel stöd och hjälpmedel.

Personlig assistans (kap 10, 11, 12, 14)

Ansvarsfördelning

Funktionsstödsnämnden är positiv till att Försäkringskassan får huvudmannaupdraget för personlig assistans. Det delade huvudmannaskapet är problematiskt och fungerar otillfredsställande både för brukare och för handläggare, bland annat på grund av att ansvarsfördelningen i viss mån är svårtolkad och otydlig. Med en huvudman skapas större möjligheter för likvärdighet och att staten tar över ansvaret medför även att individer kan flytta mellan kommuner utan att tappa sitt stöd vilket är positivt. Att Försäkringskassan tar över ansvaret för personlig assistans underlättar arbetet med att motverka så kallad välfärdsbrottslighet då Försäkringskassan har större möjligheter än kommunen att inhämta information från andra myndigheter på grund av reglerna om sekretess. Nämnden vill framhålla att det är positivt att risken för assistansfusk kan minska med den föreslagna förändringen. Det finns ett behov av att se över regleringen av hur sekretessbelagda uppgifter kan lämnas ut och inhämtas när det gäller att utreda andra typer av välfärdsbrott som riktar sig mot kommunens socialnämnder.

Malmö stad har en lång erfarenhet av att utföra personlig assistans i kommunal regi. En reflektion från de senaste åren är att allt fler enskilda fått inskränkningar i sina beslut från Försäkringskassan och att fler får beslut som är "sönderhackade" över ett dygn, vilket skapar en omöjlig situation för kommunen att utföra beslutet på ett sätt som ger den enskilde ett meningsfullt liv och samtidigt få ersättning som motsvarar kostnaden.

Funktionsstödsnämnden menar att det måste skapas en tydlighet kring besluten och att dessa främjar den enskildes möjlighet att leva ett liv som andra. Om inskränkningar i beslut fortsätter när ansvaret blir statligt medför detta att kommunen kan behöva kompensera med andra LSS-insatser utifrån befolkningsansvaret och att brukaren på nytt kommer att ha insatser från två huvudmän, en utveckling som också hade medfört en ökad kostnad för kommunen. Funktionsstödsnämnden vill framhålla att samordning mellan myndigheter måste möjliggöras ytterligare och effektiviseras.

Att staten tar över den personliga assistansen och att kommunerna har betalningsansvar för upp till 20 timmar i veckan för samtlig personlig assistans innebär ett reducerat betalningsansvar för kommunen. Denna kostnadsreducering antas utgöra underlag till förändringar av statsbidraget till följd av att kostnader flyttas mellan stat och kommun. Funktionsstödsnämnden vill dock påtala att senare års övervältring av kostnader från staten till följd av Försäkringskassans åtstramning i bedömningen av rätten till assistansersättning har inneburit en motsvarande kostnadsökning för Malmö stad. Det har blivit vanligare att

kommunen inte får ersättning för utförda insatser från Försäkringskassan. Åtstramningen i beslut har medfört att kommunen behöver utföra insatser kopplat till befolkningsansvaret, insatser som handlar om stora belopp och omständlig administration mellan myndigheter. Hanteringen av dessa situationer måste ses över så att kommunen får ersättning för utförda insatser.

Den 1 oktober 2019 hade 197 personer i Malmö kommunal personlig assistans enligt LSS och 407 personer hade assistansersättning beviljad av Försäkringskassan enligt socialförsäkringsbalken (SFB). Totalt hade 604 personer insatsen personlig assistans, varav cirka 65 personer eller 11 procent valt kommunen som utförare.

Utredningen bedömer att nuvarande schablonbelopp för assistansersättningen ligger på en rimlig nivå. Justeringar föreslås dock till en högre nivå vid obekvämt arbetstid och en lägre nivå om assistenter hos den privata assistansutföraren lever i hushållsgemenskap med den assistansberättigade. (Se även nedan under rubrik *Privata aktörer och schablonersättning* avseende hur det förhöjda timbeloppet kommer att ersättas.) Funktionsstödsnämnden vill framhålla att för de drygt 30 ärendena personlig assistans med assistansersättning från Försäkringskassan som valt kommunen som utförare har den verkliga kostnaden överskridit den erhållna assistansersättningen med ca 4 miljoner kronor per år under de senaste åren. Att erhållen assistansersättning inte täcker kommunens kostnader för insatsens utförande kan härledas till diskrepansen mellan den årliga löneutvecklingen för personliga assistenter och uppräkningskostnaden för assistansersättningen från Försäkringskassan och utgör en förskjutning av kostnader från staten till kommuner. "Gapet" mellan en löneutveckling på cirka tre procent per år för kommunalt anställda personliga assistenter och en årlig uppräkningskostnad för personlig assistans SFB om ca en procent leder till en ständig försämring av ekonomiska förutsättningar för den kommunala verksamheten.

En fördubbling av antalet ärenden som finansieras av assistansersättning, förutsatt att staten tar över ansvaret för ytterligare drygt 30 ärenden som idag har ett kommunalt beslut om personlig assistans LSS och som utförs av kommunen, innebär en fördubblad effekt av nuvarande diskrepans mellan verkliga kostnader och erhållen ersättning och därmed merkostnader. Funktionsstödsnämnden vill därför framhålla att det är av stor vikt att assistansersättningen motsvarar de verkliga kostnaderna.

I utredningen föreslås att beredskap på annan plats än hos den som är i behov av stöd inte ska ingå i personlig assistans, utan att denna beredskap kan utföras på annat sätt exempelvis genom hemtjänst. Funktionsstödsnämnden vill framhålla att förslaget innebär ökade kostnader för kommunen till följd av att behovet av beredskap som i dag finansieras inom ramen för assistansersättningen i stället blir ett kommunalt ansvar.

Nämnden anser att uppföljning av beslut om assistansersättning minst vart tredje år är bättre än nuvarande frekvens på vart annat år då det ger högre grad av trygghet och kontinuitet för den enskilde brukaren. Hur omfattande denna uppföljning ska vara bör avgöras individuellt och vara en del av beslutet om assistansersättning.

Alder

I utredningen framgår att 65-årsgränsen kvarstår vid nya ansökningar om personlig assistans samt att personer över 65 år bör ha rätt till personlig assistans i samma utsträckning som idag. Funktionsstödsnämnden ser svårigheter i att grundbeslutet inte kan utökas efter att en person fyllt 65. Om den enskilde får ett ökat omvårdnadsbehov efter den fyllt 65 år uppkommer då en situation med två huvudmän igen, om det utökade behovet ska tillgodoses genom insatser enligt Socialtjänstlagen efter 65-års ålder, exempelvis hemtjänst.

Funktionsstödsnämnden instämmer i att det bör finnas en övre åldersgräns för nyansökningar. Nämnden anser dock att åldersgränsen bör justeras för att följa den allmänna pensionsåldern.

Hälso- och sjukvårdsinsatser i form av egenvård

Funktionsstödsnämnden anser att hälso- och sjukvårdsinsatser i form av egenvård bör vara ett behov som ger rätt till personlig assistans. Det är viktigt att de som har ett omfattande behov får ett sammanhållet stöd och nämnden anser därför att det är bra att detta ska utredas vidare.

Om egenvård och tillsyn i sig inte ger rätt till personlig assistans innebär det att sjukvårdsinsatser behöver ges som HSL- insatser antingen via delegering, via slutenvården eller via remiss till kommunal hälso- och sjukvård. Att insatserna utförs av den kommunala hälso- och sjukvården är resurskrävande och om den enskilde har mer omfattande eller komplicerade behov behöver insatsen utföras av vidareutbildade sjuksköterskor. Detta då kommunen inte har läkare som kan delegera uppgifter såsom injektioner och blodprovstagningar av barn till sjuksköterskor.

Dubbelassistans

Avseende förslagen om dubbelassistans vill nämnden framhålla att det är bra att det föreslås att dubbelassistans inte kan beviljas om hjälpmedel finns och är tillräckliga. Användandet av hjälpmedel kan stärka individens självständighet och även bidra till en bättre arbetsmiljö för assistenterna då tunga lyft kan undvikas. Funktionsstödsnämnden anser dock att förslaget kan bli komplicerat då det bygger på att behoven faktiskt tillgodoses på andra sätt än genom assistans, inte att de hypotetiskt skulle kunna göra det. Nämndens erfarenhet är att trots att hjälpmedel finns och anpassningar i hemmet genomförts så krävs det ofta dubbelassistans för att förflyttningar ska kunna genomföras säkert för den enskilde. Det är viktigt att bedömningar och beslut utgår från vad som är mest patientsäkert och här behöver lagstiftaren göra det tydligt och förutsägbart vad som gäller.

Privata aktörer och schablonersättning

Nämnden är positiv till förslaget att det ska vara krav på kollektivavtal eller kollektivavtalsliknande villkor för att få anordna personlig assistans.

Funktionsstödsnämnden är positiv till schablonersättningen även ska kompensera privata anordnare för sjuklönekostnader. Administrationen har varit omständig och förslaget

innebär en kostnadsreducering för kommunen motsvarande ersättningen för sjuklönekostnader som betalas ut till privata anordnare av personlig assistans.

Funktionsstödsnämnden vill framhålla att förslaget om att kommunen ska tillhandahålla vikarier till privata aktörer är resurskrävande och kostnadsdrivande. Denna ansvarsfördelning riskerar medföra att privata anordnare inte anstränger sig i samma utsträckning som tidigare att anordna vikarier då de inte längre föreslås få sjukersättning från kommunen. Ett begränsat ekonomiskt utrymme för privata anordnare av assistans genom slopad ersättning för sjuklönekostnader kan innebära att kommunen allt oftare måste ta över ärenden under en kortare eller längre tid. Detta kan leda till både svårigheter i personalplaneringen och kostnadsökning. Samtidigt som kommunen har det yttersta ansvaret för individer i kommunen ställer förslaget ett krav på kommunen att ha en beredskap som är omfattande. Avseende den differentierade ersättningen och de fyra olika schablonbeloppen menar nämnden att detta kommer ställa krav på mer specificerade beslut. Att besluten blir mer specificerade i tid riskerar leda till svårighet för utföraren och minskad flexibilitet för den enskilde.

I nuläget finns det också möjlighet att erhålla förhöjt timbelopp för de assistansärenden som är speciellt kostnadskrävande att utföra. Kravet för att kunna få detta är framför allt att minst hälften av utförartiden sker under obekvämt arbetstid. Det är en omfattande administrativ hantering kring redovisning av det förhöjda timbeloppet, men det har hittills gett en relativt stor intäkt för de allra dyraste ärendena som utförs av funktionsstödsnämnden. Om den högsta nivån av de nya schablonersättningarna är lägre än den förhöjda timpenningen så kan detta innebära att kommunen inte får ersättning för de ärenden som är mer kostsamma.

Avseende förslagen om lägre schablonersättning för personliga assistenter som lever i hushållsgemenskap vill funktionsstödsnämnden framhålla att det är synnerligen angeläget att anhöriga som anställs som personliga assistenter får samma lön och samma möjligheter till kompetensutveckling som övriga personliga assistenter. Funktionsstödsnämnden menar dock att uppdelningen av schablonen utifrån hushållsgemenskap kan vara befogad då kostnaden för att hantera dessa ärenden är lägre. Det är också angeläget att anhöriga inte känner sig tvingade att arbeta som personliga assistenter för att lösa anordnarens svårigheter att rekrytera och/eller ordna vikarie. Flera föräldrar som varit i kontakt med Malmö stads anhörigverksamheter vittnar om att det inte finns några valmöjligheter vid ordinarie assistents frånvaro och att när assistansbolag inte lyckas lösa vakanser och sjukfrånvaro så blir det de anhöriga som får ställa upp.

Förebyggande pedagogiskt stöd i LSS (10.4.14)

Funktionsstödsnämnden anser att insatsen är svårbedömd då den är otydligt beskriven, både avseende innehåll och vem som kan beviljas insatsen. Nämnden kan se fördelar med att stöd som förutsätter ingående kunskap om individen är en egen insats, men nämnden har också en farhåga att insatsen är för lik personlig assistans. Detta medför risk för gränsdragningsproblematik mellan stat och kommun, då det är svårt att avgöra var gränsen går mellan tillsynsbehov (som kan ge rätt till personlig assistans) och behov av aktiva insatser (som kan ge rätt till förebyggande pedagogiskt stöd). Nämnden ser en risk i att den nya

insatsen leder till en överskjutning av kostnader från staten till kommunerna. Nämnden ser även en risk i att likheten mellan insatserna bidrar till otydlighet för sökande. Vidare önskar nämnden ett förtydligande av hur bedömningar ska göras när en individ behöver både personlig assistans och förebyggande pedagogiskt stöd.

Personligt stöd till barn i LSS (10.4.15)

Funktionsstödsnämnden anser att även denna insats är svår att yttra sig över då förutsättningarna har förändrats och förslaget om att insatsen personlig assistans ej omfattar barn under 16 år är borttaget. Insatsen personligt stöd till barn kan komma att göra stor skillnad för barn och föräldrar men även här kvarstår en eventuell gränsdragningsproblematik gentemot Försäkringskassan och den personliga assistansen. Funktionsstödsnämnden vill understryka att det behövs mer tydlighet avseende vad insatsen kommer innebära och hur biståndshandläggarna ska bedöma gentemot insatsen. Eftersom förslaget om att begränsa assistansen för personer under 16 år inte längre kvarstår undrar nämnden om innehållet i insatsen personligt stöd till barn i LSS också kommer att förändras. Om de delar som påminner om personlig assistans tas bort från insatsen personligt stöd till barn i LSS så påminner insatsen istället om insatsen förebyggande pedagogiskt stöd i LSS. Nämnden undrar i detta fall varför stödet till barn under 16, respektive individer över 16, är uppdelat i två insatser när det är ungefär samma insats.

Insatser i LSS och hälso- och sjukvård (kapitel 11.4.3)

Nämnden ser positivt på att regeringen ser över möjligheten att införa kommunalt hälso- och sjukvårdsansvar inom korttidsvistelse LSS. Nämnden anser att översynen även bör omfatta HSL-ansvaret för koloniverksamheten inom LSS, då kommunen inte har ansvaret för den heller i dagsläget.

Ett kommunalt ansvar skulle innebära att det kommunala hälso- och sjukvårdsansvaret ändras och att det behövs mer samarbete med sjukhusens specialistkliniker.

Att företräda en person och samtidigt ge stöd enligt LSS till hen (kapitel 13.5)

Nämnden är positiv till förslaget att se över hur regelverket fungerar när det gäller gode män, förvaltare och andra ställföreträdare samt att utbildningsmaterial tas fram med syfte att öka förståelsen och kunskapen om den enskilda individens behov och de utmaningar som kan komma att uppstå.

Ordförande

.....
Roko Kursar
.....

Nämndsekreterare

.....
Jesper Salö
.....

[Här anger du om det finns reservationer/särskilda yttranden]

