

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys remissyttrande över betänkandet Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen (SOU 2018:88, S2019/00088/SOF)

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (Vårdanalys) har i uppgift att ur ett patient-, brukar- och medborgarperspektiv analysera och följa upp verksamheter och förhållanden inom hälso- och sjukvård, tandvård och omsorg. Vårt yttrande tar sin utgångspunkt utifrån dessa perspektiv.

Enligt remissmissivet omfattar inte denna remiss de förslag som handlar om att begränsa möjligheterna till assistans för barn och för personer med stor och varaktig funktionsnedsättning, eller förslaget om en schablon om 15 timmar för andra personliga behov för personer med assistans. Vårdanalys lämnar därför inga synpunkter på förslagen som presenteras i kapitel 10.

Beträffande förslagen om att assistansanordnare ska stå för sjuklönekostnader samt att assistansanordnare ska ha kollektivavtalsliknande villkor hänvisar vi till Vårdanalys remissyttrande över betänkandet Översyn av yrket personlig assistent (SOU 2020:01).

Övergripande kommentar

Ur ett brukar- och medborgarperspektiv är det av största vikt att se till lagen i sin helhet för att bedöma hur den bidrar till att stärka den enskildes delaktighet, självbestämmande och inflytande samt att förbättra och effektivisera stödet. Vårdanalys kan dock inte utifrån det betänkande som presenterats göra en sådan nödvändig samlad bedömning av de förslag som remissen avser. Några av de frågor som utredningen ger förslag kring utreds på nytt av utredningen Stärkt assistans (S 2020:01) samtidigt som remissmissivet aviserar den kommande utredningen om huvudmannaskapet av den personliga assistansen. Mot bakgrund av detta bedömer vi att den fortsatta beredningen av utredningen bör invänta kommande utredningars förslag för en samlad analys av översynen av insatser enligt LSS och assistansersättningen. Dessutom har utredningen Framtidens socialtjänst presenterat sitt betänkande Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag (SOU 2020:47). Eftersom personer med LSS-insatser också kan ha olika stöd enligt socialtjänstlagen och att det, enligt utredningen, finns gränsdragningsproblem mellan de båda lagstiftningarna, finns det också ett behov av att se förslagen från de båda utredningarna samlat.

Flera av förslagen i denna utredning har tidigare presenterats av den så kallade LSS-kommittén (SOU 2008:77). Utredningen delar till stora delar både de problem och de motiv som kommittén då presenterade. Vårdanalys saknar däremot en analys av varför förslagen inte togs vidare efter förra utredningen och på vilka grunder som utredningen anser att förslagen har bättre förutsättningar att tas vidare denna gång.

Baserat på utredningens beskrivning av kunskapsläget menar vi att kunskapen om det stöd som ges till personer med funktionsnedsättning enligt LSS och statlig assistans behöver öka. Det är av största vikt att värna om grundtanken och målet med LSS, det vill säga att den enskilde får möjlighet att leva som andra. Personer som omfattas av lagen ska nå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet. Personerna ska kunna få den hjälp de behöver i det dagliga livet och även i största möjliga utsträckning kunna påverka vilket stöd och vilken service de får. Det handlar om tillgänglighet, inflytande, delaktighet, självbestämmande, helhetssyn och kontinuitet. För att huvudmännen ska kunna ta det ansvaret behöver de följa upp insatserna för att se om de enskildas behov tillgodoses, med vilken kvalitet stödet ges, med vilka resurser och till vilka kostnader. Utan uppföljning är det svårt att dra slutsatser om utvecklingen av stödet enligt LSS och om assistansersättningen är ändamålsenlig, jämlik och långsiktigt hållbar. Uppföljningen av stödets kvalitet är också angelägen för att behålla legitimiteten för insatser inom LSS. En oberoende uppföljning är särskilt angelägen eftersom lagstiftaren överlåter en del av kvalitetssäkringen till den enskilde. Den enskilde kan vara i en beroendeställning gentemot de som utför insatsen och då kan hans möjlighet till inflytande över insatsen begränsas. Utredningens sammanställning visar att det saknas kunskap om stödets resultat, något som är angeläget för att kunna dra lärdomar och utveckla verksamheten utifrån brukarnas perspektiv.

Staten har också behov av att kunna påverka sektorns förutsättningar och utveckling även när det gäller en effektiv resursanvändning. Staten har ett övergripande ansvar för att den offentliga verksamheten utvecklas på ett sätt som är förenligt med samhällsekonomisk balans (<https://www.regeringen.se/regeringens-politik/kommuner-och-regioner/>). En förutsättning för att kunna styra resursfördelningen efter behov är att det finns underlag som en sådan styrning kan utgå från. Uppföljningen fyller därför flera behov, bland annat att bidra till insyn och ansvarsutkrävande men också att uppmärksamma huvudmännen på centrala utvecklingsområden för att nå målet med verksamheten utifrån brukarnas perspektiv. Att utveckla och säkerställa uppföljningen av LSS och assistansersättningen är därför angeläget både ur ett brukar- och medborgarperspektiv, menar vi.

Nedan presenterar vi våra synpunkter och reflektioner på några av utredningens förslag under respektive rubrik. Eftersom vi inte ska yttra oss om alla förslag och att förslagen i delar bygger på varandra kommenterar vi ett urval av förslagen.

5.3.6. Överväganden

Vi tillstyrker utredningens förslag om att införa insatsen personlig service och boendestöd. Utifrån utredningens underlag saknas ett alternativ av stöd för de som vill och kan bo kvar i sin egen bostad men som inte uppfyller behovet av personlig assistans. Vi upplever förslaget som rimligt och att det sannolikt bidrar till en positiv utveckling av ett mer ändamålsenligt, jämlikt och personcenterat stöd utifrån personkretsens behov.

6.4.4. Överväganden

Vårdanalys tillstyrker utredningens förslag men vi saknar en redogörelse för på vilket sätt som tillsynen av stödet förändras när insatsen övergår till Skolinspektionen och vilka eventuella konsekvenser det kan få. Detta bör tydliggöras innan förslaget genomförs.

7.2.7. Överväganden

Vårdanalys tillstyrker utredningens förslag. Vi delar utredningens bild att ledsagning är fortsatt angeläget för att stärka den enskildes delaktighet i samhällslivet. Vi tycker att det är positivt att insatsen knyts till möjligheten att i samband med ledsagningen även kunna få stöd under aktiviteten om så behövs. Vi ser dock en risk att ledsagningen får en mer undanskymd roll när den inkluderas i en annan insats och att det för till exempel personer som bor i bostad med särskild service kan bli svårare att få stödet när det blir en del av ett annat stöd. Det är därför viktigt att följa upp att behoven av ledsagning tillgodoses.

8.2.6 Överväganden

Vårdanalys tillstyrker förslaget. Vi tycker det är positivt att daglig verksamhet inleds med en kartläggning för att se hur verksamheten bäst kan anpassas efter den enskildes behov och förmågor. Vi är också positiva till att det tas fram ett kunskapsunderlag för hur daglig verksamhet kan utformas så att det skapas förutsättningar för de som står längst ifrån arbetsmarknaden att utveckla sina förmågor. En kartläggning av förhållandet mellan den dagliga verksamheten och arbets- och utbildningsområdet välkomnas. Att se över möjligheterna att kombinera arbete och/eller studier med daglig verksamhet är angeläget för att till exempel unga med funktionsnedsättning i högre grad än i dag får möjlighet att studera och övergå i arbete. Vi ser gärna att en sådan kartläggning inkluderar hela personkretsen även om personkrets 3 inte idag har möjlighet att erhålla daglig verksamhet. Utredningen lyfter till exempel att konkurrensen om de arbeten som kan vara aktuella för personer i personkrets 3 har ökat över tid och sannolikt kommer de utmaningarna att bestå.

9.8 Överväganden

Vårdanalys tillstyrker förslaget att insatsen rådgivning och annat personligt stöd ska benämnas särskilt expertstöd. Vi delar utredningens bild att samordningen av insatser ska utgå från den enskildes förutsättningar. Vi delar också bilden att det är viktigt att den enskilde får stöd med samordningen och att den individuella planen kan vara ett verktyg i detta arbete. Utredningen uppmärksammar också problemet med att en person kan ha flera individuella planer och hur dessa planer förhåller sig till varandra är inte alla gånger tydligt för dem de är till för. Vårdanalys har i flera rapporter pekat på en rad utmaningar kring individuella planer i vården och omsorgen (Vårdanalys 2017:1 Att komma överens, Vårdanalys 2020:4, Laga efter läge). Våra studier indikerar till exempel att det finns brister i kvalitet och personcentrering i de individuella planerna. De visar också att lagstiftning kring individuella planer i kombination med andra styrmedel, exempelvis ekonomiska styrmedel på lokal och regional nivå, kan bli alltför styrande med risk för negativa bieffekter. Det finns till exempel en risk för att kvantitet premieras på bekostnad av kvalitet och personcentrering (Vårdanalys 2020:4, Laga efter läge). Det finns också en risk att de individuella planerna tränger ut andra insatser och åtgärder och leder till ökad administration i verksamheterna. Samtidigt vet vi inte tillräckligt om vilka positiva effekter individuella planer har för de enskilda. Det behövs mer kunskap kring om och hur individuella planer kan vara ett ändamålsenligt samordningsverktyg.

11.4.1. Ansvarsfördelningen, 11.4.2 Personlig assistans som ett statligt ansvar, 11.4.3. Insatser i LSS och hälso-och sjukvård

Vårdanalys avstyrker utredningens förslag. Vi delar den problembild med delat huvudmannaskap som beskrivs i utredningen och ser därför positivt på förslaget på samlat huvudmannaskap. Däremot tycker vi att kommunen bör vara huvudman för insatsen personlig assistans. På så sätt följs ansvaret för bedömningen av rätten till stöd, finansieringsansvaret och ansvaret att tillhandahålla tjänsten åt. Kommunen har också ansvar och förutsättningar att följa upp det stöd som ges, vilket vi ser som angeläget för att försäkra oss om att den enskildes självbestämmande och delaktighet tillgodoses och att insatserna har god kvalitet. Något motsvarande uppföljningsansvar har inte Försäkringskassan idag och så som vi tolkar utredningen saknas också förutsättningar för Försäkringskassan att göra en sådan uppföljning. För att huvudmannaskapet ska kunna övergå helt till Försäkringskassan ser vi det som en nödvändighet att säkerställa att Försäkringskassan ges ändamålsenliga möjligheter till uppföljning av kvaliteten i insatserna. Eftersom utredningen inte ger förslag på sådana åtgärder kan vi inte tillstyrka att huvudmannansvaret övergår till staten. Det finns också andra motiv som vi tycker talar för att kommunen ska överta huvudmannaskapet. Till exempel har kommunen ansvaret för flertalet insatser enligt LSS och socialtjänstlagen, varför vi anser att kommunen har bättre förutsättningar än Försäkringskassan att ge ett sammanhållet och ändamålsenligt stöd. I remissmissivet aviseras dessutom om en utredning som ska se över huvudmannaskapet av den personliga assistansen. Vi skulle då gärna se en fördjupad analys av hur uppföljningen av insatsernas kvalitet låter sig göras med staten som huvudman, som till exempel en analys av eventuella behov av förändringar i gällande sekretessreglering och annan reglering. Vi anser inte att det förslag som utredningen presenterar i avsnitt 13.3.3 är tillräckligt för att stärka uppföljningen av kvaliteten i insatsen personlig assistans med staten som huvudman.

12.7.8 Ingen begränsning av möjligheten att avstå kunder

Vårdanalys delar inte utredningens bedömning att det saknas skäl att ställa krav på att den som har tillstånd att bedriva verksamhet med personlig assistans kan avstå kunder. Utredaren menar att det i princip bör vara så att den som har tillstånd bör åta sig uppdraget, men att det saknas sätt att förhindra att anordnaren avstår kunder. Ur ett brukarperspektiv anser vi att en rimlig utgångspunkt är att en anordnare inte ska kunna välja och tacka nej till vissa kunder framför andra om deras inriktning och kompetenskrav inte kan motivera det.

13.3.3. Utredningens överväganden

Vårdanalys tillstyrker förslaget om att det tydligt ska framgå att kommunen fortlöpande ska följa upp vilka som omfattas av lagen, deras behov av stöd och service och att kommunen ska verka för att de får sina behov tillgodosedda. Vi anser däremot inte att förslaget är tillräckligt för att säkerställa uppföljning av kvaliteten av insatsen för personlig assistans om staten är huvudman.

14.5. Omprövning och uppföljning

Vårdanalys ställer sig tveksam till förslaget om att Försäkringskassan minst vart tredje år ska följa upp den försäkrades behov av ersättningen. Anledningen till detta är att vi saknar en analys om förslagets konsekvenser utifrån brukarnas perspektiv. Utredningen lyfter i sitt betänkande att prövningen av rätten till stöd kan uppfattas som integritetskränkande och skapa en stor oro hos den enskilde. Vi hade

därför gärna sett att utredningen övervägt andra möjligheter för omprövningen, till exempel att omprövningen kan ske mer sällan under perioder då den enskildes behov är oförändrade

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Jean-Luc af Geijerstam. I den slutliga handläggningen har t.f. chefsjurist Nadja Zandpour och praktikanten Simone Vargas Löfstedt deltagit. Projektdirektören Marianne Svensson har varit föredragande.

Jean-Luc af Geijerstam

Marianne Svensson