

Socialdepartementet
Ert dnr: S2019/00088/SOF

Yttrande – betänkande "Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen" (SOU 2018:88)

Örebro kommun har beretts tillfälle att yttra sig över Socialdepartementets betänkande "Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen" (SOU 2018:88). Nedan följer Örebro kommuns synpunkter. Första delen av yttrandet följer betänkandets disposition med kommunens synpunkter på utredningens förslag gällande lagen och olika insatser. Yttrandet avslutas med en samlad genomgång av förslagets ekonomiska konsekvenser för kommunen.

Inledningsvis vill Örebro kommun understryka att det är olyckligt att Örebro kommun missades i utskicket när betänkandet remitterades. Med tanke på betänkandets omfattning har det varit en nackdel att Örebro kommun på grund av detta har fått cirka tre månader kortare tid för att ta del av utredningens förslag samt bereda och besluta yttrandet politiskt.

1.1 Förslag till ny LSS – lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning

6 kap. 10 § - Om någon ändring i förhållande till vad som gäller idag inte är avsedd bör det läggas till ett andra stycke om att insatsen personlig assistans inte får utökas efter det att den insatsberättigade har fyllt 65 år (jfr 9 b § andra stycket LSS).

4.2.2 Vilka bör omfattas av LSS personkrets?

Om nuvarande personkretsindelning ska gälla kommer små barn med stora omsorgsbehov fortsätta att exkluderas från insatser i lagen då personkrets 3 är konstruerad ur ett vuxenperspektiv. Personkrets 3 behöver ses över för att möta dagens behov.

5.3.6 Överväganden – personlig service och boendestöd ska införas som en ny insats i LSS

Det är inte tydligt vem som ska ha rätt till dessa insatser och hur den ska utformas. Det är förvisso lovtvårt att en insats ska kunna vara flexibel och det kan framstå som attraktivt för den enskilde att utforma den aktuella insatsen på

ett sätt som motsvarar dennes behov. Detta är dock inget nytt, utan gäller redan idag för samtliga LSS-insatser. Att ge alltför otydliga ramar för insatsen riskerar att medföra gränsdragningsproblem mot andra insatser såsom personlig assistans och boendestöd enligt SoL. Det finns också en stor risk att insatsen kommer att se väldigt olika ut i olika kommuner och riskerar även att snävas in eller regleras genom innehåll och omfattning genom kommunala riktlinjer. Författningskommentaren skapar heller ingen tydlighet avseende nyss nämnda. Riskerna som beskrivs ovan bör beaktas i den fortsatta hanteringen.

Insatsen kan dock inte vara en rättighet vid stora behov av stöd och service motsvarande personlig assistans eller gruppboende. Den målgruppen torde fortfarande få sina behov bäst tillgodosedda inom insatsen bostad med särskild service eller personlig assistans. Det kan bli problematiskt att organisera kring en individ i ordinärt boende med omfattande behov av stöd och service, framförallt om den kognitiva förmågan är nedsatt. Det förutsätter också att det finns en rättslig företrädare som kan bevaka individens behov och rättigheter, vilket inte alla har, och något som är frivilligt i de allra flesta fall. Dessutom är det vanligt att arbetsmiljölagstiftningen och individens rätt till stöd och service krockar med varandra vid till exempel utmanande beteende där utföraren har bättre möjlighet tillgodose behov och säkerställa arbetsmiljön för personal i bostad med särskild service.

Att insatsen ska kunna ges till personer med insatsen bostad med särskild service är ologiskt eftersom insatsen omfattar livsområden som tillgodoses inom ramen för beslut om bostad med särskild service. Detta riskerar dessutom att minska incitamenten att ge ett fullgott stöd i bostad med särskild service och kommer med stor sannolikhet leda till fler rättsprocesser. Insatsen bör därför begränsas till personer som inte har bostad med särskild service.

Då den nya insatsen ska inkludera ledsagarservice måste det framgå vilken skyldighet kommunen har för omkostnader för personal i samband med att stödet ges. Det bör även finnas ett förtydligande av hur den del som motsvarar det som nu ingår i ledsagarservice får användas.

6.3 Avlösarservice i hemmet

Örebro kommun är positiv till förslaget att insatsen ska ändra benämning till avlösarservice i syfte att undvika oönskade begränsningar av insatsen till hemmet.

6.4 Korttidstillsyn för skolungdom över 12 år

Insatsen föreslås ändra benämning till förlängd utbildning i fritidshem. Örebro kommun är positiv till förslaget att en framtida översyn av skollagen ska ta ställning till om insatsen ska omfattas av skollagen och stå under tillsyn av Skolinspektionen.

7.2 Ledsagarservice

Örebro kommun är positiv till förslaget att ledsagarservice blir en del av insatsen personlig service och boendestöd. Förslaget bidrar till att den som har boendestöd inte behöver flera insatser och flera personer runt sig för att kunna delta fullt ut i samhällslivet. Det behövs dock ett förtydligande från vilken ålder insatsen ska kunna beviljas.

7.3.5 Överväganden – kontaktperson

Kontaktperson som gruppaktivitet kan bli svårt att tillämpa i praktiken. I betänkandet, avsnitt 7.3.5, anges att ”Arbetet med stöd för att få ett socialt nätverk och bli del av ett sammanhang med vänner och kamrater, att få en meningsfull fritid, bör enligt vår mening utvecklas. Att kunna utöva fritidsintressen tillsammans med andra borde även kunna ske i grupp inom ramen för insatsen kontaktperson där man gemensamt kan delta i olika aktiviteter”. Det anges inte om det ska finnas någon begränsning av gruppens storlek. Det anges inte hur samtycke ska hanteras för personer med nedsatt beslutsförmåga. Det anges inte heller om det är i samband med ansökan och beslut om insatsen som samtycket ska inhämtas och hur det ska fungera om den enskilde i sin ansökan samtycker, men inte till att ha insatsen gemensamt med vissa namngivna personer eller om det är fråga om ett generellt samtycke som sedan får anpassas till verkställigheten av insatsen. Det finns alltså flera otydligheter i förslaget som bör justeras i den vidare hanteringen.

8.2.6 Överväganden – daglig verksamhet

Att beviljas insatsen daglig verksamhet ska inte jämföras med att personen saknar arbetsförmåga. Det motverkar det övergripande målet att utveckla personers möjlighet att nå ett arbete, och skapar i sig en inlåsnings effekt. Därför behövs ytterligare förtydligande gällande förmåga till arbete och aktivitetsersättning som idag står emot varandra. Sysselsättning via LSS ska vara en väg till arbetslivet, inte ett hinder för att få ersättning från Försäkringskassan under den tiden insatsen pågår. Att Försäkringskassan idag begär arbetsförmågebedömningar av kommunen som grund för om någon kan vara den öppna arbetsmarknaden till förfogande motverkar insatsens intention, med en meningsfull sysselsättning och ett vardagligt sammanhang.

Örebro kommun anser att habiliteringsersättningen även bör omfatta personer med SoL-beslut som har daglig verksamhet som sysselsättning.

Örebro kommun anser att frågan om samverkan mellan kommunerna och andra myndigheter behöver utredas vidare för att syftet med lagstiftningen – att uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhället – ska uppnås.

10.4.4 Personlig assistans – för praktiska, privata och integritetskänsliga hjälpbehov hos personer över 16 år

Förslaget att 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 personlig hygien, måltider, att klä av och på sig eller att kommunicera med andra kan uppfattas som ett enkelt sätt att förklara vilka personer som ska ha rätt till personlig assistans. En precisering av vad det innebär i praktiken måste dock finnas för att ge en tydligare bild av vad som menas. Risker är annars stora att det, som vid införandet av insatsen i lagen, kommer att ske en utarmning av dess betydelse och långvariga processer i domstolarna om dess egentliga betydelse, vilket drabbar personen som är i behov av stöd.

11.4.1 Ansvarsfördelningen – personlig assistans

Örebro kommun är positiv till förslaget att staten ska ha hela ansvaret för insatsen personlig assistans. En ensam huvudman för insatsen ger förutsättningar för mer rättssäkra beslut, bättre möjligheter till likvärdighet och en ökad tydlighet för den enskilde.

13 Kvalitet, uppföljning och tillsyn

Örebro kommun instämmer i utredningens slutsats att det behövs en satsning på kompetensutveckling för dem som arbetar inom LSS-området.

13.3 Uppföljning

Det är positivt i ett medborgarperspektiv att det blir lagstadgat att kommunen ska ha ansvaret att fortlöpande följa upp vilka som omfattas av LSS och vilka behov av stöd de har. Däremot är Örebro kommun kritisk till att uppföljningsansvaret även omfattar att se till att de som får assistansersättning får det stöd de behöver. Detta skapar en otydlighet när utredningen samtidigt föreslår att staten ska vara ensam huvudman för den personliga assistansen. Här önskar Örebro kommun ett förtydligande och vidare utredning.

14.5 Omprövning och uppföljning

Örebro kommun ser inte någon anledning till att Försäkringskassan minst var tredje år ska följa upp personers behov av assistansersättning.

Omprövningarna bör istället ske med individuella intervall bedömda utifrån behov kopplat till var och ens unika situation. Vi anser därtill att behoven inte behöver omprövas från grunden, utan bara om de har förändrats.

14.7 Övergångsregler och ikraftträdande

Det finns frågetecken omkring förslaget att alla som har personlig assistans eller assistansersättning måste ansöka om ersättning på nytt. Det behöver klargöras vem som har ansvar för att informera om detta och ge stöd i ansökningsförfarandet till dem som behöver det.

Övergripande synpunkter utifrån ekonomi

Örebro kommun ser svårigheter i att göra en korrekt värdering av de ekonomiska konsekvenserna av förslaget då remissmissivet presenterat förändringar i förutsättningar jämfört med de beräkningar som presenteras i utredningen.

Örebro kommun ställer sig kritisk till de kostnadseffekter som beskrivs i utredningen och negativ till förslaget utifrån ett kostnadshanteringsperspektiv. Förslaget syftar till att öka kvalitén för den enskilde, vilket talar för en ambitionshöjning samtidigt som kostnaderna för en assistansersättning fixeras. Detta talar för en högre kostnadsökning, särskilt över tid för kommunerna, förutsatt att behovsökningen fortsätter i samma takt som de senaste åren. Örebro kommun ser i nuläget ingen tendens till avmattning i volymökningarna, varför detta blir en särskilt viktig fråga för oss. Utredningens beräkningsmodell behöver förtydligas och vi saknar koppling till kostnadskonsekvensperspektiv över tid.

Örebro kommun hade önskat ett större fokus på den ekonomiska effekten och konsekvenserna för offentlig sektor som en helhet. I nuläget upplever Örebro kommun ett tydligt fokus på staten som aktör, istället för att fokusera på vilka beslut och effekter dessa ger, oavsett vilken aktör som beviljar dessa.

Örebro kommun ser också en sannolik kostnadsökning om de nya LSS-insatserna införs samtidigt som hanteringen av personlig assistans ändras. I och med att det inte finns någon praxis för tillämpningen av de nya insatserna så kan det i praktiken innebära att de individer som får assistansbehoven omprövade i stor utsträckning får nya LSS-insatser. Förslagsvis skulle möjligheten att ha en överlappande omställningsperiod utredas för att ge möjlighet att pröva tillämpningen på nya LSS-ärenden innan de ska ställas mot det inflöde av behovsprövningar som troligtvis följer en förändrad assistansersättning.

Örebro kommun ser också ökande hanteringskostnader för de nya insatserna och ökad administration kopplat till hanteringen och anser att compensationen till kommunerna bör ta hänsyn och kompensera även för de ökade administrativa kostnaden.

Örebro kommun ser gärna en vidareutveckling av utjämningsystemet för LSS kopplat till dessa förändringar. Dels för att ta hänsyn till de mer långsiktiga perspektiven utifrån nya LSS-insatser, dels för att se över de incitament som ett särskilt utjämningsystem för LSS ger till kommunerna vid beslut av insatser till individ och ekonomisk compensation till kommunen kopplat till det.

Kapitel 11 – ekonomisk aspekt

Örebro kommun är kritisk till att kommuner även fortsättningsvis föreslås bära kostnader för de första 20 timmarna utifrån problematiken att kommuner ska bära kostnader som de inte kan jobba med att påverka i övrigt. Örebro kommun ställer sig även kritisk till motiveringen varför kommunerna ska fortsatt medfinansiera assistansersättning – att behov av ekonomiska incitament är nödvändiga för att kommunerna ska tillgodose och erbjuda LSS-insatser av god kvalitet. Här hade vi önskat att staten kunde gå före i arbetet med en mer tillitsbaserad styrning samtidigt som offentlig sektor som helhet potentiellt skulle kunna minska administrationskostnaden.

Ska kostnadsansvaret ligga kvar hos kommunerna ser Örebro kommun ett behov av att utreda möjligheten till en förenklad administration, förslagsvis genom att staten träder in som en part i utjämningsystemet alternativt en korrigerig av befintliga statsbidrag.

Kapitel 12 – ekonomiskt perspektiv

Örebro kommun är positiv till att sjuklöneersättningen för personlig assistans ingår i schablonbeloppet. Dels utifrån att det inte finns någon möjlighet för kommuner att påverka den kostnaden, så incitamenten bör ligga hos bolagen, vilket det gör utifrån ett schablonbelopp. Dels utifrån att det är en kostsam administration att hantera sjuklöneersättningar.

Övriga insatser och ekonomisk styrning

Örebro kommun är positiv till förslaget om en huvudman för personlig assistans men ser även behov av ökad enhetlighet i bedömning, beslut samt utförande utifrån övriga insatser inom LSS med tydlig koppling till individens behov. Framförallt i samband med införande av nya insatser behöver dessa kompletteras med tillämpningsanvisningar för att närma sig en enhetlighet och jämförbarhet när beslut och utförande kommer att ske inom 290 olika kommuner. Behov av rätt till förhandsbesked om beslut, för att minska inlåsnings effekter för servicemottagare, detta borde även bidra till en jämnare spridning av personer med behov av insatser.

Detta bör även kopplas till en enhetlig tillämpning av habiliteringsersättningen där ingen kommun ska riskera att vara mer eller mindre attraktiv för en potentiell medborgare utifrån detta.

Örebro kommun ser behov av en utredning för att kartlägga möjliga effekter av om personer med beslut om LSS-insats kan beviljas ytterligare insatser eller utökning av beslut även efter 65 års ålder. Bakgrunden till behovet är flera. Idag arbetar många personer fram tills de är 67 år, detta inkluderar även vissa av de individer som har insatser exempelvis i form av personlig assistans, vilket medför att dagens regler riskerar att bli ett hinder. Den andra aspekten är att utredningar, dokumentation, uppföljningar och annan kringadministration

både för beslut och utförande med dagens regler behöver ske i två eller flera organisationer – kostnaden och den potentiella effektiviseringen kring detta önskar Örebro få utrett. Örebro ser även vinster ur individens perspektiv med färre myndighetskontakter och mer enhetligt utförande från en och samma organisation. För att detta inte ska verka konsumtionsökande ser vi potentiella möjligheter att bedöma s.k. geriatriska insatser skilt från övriga även om detta skulle regleras i samma lagstiftning.

Personlig assistans och ekonomisk styrning

Örebro kommun ser stora utmaningar med förslaget att behålla och förstärka de skillnader som idag finns avseende kommunala respektive externa av IVO godkända utförare av personlig assistans. Ska kommunala respektive externa godkända aktörer ha olika uppdrag och olika förutsättningar för att bedriva verksamheten behöver detta speglas i ersättningen för utförandet.

Örebro kommun önskar även att rätten för en extern aktör godkänd av IVO att neka ett potentiellt uppdrag utifrån ekonomiska aspekter ses över. För att minska risken för ett ogynnsamt utflöde av ekonomiska medel från offentlig sektor behöver större godkända aktörer agera och vara en del av samhällets utbud av tjänster. Givetvis bör det finnas möjlighet för aktörer att ha en specialisering samt agera inom ett avgränsat geografiskt område, men inte neka ett enskilt uppdrag utifrån beslutets karaktär. Den nuvarande och den föreslagna regleringen påverkar den offentliga ekonomin negativt, men än viktigare, innebär den att det inte finns någon reell valfrihet för många kunder med dagens system, då den kommunala utföraren kan vara den enda aktören som tar emot uppdraget.

Örebro kommun önskar även lyfta frågan om rätten för av IVO godkända externa aktörer på marknaden att agera biträde i de ärenden där aktören är utförare. Som utredningen lyfter riskerar detta att verka konsumtionsökande vilket påverkar den totala volymen och därmed kostnaden för den offentliga sektorn. Återigen vill Örebro kommun lyfta aspekten där det ärende som är ekonomiskt mindre attraktivt på marknaden riskerar att lida skada då den kommunala aktören inte har möjlighet inom ramen för sitt uppdrag och som en del i det offentliga att agera biträde åt uppdragsgivaren. Örebro kommun önskar utifrån detta lyfta vikten att behoven ska styra rätten till insats och att kompetensen att beskriva behoven inte bör påverka detta.

Örebro kommun önskar lyfta frågan om kommande ersättning för den personliga assistans som tidigare beviljats av kommunen och enligt kommande förslag ska beviljas av staten. Flertalet kommuner har redan sedan tidigare nyttjat differentierad ersättning för ärenden där utförande sker av någon i hushållsgemenskap får en lägre timersättning än övriga ärenden. Den ersättning som många kommuner ger som ersättning för utförande är även generellt sett lägre än den ersättning som staten idag betalar ut för de beslut

som är beviljade av Försäkringskassan. Om dessa ersättningar kommer höjas till samma nivå som den som gäller för beslut enligt Försäkringskassan riskerar kostnaderna totalt sett att öka för det offentliga.

Övrigt

Örebro kommun vill även understryka hur viktigt det är att bekämpa den organiserade brottsligheten som riktar in sig på att utnyttja assistansersättningen. Pengar som samhället avsätter till LSS ska ge människor med omfattande funktionsnedsättning en möjlighet att leva ett liv som andra, inte göda kriminell verksamhet.

Kenneth Handberg (S)
Ordförande
Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen

Sammanträdesdatum: 2020-12-08
Justeringsdatum: 2020-12-08
Anslagsdatum: 2020-12-10

§ 224 Svar på remiss - SOU 2018:88 LSS-utredningen

Ärendenummer: Ks 1102/2020

Handläggare: Anna Pettersson, Oliver Hagvall

Ärendebeskrivning

Socialdepartementet har inbjudit Örebro kommun att lämna yttrande över betänkandet ”Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen” (SOU 2018:88).

Utredningen har utrett delar av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Den har också utrett assistansersättningen, som hör till socialförsäkringsbalken. Utredningen har haft två huvudsyften: (1) statens kostnader för personlig assistans får inte bli högre än de är idag, (2) insatserna inom LSS ska bli bättre anpassade för dem som behöver insatserna.

Utredningen föreslår att en ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning ska ersätta den nuvarande lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. De tre grupperna inom lagens personkrets föreslås vara kvar. Däremot ska personkretsbestämmelsen moderniseras för att motsvara dagens begreppsbildning.

Utredningen föreslår flera förändringar gällande insatserna i LSS. Bland annat föreslås en ny insats, personlig service och boendestöd. Utredningen föreslår också att staten ska ha hela ansvaret för insatsen personlig assistans och att ledsagarservice ska bli en del av insatsen personlig service och boendestöd.

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

Utredningen föreslår att den nya lagen träder i kraft den 1 januari 2022.

Sista svarsdag är 12 november, men Örebro kommun har beviljats förlängd svarstid på grund av att Socialdepartementet inledningsvis missade att remittera betänkandet till Örebro kommun.

Kommunstyrelsen lämnar ett antal synpunkter på betänkandets förslag.

Ärendet hanteras parallellt i Programnämnd social välfärd.

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse, 2020-11-17

Yttrande, 2020-11-17

Remiss: betänkande ”Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen”, del 1 och 2 (SOU 2018:88)

Förslag till beslut

Programnämnd social välfärds förslag till Kommunstyrelsen:

1. Förslag till yttrande antas och överlämnas till Socialdepartementet.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Yrkande

Anders Åhrlin (M) yrkar på att lägga till följande stycke i Örebro kommuns yttrande:

”Örebro kommun vill även understryka hur viktigt det är att bekämpa den organiserade brottsligheten som riktar in sig på att utnyttja assistansersättningen. Pengar som samhället avsätter till LSS ska ge människor med omfattande funktionsnedsättning en möjlighet att leva ett liv som andra, inte göda kriminell verksamhet.

Med detta som bakgrund anser vi att en utredning bör tillsättas med målsättningen att införa ett statligt helhetsansvar för den personliga assistansen.”

Karolina Wallström (L) yrkar bifall till Kommunstyrelseförvaltningens förslag, samt till att få lägga ett särskilt yttrande till protokollet.

Kenneth Handberg (S) yrkar bifall till Kommunstyrelseförvaltningens förslag, samt bifall till det första stycket i Anders Åhrlins (M) tilläggsyrkande:

”Örebro kommun vill även understryka hur viktigt det är att bekämpa den organiserade brottsligheten som riktar in sig på att utnyttja assistansersättningen. Pengar som samhället avsätter till LSS ska ge människor med omfattande funktionsnedsättning en möjlighet att leva ett liv som andra, inte göda kriminell verksamhet,

Kenneth Handberg (S) yrkar även avslag det andra stycket i Anders Åhrlins (M) tilläggsyrkande:

”Med detta som bakgrund anser vi att en utredning bör tillsättas med målsättningen att införa ett statligt helhetsansvar för den personliga assistansen.”

Proposition

Ordförande Kenneth Handberg (S) finner att det utöver Kenneth Handbergs (S) med fleras bifallsyrkande till Kommunstyrelseförvaltningens förslag finns ett tilläggsyrkande från Anders Åhrlin (M). Till tilläggsyrkandets första stycke finns ett bifallsyrkande från Kenneth Handberg (S). Kenneth Handberg (S) har

även yrkat avslag på tilläggsyrkandets andra stycke. Slutligen finns ett yrkande om att få lämna ett särskilt yttrande till protokollet från Karolina Wallström (L).

Ordförande föreslår följande propositionsordning. Först tar Kommunstyrelsens ställning till Kenneth Handbergs (S) med fleras bifallsyrkande till Kommunstyrelseförvaltningens förslag. Därefter ställs första stycket i Anders Åhrlins (M) tilläggsyrkande under proposition och därefter ställs andra stycket i Anders Åhrlins (M) tilläggsyrkande mot Kenneth Handbergs (S) avslagsyrkande. Slutligen tar Kommunstyrelsen ställning till Karolina Wallströms (L) yrkande om att få lämna ett särskilt yttrande till protokollet. Kommunstyrelsen godkänner propositionsordningen.

Ordförande ställer Kenneth Handbergs (S) med fleras bifallsyrkande till Kommunstyrelseförvaltningens förslag under proposition och finner att Kommunstyrelsen beslutar enligt detta. Därefter ställer ordförande första stycket i Anders Åhrlins (M) tilläggsyrkande under proposition och finner att Kommunstyrelsen beslutar enligt detta. Därefter ställer ordförande andra stycket i Anders Åhrlins (M) tilläggsyrkande mot Kenneth Handbergs (S) avslagsyrkande finner att detta avslås. Slutligen ställer ordförande Karolina Wallströms (L) yrkande om att få lämna ett särskilt yttrande till protokollet under proposition och finner att Kommunstyrelsen godkänner detta.

Beslut

Kommunstyrelsen beslutar:

1. Reviderat förslag till yttrande antas och överlämnas till Socialdepartementet.
2. Karolina Wallström (L) får lämna ett särskilt yttrande till protokollet.
3. Paragrafen justeras omedelbart.