

Kartläggning och analys av vissa insatser enligt LSS

Tilläggsuppdrag avseende
insatsen personlig assistans

Denna publikation skyddas av upphovsrättslagen. Vid citat ska källan uppges. För att återge bilder, fotografier och illustrationer krävs upphovsmannens tillstånd.

Publikationen finns som pdf på Socialstyrelsens webbplats. Publikationen kan också tas fram i alternativt format på begäran. Frågor om alternativa format skickas till alternativaformat@socialstyrelsen.se

Artikelnummer	2015-9-3
Publicerad	www.socialstyrelsen.se , september 2015

Förord

Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS infördes 1994 för att garantera personer med omfattande och varaktiga funktionshinder stöd som kan undanröja svårigheter i den dagliga livsföringen (se prop. 1992/93:159 Stöd och service till vissa funktionshindrade s. 45). Lagen innehåller bestämmelser om tio olika insatser, med olika syften och innehåll. En av dessa är biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans.

Socialstyrelsen har fått i uppdrag av regeringen att kartlägga och analysera insatsen personlig assistans enligt 9 § 2 LSS. Uppdraget är ett tilläggsuppdrag till ett tidigare uppdrag - ”Kartläggning och analys av vissa insatser enligt LSS” - som redovisades i mars 2015.

Ansvarig projektledare har varit Claes Falck på avdelningen för utvärdering och analys. Projektdeltagare i övrigt har varit Cecilia Molinder Berglund, Petra Bergendahl, My Raquette, Carina Wiström Bergstock, Staffan Söderberg och Karin Flyckt. Marcus Gry har varit ansvarig enhetschef.

Taina Bäckström
Ställföreträdande generaldirektör

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	7
Socialstyrelsens förslag	8
Inledning	10
Uppdraget	10
Läsanvisningar	11
Metod och genomförande	12
Vad är LSS och personlig assistans?	13
Resultat	17
Hur många får personlig assistans?	17
Kommunernas riktlinjer	21
Kommunernas utformning av personlig assistans	28
Följder av indragen assistansersättning från Försäkringskassan	34
IVO:s uppföljning av kvalitet	37
Socialstyrelsens bedömningar och förslag	40
Personkretsbestämmelsen bör ses över	40
Behov av ledsagarservice tillgodoses inte	41
Möjlighet att införa boendestöd enligt LSS bör utredas	41
Individperspektivet behöver stärkas	41
Skillnader i ersättningsnivåer för personlig assistans behöver minska	42
Tidsbegränsade insatser skapar osäkerhet	42
Oklar orsak bakom minskning av timmar	43
Lagstiftningen behöver ses över	43
Referenser	45
Bilaga 1. Enkätundersökningen – om metod och tillförlitlighet	46
Bilaga 2. Registeranalysen	49

Sammanfattning

I denna rapport redovisas Socialstyrelsens regeringsuppdrag om kartläggning av insatsen personlig assistans enligt 9 § 2 LSS.

I detta arbete har Socialstyrelsen bland annat analyserat följande:

- Kommunernas riktlinjer avseende personlig assistans.
- Insatsens utformning i olika kommuner.
- Antalet beviljade assistanstimmar och mängden överklaganden.
- Konsekvenser när assistansersättning från Försäkringskassan dras in och ersätts av personlig assistans enligt LSS.

Förekomsten av riktlinjer

Socialstyrelsen har utifrån uppdraget ombett samtliga kommuner att sända in lokala riktlinjer avseende personlig assistans enligt LSS, i den mån sådana finns. Cirka 50 procent av kommunerna har uppgivit att riktlinjer finns och dessa har skickats in till Socialstyrelsen för analys och genomgång.

Riktlinjerna innehåller ibland en del avgränsningar rörande till exempel ersättning för omkostnader, assistans i samband med semesterresor, samt i vilken mån personlig assistans bör beviljas i det fall den enskilde har andra insatser enligt LSS.

Att riktlinjerna innehåller avgränsningar behöver inte betyda att de strider mot gällande rätt. En avgränsning kan ha sin grund i exempelvis uttalanden i förarbeten till lagen eller i vägledande avgöranden från domstol. Det är dessutom många kommuner som i sina riktlinjer framhåller att besluten om rätt till personlig assistans ska grundas på en individuell bedömning. Det förekommer emellertid att riktlinjer och avgränsningar är utformade på ett sådant sätt att de begränsar utrymmet för en individuell bedömning.

Hur utförandet av personlig assistans är fördelat på olika typer av regiformer

I en enkät som kommunerna har besvarat ställdes en fråga om hur de pågående ärendena med personlig assistans enligt LSS är fördelade utifrån vilka regiformer som är valda som utförare av assistansen. Det summerade utfallet är som nedan:

- Kommunens egen regi: 43 procent
- Privata företag: 50 procent
- Assistanskooperativ: 6 procent
- Den enskilde anordnar själv sin assistans: 1 procent

En tredjedel av assistanstimmar avser grundläggande behov

Enkätresultaten visar att drygt en tredjedel (36 procent) av samtliga beviljade assistanstimmar enligt LSS avser grundläggande behov. Den resterande andelen avser timmar för andra personliga behov. Andelen bör dock tolkas

med försiktighet. Av samtliga kommuner och stadsdelar som totalt sett deltog i enkäten så kunde bara en av fyra ge ett exakt svar på frågan hur fördelningen såg ut mellan beviljade timmar för grundläggande behov och för andra personliga behov.

Var fjärde överklagar sina timbeslut

Kommunerna ombads i enkäten att räkna samman i hur många av alla de pågående ärendena med personlig assistans som det förekommit att den enskilde överklagat kommunens beslut angående antalet timmar. Utfallet är 27 procent, det vill säga i drygt vart fjärde ärende förekommer det att beslutet har överklagats. När kommunerna ombetts räkna in endast de personer som tidigare har haft assistansersättning från Försäkringskassan, men fått denna indragen, så ligger andelen som har överklagat i denna grupp på i snitt 60 procent.

Färre timmar när assistansersättning dras in och ersätts av personlig assistans

En analys har gjorts av personer som fått assistansersättningen indragen av Försäkringskassan och året därefter istället beviljats personlig assistans från kommunen enligt LSS. Resultaten visar att det beviljade timantalet per vecka i genomsnitt i hela gruppen har sjunkit med 25 procent, från 72 till 54 timmar. Även om majoriteten har fått färre timmar beviljade från kommunen enligt LSS än vad de hade i assistansersättning från Försäkringskassan så har var femte person istället fått fler timmar.

Anmälningar enligt lex Sarah

Inspektionen för vård och omsorg, IVO, gör i sina sammanställningar ingen åtskillnad mellan om den personliga assistansen är beviljad enligt LSS eller om det är fråga om personlig assistans som köps för assistansersättning beviljad från Försäkringskassan enligt socialförsäkringsbalken, SFB. Under perioden 2011-07-01 till 2014-12-21 så finns det 276 anmälningar enligt lex Sarah, varav 118 gäller offentlig verksamhet och 158 gäller enskild verksamhet. I 13 av dessa ärenden har IVO ställt krav på åtgärd.

Under samma period har 227 klagomål inkommit till IVO. Av dessa är det 128 klagomål som avser enskild verksamhet och resterande 99 avser offentlig verksamhet. De vanligaste klagomålen rör omsorgen/omvårdnaden samt delaktighet/självbestämmande.

Socialstyrelsens förslag

LSS trädde i kraft för 21 år sedan och har medfört betydelsefulla förändringar för många människor med omfattande funktionsnedsättningar. För att verksamheten ska kunna leva upp till målsättningen att ge den enskilde möjlighet att leva som andra så behöver dock stödet och stödformerna ha möjlighet att ändras, i takt med att samhällsutvecklingen och livsvillkoren för människor i allmänhet förändras.

Resultaten i denna och i den rapport Socialstyrelsen publicerade i mars 2015 pekar på behovet av vissa sådana förändringar. Socialstyrelsen anser

därför att vid en översyn av LSS bör regeringen inkludera bland annat följande frågeställningar¹:

- Översyn av personkretsbestämmelsen, för att bättre tillgodose de behov som finns idag. Det gäller bland annat behoven hos personer med neuro-psykiatrisk funktionsnedsättning, kognitiv funktionsnedsättning, grav synnedsättning eller dövblindhet.
- Införandet av boendestöd enligt LSS, med syfte att öka möjligheterna att tillgodose behoven av stöd i det egna boendet.
- Tydligare reglering för att få till stånd en mer enhetlig tillämpning av LSS över landet i syfte att minska behovet av lokala riktlinjer.

¹ I regeringsbeslutet för förra uppdraget ingick att Socialstyrelsen fick föreslå lagändringar.

Inledning

Socialstyrelsen fick i januari 2015 i uppdrag från regeringen att kartlägga och analysera insatsen personlig assistans eller ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans, enligt 9 § 2 LSS.

Uppdraget är ett tillägg till ett tidigare regeringsuppdrag som omfattade en kartläggning av fyra olika LSS-insatser: ledsagarservice, avlösarservice i hemmet, korttidsvistelse utanför det egna hemmet samt bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna [1].

Uppdraget

Socialstyrelsen ska enligt uppdraget inhämta information om utformningen av personlig assistans enligt LSS och kartlägga likheter och olikheter mellan kommuner. Myndigheten ska även inhämta information om kommuners riktlinjer för insatsen och riktlinjers avgränsningar om sådana finns, samt redogöra för hur riktlinjerna och eventuella avgränsningar skiljer sig åt mellan kommunerna.

I uppdraget ingår också att redogöra för följande:

- I vilken utsträckning personer beviljas insatsen personlig assistans och i vilken omfattning personer får ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans.
- I vilken omfattning insatsen personlig assistans – oavsett om det rör ekonomiskt stöd till sådan eller om det avser insatsen personlig assistans – utförs av externa utförare uppdelat på olika utförare (privata företag och kooperativ) eller av assistans som den enskilde själv anordnar.
- Hur antalet timmar i stort fördelar sig när det gäller grundläggande behov och andra personliga behov.
- Hur antalet beviljade assistanstimmar från kommunerna skiljer sig från antalet indragna timmar från Försäkringskassan för de personer som fått sin assistansersättning indragen samt, i den mån det är möjligt att få fram, orsaker till eventuella skillnader (utförs i samråd med ISF).
- I vilken utsträckning beslut om antal timmar till assistans enligt LSS överklagas, i den mån det är möjligt uppdelat på dem som innan beslutet fått sin assistansersättning indragen och övriga.
- Anmälningar enligt lex Sarah och annan tillsyn som rör personlig assistans enligt LSS och personlig assistans som köps för assistansersättningen.

Socialstyrelsen ska även göra jämförelser med den personliga assistans som utförs av kommunerna genom assistansersättning i den utsträckning det är möjligt.

Läsanvisningar

I rapporten används olika begrepp och uttryck som förklaras nedan.

Personlig assistans och assistansersättning

Insatsen personlig assistans enligt 9 § 2 LSS kan omfatta antingen biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans, till den del behovet av stöd inte täcks av beviljade assistanstimmar enligt 51 kap. SFB. När uttrycket personlig assistans enligt LSS används i den här rapporten avses båda formerna om inte annat framgår av texten.

Uttrycket personlig assistans används även om sådan assistans som köps för assistansersättning som beviljas av Försäkringskassan enligt 51 kap. SFB, tidigare lagen (1993:389) om assistansersättning, LASS.

Funktionsnedsättning och funktionshinder

Termerna funktionsnedsättning och funktionshinder finns i Socialstyrelsens termbank, vilka reviderades senast år 2007 [4]. Terminologin ändras över tid och därför förekommer ordet funktionshinder ibland i denna rapport när det egentligen är funktionsnedsättning som åsyftas. Det kan till exempel vara i samband med citat ur lagtexter eller förarbeten till lagar. I övrigt används begreppen enligt nedanstående definitioner.

- En funktionsnedsättning är en nedsättning av fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsförmåga. En funktionsnedsättning kan uppstå till följd av sjukdom eller annat tillstånd eller till följd av en medfödd eller förvärvad skada. Sådana sjukdomar, tillstånd eller skador kan vara av bestående eller av övergående natur [4].
- Funktionshinder är den begränsning som en funktionsnedsättning innebär för en person i relation till omgivningen. Exempel på begränsningar är svårigheter att klara sig själv i det dagliga livet och bristande delaktighet i arbetslivet, i sociala relationer, i fritids- och kulturaktiviteter, i utbildning och i demokratiska processer [4].

Förkortningar

HFD Högsta förvaltningsdomstolen

ISF Inspektionen för socialförsäkringen

IVO Inspektionen för vård och omsorg

JO Justitieombudsmannen

Kap. Kapitel

LASS Lagen (1993:389) om assistansersättning

LSS Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

PAN Personlig assistent och anhörigvårdare

Prop. Proposition

RÅ Regeringsrättens årsbok

SFB Socialförsäkringsbalken

SoL Socialtjänstlagen (2001:453)

SOSFS Socialstyrelsens författningssamling

Metod och genomförande

I uppdraget från regeringen har Socialstyrelsen genomfört följande:

Officiell statistik

Officiell statistik från Försäkringskassan och från kommunerna har analyserats och använts för att kunna visa utvecklingen över tid vad avser antal personer som haft beviljad assistansersättning enligt SFB eller beviljad personlig assistans enligt LSS

Insamling av riktlinjer från kommunerna för insatsen personlig assistans enligt LSS

Samtliga 290 kommuner ombads via ett e-postutskick (februari 2015) att skicka in förekommande skriftliga riktlinjer avseende personlig assistans till Socialstyrelsen. Tre påminnelser skickades ut till de kommuner som ej svarat inom svarstiden (18/3, 30/3 och 17/4). Dessa dokument har analyserats av Socialstyrelsen utifrån en i förväg utarbetad mall (se bilaga 1).

Enkätundersökning om insatsens utformning

Socialstyrelsen genomförde en enkätundersökning via webbenkät riktad till 233 kommuner och stadsdelar, samtliga de som enligt officiell statistik hade fyra pågående ärenden eller fler med personlig assistans enligt LSS. Enkäten, vars frågor på olika sätt rörde utformningen av den personliga assistansen enligt LSS, skickades ut i april 2015 med två påminnelser till de som inte svarat inom svarstiden (5/5 och 13/5). Nio av kommunerna kom att exkluderas vid databearbetningen eftersom de angivit att de vid aktuell tidpunkt för enkätifyllandet hade färre än fyra pågående ärenden. För ytterligare information om urvalet och insamlingsprocessen, se bilaga 2. Frågorna i enkäten återfinns i bilaga 3.

Registeranalyser

Under de senaste åren har ett par hundra personer per år fått sin assistansersättning indragen av Försäkringskassan eftersom de vid omprövning bedömts ha grundläggande behov av assistans som ej överstiger 20 timmar i veckan. Cirka hälften av dessa har därefter fått insatsen personlig assistans enligt LSS beviljad från kommunen. För att analysera hur många timmar dessa personer har fått beviljat från respektive myndighet före och efter indragning så har en matchning på aktuella individer genomförts mellan Försäkringskassans register om assistansersättning för åren 2007–2013 och Socialstyrelsens register över insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. För ytterligare information om registeranalyserna, se bilaga 4.

Analys om anmälningar till IVO

Socialstyrelsen har hämtat information från Inspektionen för vård och omsorg om anmälningar enligt lex Sarah och om annan tillsyn som rör personlig assistans.

Vad är LSS och personlig assistans?

Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade infördes 1994 för att garantera personer med omfattande och varaktiga funktionshinder stöd som kan undanröja svårigheter i den dagliga livsföringen (se prop. 1992/93:159 s. 45). Verksamhet enligt LSS ska främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för de personer som anges i 1 §. Målet ska vara att den enskilde får möjlighet att leva som andra (se 5 § LSS).

Lagen innehåller bestämmelser om tio olika insatser, med olika syften och innehåll. En av dessa är biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans enligt 9 § 2 LSS.

Med personlig assistans enligt 9 § 2 avses personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med sin personliga hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade (grundläggande behov). Den som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov har även rätt till insats enligt 9 § 2 för andra personliga behov om behoven inte tillgodoses på annat sätt. (9 a § LSS).

Grundläggande behov och andra personliga behov

Av 9 a § LSS framgår att med grundläggande behov avses hjälp med personlig hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra och annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade.

Högsta förvaltningsdomstolen, HFD, har i avgörandet RÅ 2009 ref. 57 uttalat sig om tillämpningsområdet för insatsen personlig assistans och vad som kännetecknar de grundläggande behoven. HFD konstaterar bland annat att det har betonats i lagens förarbeten att det är fråga om hjälp eller stöd av mycket privat karaktär och att insatsen ska vara förbehållen situationer av krävande eller på annat sätt komplicerad natur, i regel av mycket personligt slag.

I avgörandet RÅ 2009 ref. 57 tar HFD även upp frågan om det kan krävas att behovet av hjälp för att tillgodose de grundläggande behoven måste ha viss tidsmässig omfattning för att berättiga till personlig assistans. Domstolen finner här att någon bestämd undre tidsgräns inte låter sig uppställas men att det samtidigt är uppenbart att någon som bara i mycket begränsad omfattning har behov av hjälp med något av de grundläggande behoven inte utan vidare kan anses berättigad till personlig assistans. Även om själva tidsåtgången inte är påfallande stor måste dock en samlad bedömning göras bl.a. med hänsyn tagen till om det stöd som behövs är av mycket privat eller integritetskänslig karaktär eller om det förutsätter någon specifik kompetens. Såväl kvantitativa som kvalitativa aspekter måste beaktas. Även hur ofta hjälpen behövs framstår som en viktig faktor uttalar domstolen.

HFD har vidare i en rad andra avgöranden uttalat sig om vad som avses med grundläggande behov. Exempelvis fann domstolen i avgörandet HFD 2012 ref. 41 att ett hjälpbehov som avsåg insatser i form av varma bad och

massage inte var av en sådan karaktär att det kunde räknas som ett grundläggande behov. Se även t.ex. Högsta förvaltningsdomstolens dom den 25 juni 2015 i mål nr 3527-14 där HFD fann att det grundläggande behovet ”annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade” måste förstås på det sättet att det uteslutande tar sikte på personer med psykiska funktionshinder.

Den som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov har även rätt till insats enligt 9 § 2 för andra personliga behov om behoven inte tillgodoses på annat sätt (9 a § LSS).

I den personliga assistansen kan även ingå hjälp med att sköta hemmet. I förarbetena uttalas dock att städning, inköp och liknande uppgifter som inte görs tillsammans med den enskilde som ett led i det personliga stödet till honom inte ska tas med vid beräkningen av behovet av personlig assistans (prop. 1992/93:159 s. 176).

I förarbetena finns också uttalanden om vilken hjälp en assistansberättigad som är förälder kan få med omvårdnaden av barnen. Bland annat uttalas följande. Ett barns behov av omvårdnad är principiellt inte en uppgift för förälderns personliga assistent. Under den allra första tiden i ett barns liv är dock barnet känslomässigt och praktiskt totalt beroende av någon vuxen, oftast en förälder. Har föräldern då biträde av en personlig assistent är det därför naturligt att assistenten, om det är en därtill lämpad person, också hjälper den funktionshindrade föräldern att klara den praktiska omvårdnaden om barnet, t.ex. vid amning och blöjbyten. Barnets behov kan självfallet motivera andra eller ytterligare stödinsatser. Ansvaret härför åvilar kommunens socialtjänst (prop. 1992/93:159 s. 176).

I förarbetena till lagen anges att i begreppet personlig assistans ligger att det ska vara fråga om ett personligt stöd, som ger den funktionshindrade ökade möjligheter till ett självständigt liv. Det personligt utformade stödet ska ge den funktionshindrade möjlighet att som andra i samhället kunna studera, delta i fritidsverksamhet, få möjlighet till eget boende med mera (se prop. 1992/93:159 s. 174).

Om en person klarar av att på egen hand sköta sina grundläggande behov men inte till exempel klarar av att på egen hand göra inköp eller sköta sin ekonomi, föreligger dock inte rätt till insatsen personlig assistent (se Socialutskottets betänkande 1995/96:SoU15 *Vissa frågor om personlig assistans* s.12).

Vilka får personlig assistans enligt LSS?

För att ha rätt till insatser enligt LSS ska den enskilde ingå i personkretsen enligt 1 § LSS som omfattar personer

1. med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd
2. med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom, eller
3. med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande

svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service.

Att en person tillhör personkretsen enligt LSS betyder inte att han eller hon automatiskt har rätt till insatsen personlig assistans. Personkretsbedömningen och frågan om rätten till insatsen är två olika prövningar som inte behöver sammanfalla. En person kan omfattas av personkretsen enligt LSS utan att för den skull uppfylla förutsättningarna för personlig assistans. Däremot kan rätt till andra insatser enligt LSS föreligga, till exempel i form av ledsagar-service eller korttidsvistelse utanför det egna hemmet (se RÅ 2009 ref. 57).

För rätt till insatser enligt LSS krävs enligt 7 § LSS att den enskilde behöver sådan hjälp i sin livsföring och att behovet inte tillgodoses på annat sätt. För rätt till personlig assistans krävs därutöver att den enskilde har behov av insatsen för sina grundläggande behov (se 9 a § LSS).

Lagen innehåller vidare en övre åldersgräns för tidpunkten för ansökan om personlig assistans vid dagen före personen fyller 65 år. För den som beviljats insatsen innan han eller hon har fyllt 65 år gäller att denne får behålla insatsen även efter 65-årsdagen men att insatsen inte får utökas efter det att den insatsberättigade har fyllt 65 år (se 9 b § LSS).

Personlig assistans och assistansersättning

Huvudman för insatsen personlig assistans enligt 9 § 2 LSS är kommunen, om inte annat avtalas enligt 17 § LSS (se 2 § LSS). Det innebär bland annat att det är kommunen som utreder och fattar beslut om insatsen.

Om den enskilde behöver personlig assistans i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan för sådana grundläggande behov som avses i 9 a § LSS kan han eller hon ha rätt till assistansersättning enligt 51 kap. SFB. I de fall den assistansberättigade ansöker om assistansersättning så är det Försäkringskassan som utreder, beslutar och betalar ut ersättningen.

Den personliga assistans som tillhandahålls en enskild som beviljas assistansersättning, är motsvarande insats som tillhandahålls enligt LSS (se 51 kap. 2 § första stycket SFB och prop. 2009/10:176 *Personlig assistans och andra insatser – åtgärder för ökad kvalitet och trygghet* s. 78).

De bestämmelser i LSS som avser utförandet av insatsen personlig assistans tillämpas också på personlig assistans som utförs efter beslut om assistansersättning enligt 51 kap. SFB. Det framgår av 51 kap. 2 § andra stycket SFB. Det innebär bl.a. att reglerna om kvalitet i verksamheten, tillståndsplikt och tillsyn omfattar sådan assistans som utförs åt någon som beviljats assistansersättning enligt 51 kap. SFB (prop. 2009/10:176 s. 78).

Den enskildes inflytande över insatsen

Av 6 § LSS framgår att verksamheten enligt LSS ska vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Den enskilde ska i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges. Beträffande insatsen personlig assistans anges i förarbetena till lagen att den enskilde bör ha ett avgörande eller mycket stort inflytande över vem som anställs som assistent. Den enskilde ska också ha ett stort inflytande över när och hur hjälpen ska ges, dvs. kunna bestämma över sin

livssituation. Assistansen kan utformas på olika sätt. Den enskilde kan välja att vara arbetsgivare för sina assistenter, anlita kommunen eller välja ett kooperativ, organisation eller ett privat företag som anordnare av sin assistans (se prop. 1992/93:159 s. 174 f).

Resultat

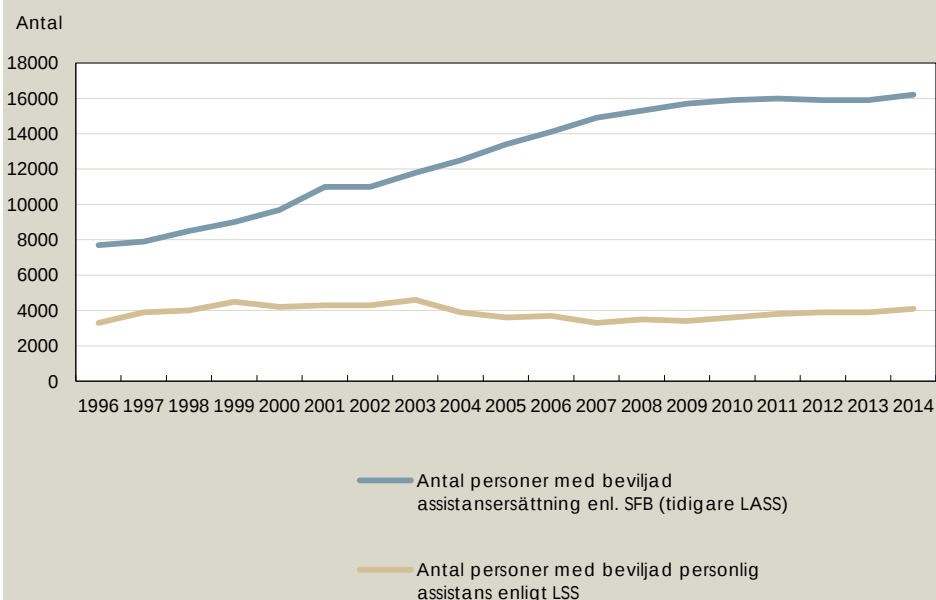
Hur många får personlig assistans?

Officiell statistik om personlig assistans har funnits tillgänglig sedan 1994, det år då LSS och lagen (1993:389) om assistansersättning, LASS, trädde i kraft. De första två åren var det endast Försäkringskassan som publicerade sin statistik. Statistik från kommunerna avseende personlig assistans och andra insatser enligt LSS har publicerats av Socialstyrelsen sedan 1996, och från 2004 blev statistiken kring LSS en del av Socialstyrelsens officiella statistik.

Det totala antal personer som sedan 1996 har beviljats antingen assistansersättning från Försäkringskassan (enl. LASS eller SFB) eller personlig assistans från kommunerna (enligt LSS) visas i figur 1. Den marginella nergången av antal LSS-ärenden som rapporterades mellan 2003 och 2004 beror i huvudsak på en metodförändring vid insamling av statistik från kommunerna.

Figur 1. Antal personer med assistansersättning beviljad av Försäkringskassan enl. SFB (tidigare LASS) resp. antal personer med personlig assistans beviljad av kommunerna enl. LSS*

Tidsserie 1996-2014



Källor: Data från Försäkringskassan: Officiell statistik 1996-2014, Data från Socialstyrelsen: Publicerad socialtjänst-statistik 1996-2003, Officiell statistik 2004-2014. Observera att LSS-statistiken är helt jämförbar först från år 2004

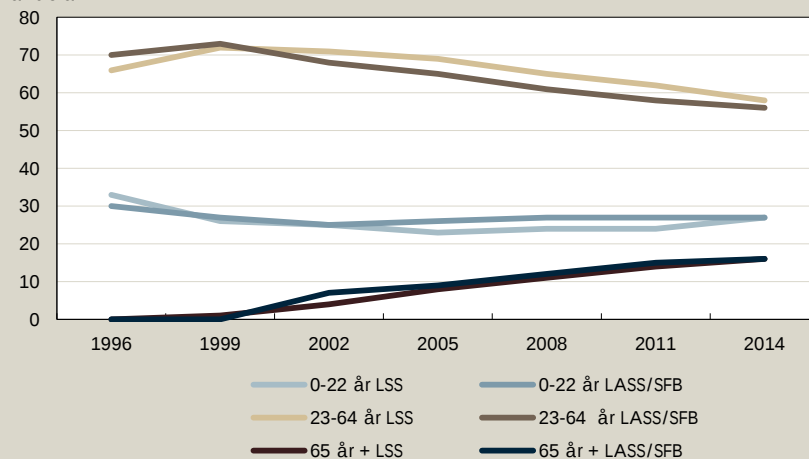
Sedan 1996 så har majoriteten av assistansanvändarna haft assistansersättning med beslut från Försäkringskassan, medan de som fått beviljad personlig assistans från kommunerna har varit den mindre gruppen. År 1996

var det cirka tre av tio av alla pågående assistansärenden där beslutet fattats av kommunen enligt LSS, 2014 har kommunernas andel av ärendena minskat till två av tio.

Figur 2. Ålderssammansättning bland personer med beviljad assistansersättning enl. SFB (tidigare LASS) eller personlig assistans enl. LSS

Tidsserie, var tredje år 1996–2014

Procent-
andelar

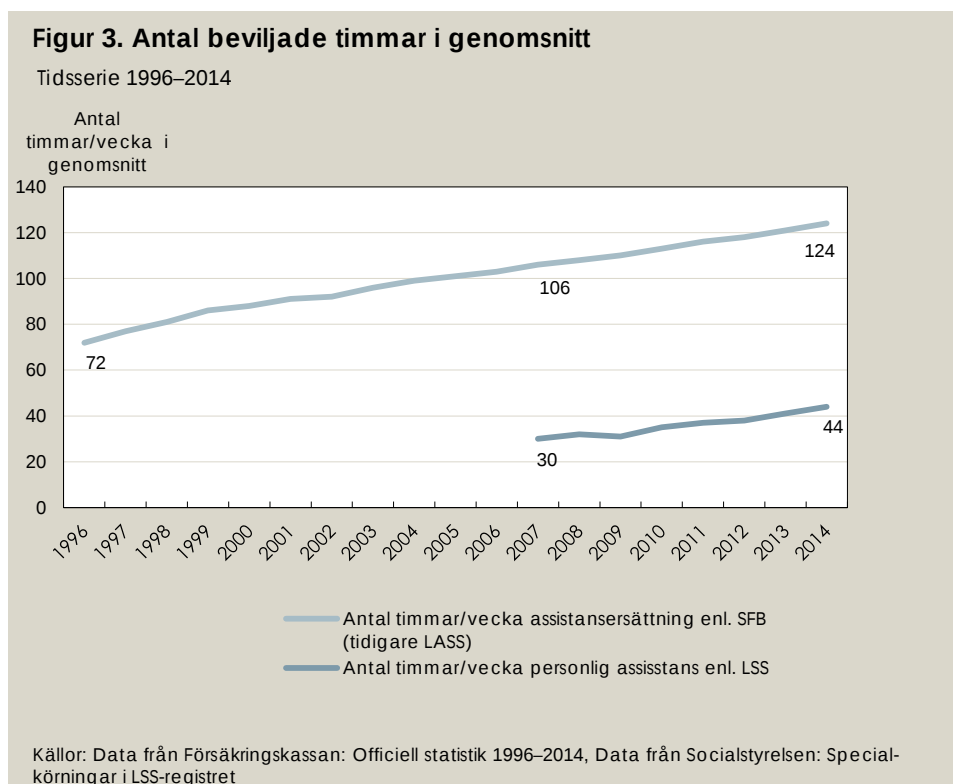


Källor: Data från Försäkringskassan: Officiell statistik 1996–2014, Data från Socialstyrelsen: Publicerad socialtjänst-statistik 1996–2003, Officiell statistik 2004–2014

Den åldersmässiga sammansättningen av assistansanvändarna har varit densamma i de bägge grupperna alltsedan lagarna om personlig assistans trädde i kraft.

År 2001 gjordes en lagändring som innebar att en tidigare övre åldersgräns vid 65 år för att kunna beviljas fortsatt personlig assistans togs bort. I och med denna lagändring och att allt fler assistansanvändare har nått den åldern, så kommer andelen personer över 65 år gradvis att öka bland assistansanvändarna. Utvecklingen sedan 2007 har varit att Försäkringskassan avslagit allt fler av de inkommande nya ansökningarna om assistansersättning än vad man gjort tidigare (se tabell 2). Enligt ISF kan detta vara en bidragande faktor till att andelen vuxna under 65 år sjunker i andel bland de pågående ärendena med assistansersättning [4].

I figur 3 visas antal timmar per vecka som i genomsnitt beviljats per assistansanvändare sedan 1996. För LSS är 2007 det första året för vilken uppgifter om assistanstimmar finns tillgängliga.



De idag drygt 16 000 personer som har assistansersättning från Försäkringskassan har i genomsnitt 124 timmar beviljad personlig assistans. Detta är en ökning med 52 timmar per vecka jämfört med 1996. För personlig assistans enligt LSS har antal beviljade timmar ökat från i genomsnitt 30 timmar 2007 till 44 timmar 2014.

Tabell 1. Det totala antal beviljade timmar inom personlig assistans och assistansersättning, år 1996–2014

	1996	1999	2002	2005	2007	2010	2014
Antal timmar med beviljad assistansersättning enl. SFB (f.d. LASS)	550 000	775 000	1,0 milj.	1,4 milj.	1,6 milj.	1,8 milj.	2,0 milj.
Antal timmar med beviljad personlig assistans enl. LSS	-	-	-	-	100 000	125 000	180 000

Källa: Data från Försäkringskassan resp. Socialstyrelsens register över insatser enligt LSS

Tabell 1 ovan visar att det totala antalet beviljade timmar i assistansersättning från Försäkringskassan år 2014 nästan har fyrdubblats i förhållande till motsvarande antal för 1996 och antal beviljade timmar för assistans enligt 9 § 2 LSS har ökat med 80 procent sedan 2007.²

² Det totala antalet timmar har beräknats genom en multiplicering av antalet personer med snittet för antalet beviljade timmar

Försäkringskassans arbetsformer och tolkning av grundläggande behov

När det gäller hur de grundläggande behoven skulle tidsbedömas var rättsläget länge oklart. I väntan på tydligare riktlinjer från domstolarna tog Försäkringskassan under 2006 och 2007 fram flera egna stöddokument för handläggningen där man bland annat tydligare än tidigare preciserade tolkning och tidsbedömning av grundläggande behov [3]. Dessa tolkningar kom att användas såväl vid Försäkringskassans bedömningar av nya ansökningar om assistansersättning och även vid omprövningar av pågående ärenden.

Dessutom skärpte Försäkringskassan vid samma tid också kraven på de medicinska underlagen i ansökningarna. Man satte då dessutom en högre prioritet än tidigare på att man skulle klara det lagstadgade kravet att omprövningar skulle genomföras vartannat år (för en genomgång av förändringarna i Försäkringskassans arbetsformer, se ISF:s rapporter och Försäkringskassans vägledning om assistansersättning [2,3,5]).

Utvecklingen av antal nyansökningar och antal indragningar

Fram till cirka 2005 fick flertalet av de personer som sökte assistansersättning hos Försäkringskassan bifall på sin ansökan. Efter 2007 har andelen avslag mer än fördubblats (se tabell 2).

Tabell 2. Antal nyansökningar till Försäkringskassan om assistansersättning och andelen av dessa som har avslagits

Tidsserie 1996–2014

	1996	1999	2002	2005	2008	2011	2014
Antal nyansökningar om assistansersättning	1900	1600	2100	2200	2200	2000	2000
Andel av nyansökningarna som har avslagits (innan överklagan)	30	21	25	29	45	49	52

Källa: Data från Försäkringskassan

Förtydligandet av hur de grundläggande behoven ska tolkas och beräknas kan enligt ISF:s bedömning vara en delorsak till att det sedan 2007 har varit vanligare än tidigare att nya inkommande ansökningar om assistansersättning får avslag. En annan orsak till många avslag som ISF tar upp är att många av de sökande bedöms inte tillhöra någon av personkretsarna [3, sid 42].

Utöver att andelen avslag på förstagångsansökningar har ökat så har sedan 2003 antal indragningar efter omprövningar ökat. Med år 2007 som enda undantag så har det antal personer som fått ett beslut om indragning av assistansersättningen ökat varje år sedan 2003. Det senaste rapporterade året, 2014, var antal indragningar dock återigen något färre (187).

Tabell 3. Antal indragningar av assistansersättning på grund av att det grundläggande behovet bedöms understiga 20 timmar per vecka.

Tidsserie 2003–2014

År	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Antal indragningar av assistansersättning	33	48	53	76	56	95	137	263	281	284	270	187

Källa: Data från Försäkringskassan

Försäkringskassan har, som tabell 3 visar, på senare år fattat fler indragningsbeslut än vad man gjorde tidigare. Detta kan enligt samråd med Försäkringskassan förklaras, dels utifrån att tidsbedömningarna avseende grundläggande behov har förändrats samt att Försäkringskassan under de sista åren har genomfört fler omprövningar av ärenden som på grund av resursbrist inte har omprövats tidigare.

Kommunernas riktlinjer

I uppdraget har bland annat ingått att Socialstyrelsen ska inhämta information om kommuners riktlinjer för insatsen personlig assistans enligt LSS och riktlinjers avgränsningar om sådana finns. Socialstyrelsen ska även redogöra för hur riktlinjerna och eventuella avgränsningar skiljer sig åt mellan kommunerna. Det kan exempelvis avse i vilken utsträckning den enskilde kan välja sin assistent och den enskildes inflytande över när och hur assistansen ska utföras.

Socialstyrelsen har frågat landets samtliga 290 kommuner om de har skriftliga riktlinjer avseende insatsen personlig assistans enligt LSS. Drygt hälften av kommunerna (164 st.) har uppgett att de har riktlinjer, och skickat med dessa till Socialstyrelsen. Detta kapitel innehåller resultatet av kartläggningen.

Generellt om kommunernas riktlinjer

Socialstyrelsens kartläggning av kommunernas riktlinjer visar följande när det gäller vem som har beslutat om riktlinjerna, hur uppdaterade de är och hur riktlinjerna är utformade:

- Cirka sex av tio av riktlinjerna är antagna av politisk nämnd.
- Cirka fyra av tio riktlinjer är daterade (eller reviderade) under de två senaste åren (2013 – 2015). Några kommuner anger att de är på gång att uppdatera sina riktlinjer.
- Riktlinjernas omfattning och utformning varierar mellan kommunerna. Vissa riktlinjer innehåller samtliga LSS-insatser såväl som SoL-insatser medan andra endast avser personlig assistans. Vissa riktlinjer innehåller skrivningar på en övergripande nivå, andra innehåller endast skrivningar i detaljfrågor och/eller beskriver specifika arbetssätt och rutiner. En del av riktlinjerna har ett myndighetsperspektiv där olika aspekter av handläggning och bedömning beskrivs. Andra riktlinjer har ett mer tydligt utförarperspektiv.

Vilka aktiviteter kan assistansen användas till?

För att få en bild av hur personlig assistans utformas i kommunerna har Socialstyrelsen undersökt om det finns skrivningar i riktlinjerna som avgränsar vad assistansen avser för stödinsatser. För att få en mer heltäckande bild har följande fem aspekter av riktlinjerna har undersökts:

- Om det anges avgränsningar för vilka specifika aktiviteter insatsen får användas till.
- Vad kommunerna tolkar som grundläggande behov.
- Vad kommunerna tolkar som andra personliga behov.
- Om det anges någon avgränsning avseende vilken form av hushållsarbete assistenten får utföra.
- Om det anges några begränsningar när det gäller att bistå den assistansberättigade i sitt föräldraskap kring barns omvårdnad.

Kartläggningen visar att endast ett fåtal riktlinjer (under 10 procent) innehåller avgränsningar för vilka specifika aktiviteter insatsen får användas. Dessa riktlinjer innehåller avgränsningar som rör möjligheten att assistenten ägnar sig åt fastighetsskötsel, trädgårdsarbete, hårklippning och biltvätt.

Ungefär 40 procent av riktlinjerna innehåller avgränsningar rörande vad som räknas som grundläggande behov utöver vad som anges i 9 a § LSS. Exempel:

Personen ska ha ett omfattande omvårdnadsbehov i olika situationer och miljöer samt flera gånger per dygn. Hjälpmedel med de grundläggande behoven ska vara i så stor omfattning att de främst gäller de personer med de mest omfattande fysiska funktionsnedsättningarna.

Enbart behov av tillsyn och allmänt stöd samt praktisk hjälp med hemmets skötsel är inte tillräckligt för att anses som grundläggande behov.

Det grundläggande behovet personlig hygien innefattar ett antal moment som kan betraktas som fysiskt nära, exempelvis hjälp med toalettbesök, att hålla sig ren och olika former av kroppsvård, som att raka sig. Även till exempel sminkning samt hjälp med att ta av och på protes, för att kunna rengöra den, kan ses som en del av det grundläggande behovet personlig hygien.

Kartläggningen visar att knappt hälften av riktlinjerna innehåller avgränsningar av vad som räknas som andra personliga behov utöver vad som anges i 9 a § LSS. Det handlar exempelvis om städning, tvätt, nödvändig träning, fritidsaktiviteter, ledsagarservice, studier, arbete, deltagande i kulturaktiviteter och andra personliga hjälpbehov som uppstår i anslutning till de hjälpsituationer som ingår i de grundläggande behoven.

Cirka 20 procent av riktlinjerna innehåller avgränsningar avseende vilken form av hushållsarbete den personliga assistenten får utföra. I stort sett samtliga handlar det om att den enskilde ska medverka i hushållsarbetet för att behov av personlig assistans ska föreligga.

Drygt en fjärdedel av riktlinjerna innehåller avgränsningar kring vad assistenten kan bistå den enskilde som är förälder med, när det gäller omvårdnad av hans eller hennes barn. Den avgränsning som i princip alla riktlinjer redogör för är att omvårdnad av barn till en person med funktionsnedsättning som huvudregel inte är en syssla för den personliga assistenten. Samtidigt påpekas att undantag kan göras under spädbarnsåren då barnet känslomässigt och praktiskt är totalt beroende av sina föräldrar.

Möjligheterna för barn och äldre att få assistans

Socialstyrelsen har vidare undersökt om det anges i riktlinjerna att insatsen inte bör beviljas för personer i viss ålder (utöver den 65-årsgräns som finns i 9 b § LSS). Några sådana avgränsningar förekommer inte i de undersökta riktlinjerna.

Socialstyrelsen har även undersökt om det finns avgränsningar i riktlinjerna rörande barns möjligheter att få personlig assistans. I 9 a § LSS framgår förutsättningarna för att beviljas personlig assistans. Dessa förutsättningar avser såväl barn som vuxna. Rätten till insatser enligt LSS förutsätter att behovet inte tillgodoses på annat sätt (se 7 § LSS). I förarbetena till bestämmelsen uttalas att ett behov, helt eller till viss del, kan tillgodoses genom en förälders ansvar enligt föräldrabalken för den normala vårdsnaden av ett barn (se prop. 1992/93:159 s. 172). Av praxis följer att det normala föräldraansvaret ska beaktas på så sätt att det bara är hjälpbehov som går utöver vad som är normalt för ett barn i ifrågavarande ålder som ska läggas till grund för bedömningen av behovet av personlig assistent (se RÅ 1997 ref. 23 I).

I förarbetena till LSS framgår vad gäller barns behov av personlig assistans att personlig assistans kan vara av grundläggande betydelse för barn som har omfattande omvårdnadsbehov under hela dygnet eller stor del av dygnet och som på grund av till exempel hjärnskada, genetisk skada eller sjukdom har flera funktionshinder samtidigt. Sådana funktionshinder kan vara någon eller flera kombinationer av till exempel rörelsehinder, utvecklingsstörning, synskada, hörselskada, epilepsi, andningsproblem, hjärnsjukdom eller extrem infektionskänslighet. (Prop. 1992/93:159 s. 66)

I ett tiotal riktlinjer beskrivs förutsättningarna för barns rätt till personlig assistans bland annat på så sätt att barnet, för att ha rätt till personlig assistans, ska ha ett omfattande omvårdnadsbehov under hela dygnet eller stor del av dygnet. Alternativt beskrivs att bedömningen av barns rätt till personlig assistans dels görs enligt samma kriterier som för vuxna med funktionsnedsättning dels utifrån skrivningar i prop. 1992/93:159 s. 66, se ovan.

Bedömningen av omfattningen av behoven

Socialstyrelsen har även undersökt om det finns skrivningar i riktlinjerna kring hur omfattningen (i tid) av assistansen bör beräknas, såsom om riktlinjerna innehåller någon specificerad miniminivå för stödbehovets omfattning (avseende grundläggande behov) för att den enskilde ska anses ha rätt till personlig assistans och om riktlinjerna innehåller någon övre gräns för hur många assistanstimmar som kan beviljas enligt LSS (utöver 20-timmarsgränsen för grundläggande behov). Socialstyrelsen har även undersökt om riktlinjerna anger att expertutlåtanden alltid ska inhämtas i samband med

bedömning av den enskildes behov av personlig assistans (personkretsbedömning avses ej).

Av alla undersökta riktlinjer är det bara några enstaka som innehåller skrivningar om hur omfattningen av den personliga assistansen bör beräknas.

För nästan samtliga riktlinjer gäller att de varken har någon övre gräns för hur många assistanstimmar som kan beviljas enligt LSS eller någon specificerad miniminivå för grundläggande behov för att den enskilde ska ha rätt till personlig assistans.

Några kommuner har preciserat en miniminivå enligt följande:

- 0–5 timmar per vecka (1 kommun)
- 6–10 timmar per vecka (4 kommuner)
- 11–15 timmar per vecka (4 kommuner)

Med undantag av ett fåtal innehåller riktlinjerna inte några avgränsningar som innebär att expertutlåtande alltid ska inhämtas i samband med bedömning av den enskildes behov av personlig assistans (exkluderat personkretsbedömning).

Möjligheten att kombinera insatser

Socialstyrelsen har vidare undersökt om riktlinjerna innehåller avgränsningar av möjligheterna att kombinera personlig assistans med andra insatser enligt LSS.

Olika LSS-insatser kan komplettera varandra. Rätten till insatser förutsätter dock enligt 7 § LSS att behovet inte tillgodoses på annat sätt. Exempelvis menar man i förarbetena till LSS att personlig assistans normalt inte bör lämnas i en gruppbostad eftersom där finns en fast personal som bas. Även om behovet i viss mån tillgodoses på annat sätt kan rätt föreligga till kompletterande insatser enligt LSS. (Se prop. 1992/93:159 s. 172 och 175). Exempelvis fann Högsta förvaltningsdomstolen i avgörandet HFD 2013 ref. 70 att en 18-åring som var beviljad assistansersättning var berättigad till korttidsvistelse utanför det egna hemmet enligt 9 § 6 LSS.

Av de granskade riktlinjerna framgår att personlig assistans inte bör beviljas om den enskilde:

- bor i servicebostad (cirka en fjärdedel av kommunerna hade denna skrivelse i sina riktlinjer)
- bor i gruppbostad (knappt hälften av kommunerna hade denna skrivelse i sina riktlinjer)
- har daglig verksamhet (knappt hälften av kommunerna hade denna skrivelse i sina riktlinjer)

I riktlinjerna finns därutöver några exempel på avgränsningar i möjligheterna att kombinera personlig assistans med ledsagare, korttidsvistelse, avlösarservice och korttidstillsyn.

Geografisk avgränsning och resor

Socialstyrelsen har även undersökt om riktlinjerna innehåller några avgränsningar om att personlig assistans bara kan utföras inom ett visst geografiskt område och om det anges några avgränsningar i assistansen i samband med

semesterresor. Socialstyrelsen har bland annat tittat på om riktlinjerna anger någon huvudregel för hur ofta, hur länge eller vart den enskilde bör kunna resa med personlig assistans.

Den enskilde kan ha rätt till tillfälligt utökad personlig assistans till exempel om han eller hon behöver särskild hjälp under en semesterresa. Sådan utökning prövas av kommunen oavsett om den enskilde har assistansersättning enligt SFB eller personlig assistans enligt LSS. (Se prop. 1992/93:159 s. 70).

Av 7 § LSS följer att personer som anges i 1 § har rätt till insatsen personlig assistans enligt 9 § 2 LSS om de behöver sådan hjälp i sin livsföring och om deras behov inte tillgodoses på annat sätt. Den enskilde ska genom insatsen tillförsäkras goda levnadsvillkor.

Av förarbetena till LSS framgår att vid bedömningen av om den enskilde har behov av insatsen i sin livsföring måste jämförelser göras med den livsföring som kan anses normal för personer i samma ålder (prop. 1992/93:159 s. 172). Högsta förvaltningsdomstolen har i RÅ 2003 ref. 79 I, vad gäller ledsagarservice, ansett att det är rimligt att en person i aktiv ålder någon gång ges möjlighet att göra en kortare resa till närliggande länder. Vad gäller insatsen ledsagarservice enligt 9 § 3 LSS i samband med resor, se Socialstyrelsens delrapport Kartläggning och analys av vissa insatser enligt LSS.[1]

Några enstaka kommuner anger i sina riktlinjer att den personliga assistansen bara kan utföras i Sverige. När det gäller semesterresor och resor utomlands har cirka 20 av de 164 kommunerna avgränsningar i sina riktlinjer som avser dels omfattning, dels geografiskt område. Exempel på sådana avgränsningar är:

Vad gäller utlandsresor anses jämlikhet och goda levnadsvillkor samt full delaktighet i samhällslivet normalt kunna uppnås även utan resor till utlandet. Resor till närliggande land 3 – 4 dagar kan i vissa fall vara befoगत.

När ansökan gäller semesterresa utanför närmiljön, bedöms en resa, max en vecka per år inom Skandinavien, vara tillräckligt för att den enskilde ska tillförsäkras goda levnadsvillkor. Resor utomlands kan vid speciella tillfällen, av enskilda skäl till exempel begravning av nära anhörig i ett tidigare hemland, anses vara nödvändiga för att den enskilde ska anses tillförsäkrad goda levnadsvillkor.

Riktmärket en vecka per år anger standard.

Utökning kan beviljas inom Sverige någon gång per år. Utanför Sverige beviljas utökning av personlig assistans för resa max 14 dagar vart 5:e år.

När en ansökan gäller semesterresa utanför närmiljö bedöms max 15 dygn per år vara tillräckligt för att den enskilde ska tillförsäkras goda levnadsvillkor.

Ersättning för omkostnader

Socialstyrelsen har även undersökt om riktlinjerna innehåller några skrivningar kring personliga assistenters omkostnader t.ex. för inträden, biobiljetter, båtresor etcetera.

Enskild som enligt 51 kap. 2 § SFB beviljas assistansersättning för kostnader för personlig assistans ersätts enligt 51 kap. 11 § SFB med ett schablonbelopp per timme. Om det finns särskilda skäl kan ersättningen lämnas med ett högre belopp. Ersättningen får dock inte överstiga schablonbeloppet med mer än 12 procent. Schablonbeloppet för 2015 är 284 kr per timme enligt 5 § förordningen (1993:1091) om assistansersättning. Inom ramen för schablonbeloppet får den assistansberättigade själv avgöra hur stor del av beloppet som ska användas till lön och andra omkostnader (prop. 2007/08:61 Kostnader för personlig assistans s. 19).

Enskild som inte väljer kommunen som anordnare av den personliga assistansen har enligt 9 § 2 LSS rätt till ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för personlig assistans, till den del behovet av stöd inte täcks av beviljade assistanstimmar enligt 51 kap. SFB. Det ekonomiska stödet ska utgå från de verkliga kostnaderna för insatsen. Schablonbeloppet kan dock tjäna till viss ledning vid bedömningen av kostnadernas skälighet eftersom det är fråga om samma slags kostnader (se RÅ 2005 ref. 85).

Ungefär en av fyra av de granskade riktlinjerna anger olika ersättningsnivåer för omkostnaderna. 17 kommuner har angett schablonbelopp per assistanstimme, 17 kommuner har angett faktisk kostnad och 5 kommuner har angett ersättningsnivå på annat sätt. Exempel på kommunernas olika skrivningar är:

Ekonomisk ersättning för assistans betalas ut enligt socialnämndens beslut som baseras på 3 nivåer vilka grundar sig i assistentens utbildningsbakgrund.

Kommunen ersätter den personliga assistentens omkostnader för resor och fritidsaktiviteter tillsammans med den enskilde i närmiljö med max 500 kr per månad inklusive moms per assistansärende. Vid eventuella utlägg över 500 kr per månad ska den personliga assistenten kontakta enhetschefen för godkännande. Den personliga assistentens egna matkostnader vid restaurang/cafébesök med den enskilde bekostar den personliga assistenten själv.

Omkostnader för resa och uppehålle vid flerdagars resor och resor längre bort ersätts inte av kommunen. Dessa kostnader betalas av den assistansberättigade. Undantag utifrån villkor om traktamentesersättning kan förekomma.

Vid fritidsaktiviteter ersätts assistenten för: måltider i samband med restaurangbesök, max två besök per månad med högst 70 kr per tillfälle. Cafébesök ersätts med högst 30 kr per tillfälle.

Assistenten ersätts med max 75 kr per tillfälle vid olika aktiviteter tillsammans med assistansanvändaren. När assistenten vet att aktiviteten kommer att kosta mer, ska aktiviteten diskuteras med enhetschefen i förväg.

Om man är personlig assistent och anhörigvårdare och sammanboende, så utgår inga ersättningar vid restaurang- och cafébesök. Inte heller utlägg för att gå på teater eller dylikt. All omkostnad som utbetalas ska rymmas inom schablonbeloppet.

Ersättningsnivåer avseende personlig assistans enligt LSS utbetalas enligt två nivåer. Nivå 1 är 80 procent av den statliga timersättningen (assistans utförs av 70-75 procent av anhöriga som bor tillsammans med den assistansberättigade). Nivå 2 är 90 % av den statliga timersättningen (assistans utförs av anställd personal med relevant utbildning).

Vid tillfälligt behov av utökad assistans ska biståndshandläggaren endast besluta om antal timmar personlig assistans (schablonbelopp) utifrån det tillfälliga behovet, inte om merkostnader i övrigt. Om den enskilde har beslut om högre ersättning per timme än schablonbeloppet för det kontinuerliga behovet av assistans, ska det högre beloppet utgå även för de timmar som avser att täcka det tillfälligt ökade behovet.

Tidsbegränsade beslut

I riktlinjerna har drygt 20 kommuner angett att besluten antingen ska eller bör begränsas med någon form av tidsgräns. I resterande riktlinjer framgår inte några tidsbegränsningar vid beslut. Några av riktlinjerna innehåller avgränsningar i form av maxtid som kommunen kan fatta ett tillfälligt beslut om personlig assistans, i väntan på Försäkringskassans beslut. De flesta har angett en maxgräns på tre månader men några har angett sex månader som maxgräns.

Kommunernas utformning av personlig assistans

Socialstyrelsen har genom en webbenkät ställt till kommuner och stadsdelar undersökt hur den personliga assistansen är utformad. Totalt 168 kommuner svarade på enkäten (svarsfrekvensen var 68 procent). Resultaten av enkäten presenteras i detta avsnitt.

Regiformen bland utförarna

I tabell 4 redovisas fördelningen av vilka utförare som assistansanvändare har valt för sin assistans utifrån deras regiform. Tabellen inkluderar uppgifter avseende utförandet av den personliga assistansen hämtade från enkätsvaren samt jämförelsetal avseende utförandet av assistansersättning från Försäkringskassans officiella statistik.

Tabell 4. Pågående ärenden inom personlig assistans och assistansersättning, uppdelat på regiformen hos anordnaren

Procentuell fördelning av samtliga ärenden

År	Kommunen	Ett privat företag	Assistans-kooperativ	Assistans anordnad av den enskilde själv
Personlig assistans enligt 9 § 2 LSS				
2015	43	50	6	1
Assistansersättning enligt kap 51 kap, SFB				
2014	35	54	9	2
2011	42	45	10	3
2008	51	35	11	3
2005	59	26	12	3

Källa: Resultat ur enkät till kommuner och stadsdelar samt officiell statistik från Försäkringskassan

När det gäller utförandet av assistansersättning så har de privata företagen fördubblat sin andel av utförandet mellan 2005 och 2014. I dag har mer än hälften av alla användare med assistansersättning avtal med en privat utförare. Enligt statistik från IVO finns det i Sverige idag (maj 2015) cirka 920 olika privata bolag som bedriver verksamhet inom personlig assistans och assistansersättning. Kommunerna har under samma period (2005-2014) gått tillbaka som utförare av ärenden beslutade av Försäkringskassan, från cirka 60 procent till 35 procent.

När det gäller utförandet av personlig assistans utifrån kommunala beslut enligt LSS så är fördelningen mellan olika regiformer likartad den som gäller för assistansersättningen med beslut från Försäkringskassan. Det är något fler av assistansanvändarna med kommunen som beslutsfattare som också väljer kommunen som utförare, men totalt sett är det de privata bolagen som har flest ärenden.

Assistanskooperativen är utförare av personlig assistans för endast 6 procent av assistansanvändarna med beslut enligt LSS, vilket motsvarar cirka

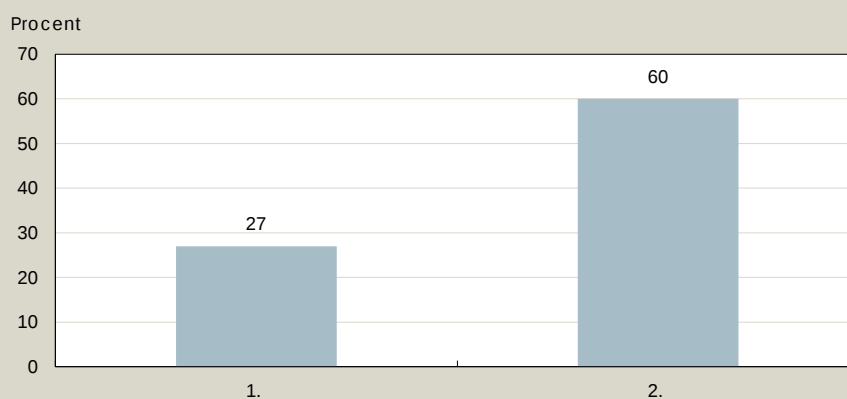
250 av de totalt 4 100 personerna. Mycket få (1 procent) av de assistansberättigade enligt LSS anordnar sin personliga assistans själva.

Överklaganden av beslut

Ett kommunalt fattat beslut om hur många timmar som en person beviljas rätt till personlig assistans enligt LSS kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol (se 27 § LSS). Figur 4 visar i vilken utsträckning överklaganden har skett i ärenden som varit pågående i kommunen när enkäten har besvarats. Kommunerna har i enkäten även ombetts ange andelen överklaganden bland de personer med pågående ärenden där man har kännedom om att man tidigare har haft assistansersättning men fått denna indragen.

Figur 4. Andelen av de enskilda som har personlig assistans enligt LSS som någon gång har överklagat beslut från kommunen om beviljade timmar

Stapel 1. Andelen av samtliga LSS-ärenden där överklagan skett.
Stapel 2. Andelen av de LSS-ärenden som tidigare har haft assistansersättning från Försäkringskassan där överklagan skett.



Källa: Enkät till kommuner och stadsdelar

Utifrån kommunernas svar på enkäten kan konstateras att överklaganden om beviljade timmar sker i en dryg fjärdedel (27 procent) av alla ärenden. Bland de personer där kommunerna har kännedom att personerna tidigare har haft assistansersättning så är andelen som överklagat 60 procent.

Fördelning av grundläggande och andra personliga behov

Personlig assistans innebär att få hjälp med grundläggande behov som exempelvis personlig hygien, måltider och kommunikation. Den som har rätt till personlig assistans har också rätt till hjälp med andra personliga behov än de grundläggande.

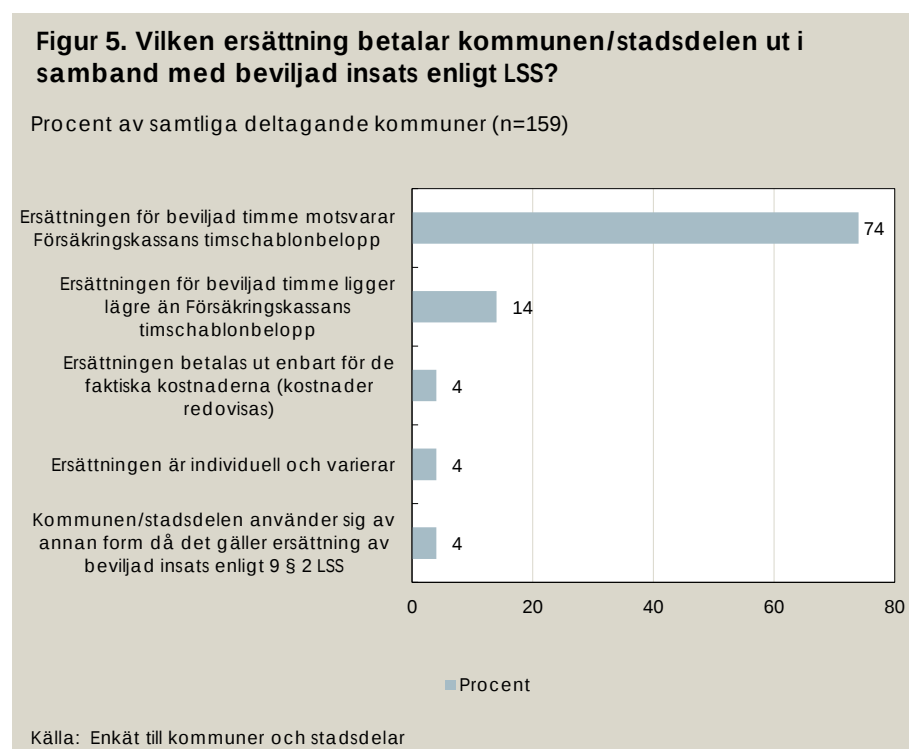
Socialstyrelsen har undersökt hur antal assistanstimmar fördelar sig när det gäller grundläggande behov respektive andra personliga behov. Detta gjordes genom att ställa en fråga i enkäten hur många av de totalt beviljade timmarna som ska täcka grundläggande behov. De sex av tio av de deltagande kommu-

nerna som svarade på denna fråga angav att andelen i genomsnitt är 36 procent av samtliga timmar. Timmar för andra personliga behov utgjorde med andra ord 64 procent av den beviljade tiden.

Det var dock fyra av tio kommuner som inte kunde ge något svar på frågan om förhållandet mellan grundläggande och andra behov bland de totalt beviljade timmarna då de inte kunde ta fram dessa uppgifter.

Kommunernas timschablon

Figur 5 visar vilket ersättningssystem kommunerna har valt för externa utförare av personlig assistans.



Tre av fyra kommuner följer den av regeringen fastslagna schablonnivån per timme för utförande av assistans beslutad av Försäkringskassan enligt SFB. Ett mindre antal kommuner, 14 procent, använder också de en timschablon, men erbjuder ett lägre belopp än vad som anges i den statliga schablonen. Tolv procent av kommunerna uppger att de använder andra ersättningslösningar än timschabloner, till exempel utbetalningar mot faktiska kostnader.

Kommunernas kunskap om personalens kompetens

Socialstyrelsen har även frågat kommunerna vilken kompetens de bedömer att de egna och de externa personliga assistenterna har. Utgångspunkten har varit rekommendationerna som finns i Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2014:2) om kunskaper hos personal som ger stöd, service eller omsorg enligt SoL och LSS till personer med funktionsnedsättning. Dessa anger vilka kunskaper och förmågor som personalen bör ha. Därutöver kan det vara nödvändigt att personalen har eller tillägnar sig fördjupade kunskaper för att

kunna ge adekvat stöd, service eller omsorg inom vissa verksamheter eller till personer med vissa typer av funktionsnedsättningar.

Om en person med funktionsnedsättning själv har utsett sin personliga assistent gäller dock endast delar av de allmänna råden.

Tabell 5. Andel av de personliga assistenterna som har de kunskaper som Socialstyrelsen rekommenderar i sina allmänna råd (SOSFS 2014:2), uppdelat på anställda inom kommuner/stadsdelar samt hos externa utförare (i procent av de svarande kommunerna)

	Kommunens egen personal	Personal anställda hos externa utförare
Ingen	2	2
Färre än hälften	20	4
Ca hälften	16	2
Fler än hälften	32	3
Alla	8	1
Vet ej	14	86
Kommunen har inga personliga assistenter anställda	8	-
Finns inga externa utförare i kommu- nen	-	2

Källa: Enkät till kommuner och stadsdelar

Tabell 5 visar att endast 8 procent av kommunerna uppskattar att alla deras personliga assistenter har en kompetens som motsvarar rekommendationerna i Socialstyrelsens allmänna råd. Ytterligare 32 procent av kommunerna uppger att fler än hälften av de personliga assistenterna har dessa kunskaper.

Kommunernas kunskap om kompetensen hos de personliga assistenter som arbetar hos externa utförare är i allmänhet låg. Av de svarande kommunerna uppger 86 procent att de inte vet vilken kompetens de externa verksamheter-
nas personal har.

Rutiner för den enskildes möjlighet att träffa sina assistenter innan ett beslut verkställs

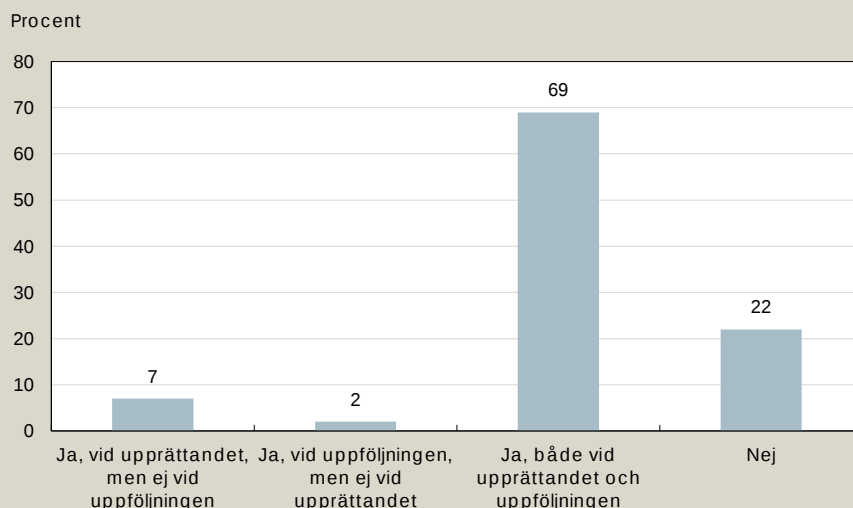
I webbenkäten till kommunerna ställde Socialstyrelsen frågan om det finns en skriftlig rutin som anger att den enskilde som valt kommunen som assistansordnare ska ges möjlighet att träffa den eller de assistenter som kommunen föreslår innan beslutet verkställs. Knappt varannan, 45 procent, av de svarande kommunerna har svarat ja på den frågan. I de fria kommentarer som kommunerna har haft möjlighet att komplettera med så framkommer det att det ändå verkar vara vanligt, även om man saknar skriftliga rutiner, att låta assistansanvändarna träffa de blivande assistenterna. Flera av kommunerna har angivit att det här är delar i verksamheten som är tydligt beskrivna i olika processkartor och dessutom i avtalen mellan kommunen och assistansanvändaren.

Flera av kommunerna påpekar i kommentarerna att också själva rekryteringen av de som ska arbeta som personliga assistenter ofta sker i nära samråd med den enskilde assistansanvändaren eller med dennes anhöriga.

Rutiner om den assistansberättigades delaktighet i genomförandeplanen

Hur stor andel av kommunerna som har skriftliga rutiner för den enskildes delaktighet när det gäller genomförandeplanen visas i figur 6.

Figur 6. Har ni en skriftlig rutin som anger att den enskilde ska vara delaktig i upprättandet och uppföljningen av genomförandeplanen för insatsen personlig assistans enligt LSS?



Källa: Enkät till kommuner och stadsdelar

Nästan 70 procent av de svarande kommunerna anger att de har skriftliga rutiner som anger att den enskilde assistansanvändaren ska vara delaktig både vid upprättande och vid uppföljningen av genomförandeplanen.

I enkätundersökningens fria kommentarsfält uppgav flera av de kommuner som saknar skriftliga rutiner på området att det ändå ofta finns tydliga arbetssätt med skriftliga eller muntliga rutiner, för den enskildes delaktighet i kommunernas genomförandeplaner, och att det är vanligt att assistansanvändaren eller en god man alltid erbjuds att vara med.

För en redovisning av den rättsliga regleringen kring genomförandeplaner se rapporten från den tidigare kartläggningen [1].

Tidsbegränsningar av beslut

När det gäller assistansersättning från Försäkringskassan gäller att rätten till ersättning ska omprövas när två år har förflutit från den senaste prövningen samt vid väsentligt ändrade förhållanden. Om en försäkrad som har assistansersättning har fyllt 65 år får omprövning ske endast vid väsentligt ändrade förhållanden (Se 51 kap. 12 § SFB.).

När det gäller rätten till personlig assistans enligt LSS finns ingen motsvarande bestämmelse. Att insatserna enligt LSS ska vara varaktiga framgår tydligt av 7 § LSS. I förarbetena till bestämmelsen anges att den enskilde

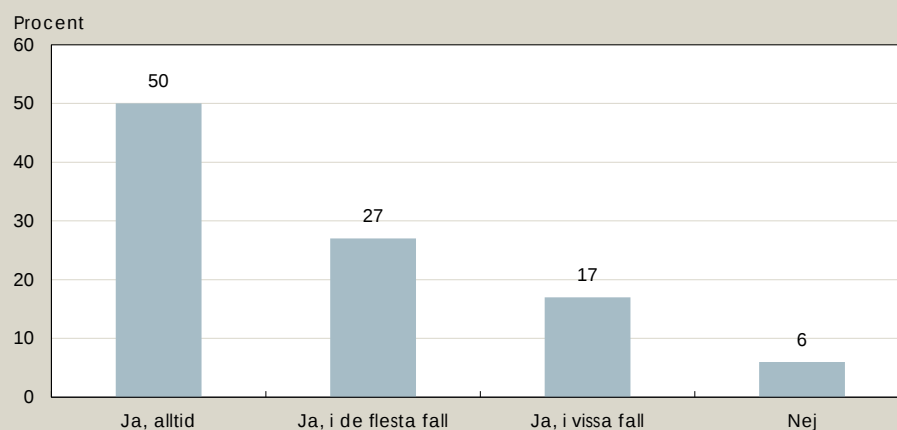
måste kunna lita på att insatser ges så länge behov föreligger. Kontinuiteten ska därför garanteras (Se prop. 1992/93:159 s. 172).

Justitieombudsmannen, JO, har i ett beslut 2002 tagit upp frågan om förut-sättningarna för att tidsbegränsa beslut om insatser enligt LSS. JO anförde där bland annat följande:

Med hänsyn till den enskildes behov av trygghet och av en så normal livs-situation som möjligt ifrågasätter jag en ordning där beslut om insatser enligt LSS alltid tidsbegränsas. Jag har förståelse för att nämnden anser det lämpligt att tidsbegränsa ett beslut när det gäller sådana insatser där det kan förutses att den enskildes behov av insatsen varierar över tiden, t.ex. insatser i form av ledsagarservice, biträde av en kontaktperson eller avlösarservice. I andra fall kan det vara mindre befogat med en tidsbe-gränsning. Som ett sådant exempel kan nämnas ett beslut om särskilt an-passad bostad för en vuxen funktionshindrad person, för vilken det inte kan förutses någon förändring av behovet inom överskådlig tid. [...] En-ligt min mening bör det i varje enskilt fall även övervägas om det är nöd-vändigt med en tidsbegränsning. (JO 2003/04 s. 324)

I figur 7 visas i vilken utsträckning kommunerna tidsbegränsar sina beslut.

Figur 7. Tidsbegränsar kommunen/stadsdelen beslut om personlig assistans enligt LSS?



Källa: Enkät till kommuner och stadsdelar

Hälften av kommunerna uppger att de alltid tidsbegränsar sina beslut om personlig assistans och 6 procent uppger att de aldrig tidsbegränsar. Flera kommuner anger i fria kommentarer i enkäten att det ofta finns en rutin att tidsbegränsa eller följa upp beslut som gäller barn. I kommunernas riktlinjer är det mycket sällan som det anges att alla beslut bör eller ska vara tidsbe-gränsade men enkätsvaren visar alltså att det i praktiken ändå är vanligt.

Förfrågningar om utformning av personlig assistans som inte kan tillgodoses inom ramen för personlig assistans enligt LSS

Av enkätens fritextsvar framgår att kommunerna ibland får in förfrågningar som man har svårt att tillgodose, vilka kan handla om exempelvis personlig assistans vid utlandsvistelse, personlig assistans för att utöva föräldraroll, eller olika punktinsatser. Det förekommer också att personer över 65 år vill ha insatsen. Nitton procent av kommunerna har angivit att de får in sådana förfrågningar av behov som kommunen bedömer att de inte kan tillgodose inom ramen för personlig assistans enligt LSS.

Här följer några exempel:

- De som fortfarande bor i sitt föräldrahem och som inte klarar vara ensamma hemma önskar tillsyn efter daglig verksamhet slutar och tills föräldrar/anhöriga kommer hem från sitt arbete
- Dubbelassistans för att transportera hjälpmedel utan att den enskilde är med. Behov som utgår från assistansanordnaren eller assistenten, men som inte är den enskildes behov av stöd och hjälp i vardagen
- Exempelvis vid sjukhusbesök med barn
- Personlig assistans för att utöva föräldraroll
- Personen behöver ständig tillsyn men klarar de grundläggande behoven med stöd. [...] äter och går på toaletten när den blir tillsagd men inte annars eller som springer rakt ut i gatan utan att se sig för, en person som behöver en vuxen närvarande hela tiden.
- Olika former av boendestöd och serviceinsatser som inte enskilt ryms inom personlig assistans om den enskilde inte har behov av hjälp med de grundläggande behoven
- Stöd i assistansliknande form enligt socialtjänstlagen
- Förfrågningar eller önskemål om personlig assistans vid utlandsvistelse

Följder av indragen assistansersättning från Försäkringskassan

I detta avsnitt redogörs för hur antal beviljade assistanstimmar från kommunerna skiljer sig från antal indragna assistanstimmar från Försäkringskassan.

En minskning med 25 procent av beviljade timmar när kommunerna tog över

Inspektionen för socialförsäkringen, ISF, publicerade en rapport under 2014 som innehöll en analys av Försäkringskassans register över assistansersättning och Socialstyrelsens register över insatser enligt LSS och SoL. I sin analys visade ISF att av de 1300 assistansberättigade som fått sin assistansersättning indragen under tiden 2008 – 2013 så hade ungefär hälften av dessa fått beviljat personlig assistans enligt LSS året därpå. Socialstyrelsen har analyserat hur många timmar dessa personer har haft i assistansersättning från Försäkringskassan året innan indragning och hur många timmar dessa

personer har fått beviljat från kommunen enligt LSS året efter indragningen (se tabell 7).

Tabell 7. Antal beviljade timmar med personlig assistans enligt LSS för de som fick sin assistansersättning indragen någon gång under 2008–2013

	Antal beviljade timmar
Antal beviljade timmar per vecka i snitt med assistansersättning året före indragning, 2008 - 2013	72
Antal beviljade timmar per vecka i snitt för personlig assistans enligt LSS året efter indragning (för de som har fått sådan assistans beviljad)	54

Källa: Bearbetning av Försäkringskassans register över assistansersättning samt Socialstyrelsens register över insatser enligt LSS.

I genomsnitt får de assistansanvändare som fått indragen ersättning från Försäkringskassan 18 timmar mindre (25 procent) när de får ersättning från kommunen.

Av de personer som har fått personlig assistans enligt LSS året efter indragningen av assistansersättningen så har cirka 4 av tio fått tiden minskad med mer än 25 procent. Men alla har inte fått färre timmar. För 2 av tio har kommunens beslut resulterat i ett ökat antal timmar jämfört med det tidigare beslutet om assistansersättning från Försäkringskassan (se tabell 8).

Tabell 8. Andel personer fördelat på antal assistanstimmar beviljat av kommunen enligt LSS året efter indragningen och antal assistanstimmar från Försäkringskassan året före indragningen.

I procent av de som fått sin assistansersättning indragen av Försäkringskassan 2008 - 2013

Förändring av beviljade timmar från året innan indragning och året efter	Hade mindre än 50 timmar per vecka	Hade mellan 50-99 timmar per vecka	Hade 100 eller fler timmar per vecka	Samtliga
Ökning av antal timmar	33	13	18	20
Oförändrat antal timmar	11	5	8	7
Mellan 1-9 procent färre timmar	14	14	15	14
Mellan 10-25 procent färre timmar	14	18	14	16
Över 25 procent färre timmar	27	50	46	43

Källa: Bearbetning av Försäkringskassans register över assistansersättning och Socialstyrelsens register över insatser enligt LSS

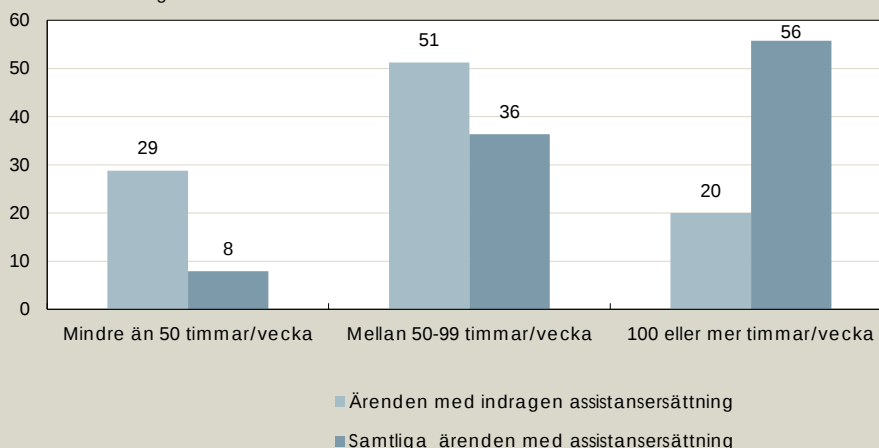
Vilka är det som fått sin assistansersättning indragen
Inom ramen för detta uppdrag har Socialstyrelsen även analyserat om det är assistansanvändare med ett stort antal timmar som har påverkats av indrag-

ningen eller om det i huvudsak är assistansberättigade som har haft ett mindre antal timmar som har fått sin assistansersättning indragen.

Figur 8. Klassificering av assistansanvändare i tre grupper utifrån antalet beviljade timmar året före indragningsåret för de som 2008-2013 fick sin assistansersättning indragen, jämfört med samtliga assistansanvändare

Genomsnitt för 2008-2013

Procentuell sammansättning



Källa: Data från Försäkringskassan

Av figur 8 framgår att det som har fått sin assistansersättning från Försäkringskassan indragen i huvudsak är personer som har haft mindre än 100 timmar assistansersättning per vecka.

Vad händer med de personer som får sin assistansersättning indragen

I den rapport som ISF publicerade 2014 så analyserades vilken LSS-insats (om någon) personer som fått sin assistansersättning indragen har beviljats av kommunen efter indragningen av Försäkringskassan (år 2009 – 2012). Av dem som har beviljats en insats enligt LSS så har de flesta beviljats personlig assistans (cirka 50 procent). En relativt stor andel har beviljats hemtjänst enligt SoL (15 – 20 procent). Det är dock cirka 20 procent som inte har beviljats någon LSS- eller SoL-insats året efter indragningen av assistansersättningen. Det är oklart var dessa personer har för insatser i dagsläget.

IVO:s uppföljning av kvalitet

Som en del av detta uppdrag har Socialstyrelsen kartlagt klagomål och lex Sarah-ärenden kopplade till den personliga assistansen. Inspektionen för vård och omsorg har tagit fram statistik om lex Sarah-anmälningar och klagomål. IVO har även lämnat uppgifter från tillsyn av enskilda assistansanordnare. Syftet är att få en bild av de kvalitetsbrister som förekommer inom personlig assistans. Uppgifterna gäller både personlig assistans som beviljats med stöd av 9 § 2 LSS och assistans som köps för assistansersättning som beviljats av Försäkringskassan enligt 51 kap. SFB.

Lex Sarah

Bestämmelserna om lex Sarah i LSS gäller i verksamheter enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Med lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade avses verksamheter enligt LSS och utförande av personlig assistans åt någon som har beviljats assistansersättning av Försäkringskassan enligt 51 kap. 2 § SFB. Bestämmelserna om lex Sarah i LSS ska tillämpas både vid handläggning av ärenden och vid genomförande av insatser (se prop. 2009/10:131 s. 29 f. och s. 38).

Lex Sarah är en del av det systematiska kvalitetsarbetet (se prop. 2009/10:131 s. 21 och s. 31 och 5 kap. Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd [SOSFS 2011:9] om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete). Syftet med bestämmelserna om lex Sarah är att verksamheten ska utvecklas och att missförhållanden ska rättas till. Det är viktigt att komma till rätta med brister i verksamheten och att förhindra att liknande missförhållanden uppkommer igen. (Se prop. 2009/10:131 s. 32) Centrala skyldigheter i bestämmelserna om lex Sarah är rapporteringsskyldigheten, utredningsskyldigheten, skyldigheten att avhjälpa eller undanröja missförhållandet och anmälningsskyldigheten.

Tillsyn och lämplighetsprövning av utförarna

IVO utövar tillsyn över all verksamhet som bedrivs enligt LSS. Tillsynen innebär, enligt 26 § LSS, en granskning av att verksamheten uppfyller alla krav och mål i lagar, föreskrifter samt beslut som fattats med stöd av föreskrifter. Tillsynen innebär även granskning av att den som har fått tillstånd att bedriva verksamhet enligt LSS fortlöpande uppfyller lämplighetskravet i 23 § andra stycket (se 26 § LSS).

I lämplighetsprövningen undersöker IVO huvudmännens

- ekonomi och skötsamhet vad gäller bland annat redovisning, betalning av skatter och arbetsgivaravgifter.
- Kunskap och erfarenhet om ekonomi och redovisning som krävs för att kunna sköta verksamheten på ett tillförlitligt sätt.
- Övrig kunskap, kompetens och erfarenhet att bedriva verksamheten.
- Kunskaper om de krav som ställs i lagstiftning och föreskrifter.

Den 29 maj 2015 hade 924 enskilda huvudmän tillstånd från IVO att bedriva personlig assistans.

Under 2014 öppnade IVO 22 ärenden om lämplighetsprövningar avseende personlig assistans. Under 2015 har man hittills öppnat 21 ärenden och av dessa så har fyra tillstånd avseende personlig assistans har återkallats av IVO. I ett antal beslut har IVO krävt åtgärder från verksamheternas sida.

Exempel på brister som IVO noterat i tillsynen:

- Ekonomiska brister, som till exempel skatteskulder.
- Uppgifter från belastningsregistret om misshandel, olaga hot med mera.
- Brister i kompetens och kompetensutveckling hos verksamhetsansvarig och personal.
- Brister i det systematiska kvalitetsarbetet:
Ledningssystemet ser exakt likadant ut som vid tidpunkten för tillståndsansökan. Ingen riskanalys eller egenkontroll, ingen redovisning av avvikelser och analys av dessa. Det går inte att följa verksamhetens arbete med att utveckla och säkra kvaliteten i verksamheten.
- Brister i hanteringen av lex Sarah.
- Brister i arbetet med barnperspektivet.
- Personlig assistans i kollektivboende med små egna rum utan kök och toalett.
- Brister i dokumentationen, till exempel i genomförandeplan och journal.
- Verksamheten arbetar inte i enlighet med beviljat tillstånd.

Statistik från IVO om lex Sarah-ärenden

I tabell 10 redovisas statistik från IVO som omfattar avslutade lex Sarah-ärenden som berör insatsen personlig assistans enligt 9 § 2 LSS samt 51 kap. SFB från 2011-07-01 till och med 2014-12-21.

Tabell 10. Avslutade lex Sarah-ärenden som berör insatsen personlig assistans enligt LSS och SFB under perioden 2011-07-2014-12

Huvudman	Antal
Offentlig	118
Enskild	158
Totalt	276
Ärendet avser	
(ett ärende kan gälla flera områden)	
Beviljad insats felaktigt utförd	91
Beviljas insats inte utförd	62
Brister i bemötande	45
Fysiskt våld/övergrepp från personal	32
Ekonomiskt övergrepp	21
Psykiskt övergrepp/kränkning från personal	16
Brister i fysisk miljö/teknik	12
Brister i rättssäkerhet	7
Sexuellt övergrepp från personal	6
Psykiskt övergrepp/kränkning från medboende	6
Insats mot enskilds vilja/tvångsåtgärder	4
Fysiskt våld/övergrepp från medboende	4
Övrigt	33
Totalt	276

Huvudman	Antal
Ärenden som lett till krav på åtgärd (ett ärende kan gälla flera områden)	
Beviljad insats felaktigt utförd	5
Brister i bemötande	4
Fysiskt våld/övergrepp från personal	2
Psykiskt övergrepp/kränkning från personal	2
Beviljad insats inte utförd	1
Ekonomiskt övergrepp	1
Totalt	13

Källa: IVO

Statistik från IVO om klagomål

Den som är missnöjd med en LSS-insats kan lämna in ett klagomål till den som bedriver verksamheten. Den som bedriver verksamheten ska då sammanställa och analysera klagomålet (5 kap. SOSFS 2011:9). Den som är missnöjd kan även lämna ett klagomål till IVO.

I tabell 11 redovisas statistik från IVO över avslutade klagomålsärenden för insatsen personlig assistans från och med 2011-07-01 till och med 2014-12-31.

Tabell 11. Avslutade klagomålsärenden för insatsen personlig assistans enligt LSS och SFB under perioden juni 2011 – december 2014

Huvudman	Antal
Enskild	128
Offentlig	99
Totalt	227

Mest förekommande klagomål (ett ärende kan avse flera områden)

Omsorg/omvårdnad	64
Bemötande	39
Delaktighet och självbestämmande	43
Personalens kompetens	35
Rättssäkerhet	34
Verkställighet	29
Personal/bemanning	26
Dokumentation	26
Informationsöverföring	18
Planering av vård och omsorg	17
Samverkan	11
Fysisk miljö	5

Ärenden som lett till krav på åtgärd

Omsorg/omvårdnad	12
Delaktighet och självbestämmande	9
Dokumentation	9
Personalens kompetens	6
Bemötande	3
Informationsöverföring	2
Personal/bemanning	2
Begränsningsåtgärder	1

Källa: IVO

Socialstyrelsens bedömningar och förslag

Socialstyrelsen har haft två regeringsuppdraguppdrag inom LSS under 2014 och 2015, dels deluppdraget om att kartlägga och analysera vissa insatser enligt LSS (ledsagarservice, avlösarservice, korttidsvistelse och bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna) [1], dels det tilläggsuppdrag som redovisas i denna rapport; om att kartlägga personlig assistans. I följande avsnitt presenterar Socialstyrelsen slutkommentarer rörande båda dessa uppdrag sammantaget, med fokus på sådana områden där myndigheten bedömer att det behövs förändringar inom lagstiftningen³ och vissa slutsatser som specifikt rör resultaten i denna rapport.

År 2014 var det 20 år sedan LSS trädde i kraft. Införandet av LSS har medfört betydelsefulla förändringar för många människor med omfattande funktionsnedsättningar. För att verksamheten ska kunna leva upp till målsättningen att ge den enskilde möjlighet att leva som andra så behöver dock stödet och stödformerna kunna ändras, i takt med att samhällsutvecklingen och livsvillkoren för människor i allmänhet förändras.

LSS omfattar såväl barn som ungdomar och vuxna med olika funktionsnedsättningar och i olika skeden av livet. Detta ställer krav på en flexibel lagstiftning. Därtill ska vissa av insatserna i LSS även vara ett stöd för anhöriga. Då behöver utformningen av stödet kunna anpassas även till de anhörigas behov. Att leva som andra betyder också att kunna delta i samhällslivet som andra utan funktionsnedsättningar och kunna påverka t.ex. var man vill bo och med vem.

Samtidigt är LSS en rättighetslag. För att detta ska vara en realitet krävs att insatserna är så preciserade i lagstiftningen att de blir utkrävbara. Det betyder också att kriterierna för att få tillgång till insatserna inte får vara utformade eller tillämpas på ett sådant sätt att de personer som insatserna är avsedda för i praktiken inte får tillgång till dem. Dessutom måste det finnas en möjlighet att få sin rätt till en insats prövad av en domstol.

Personkretsbestämmelsen bör ses över

Socialstyrelsen anser att personkretsbestämmelsen enligt 1 § LSS bör ses över. I detta bör ingå att se över diagnoser och övriga kriterier för personkretstillhörigheten, för att bättre tillgodose dagens behov hos de lagen är till för. Detta handlar primärt inte om att fler ska omfattas av LSS, utan att få till en tydligare reglering.

Socialstyrelsens kartläggningar har visat att kommunerna har svårt att tillgodose behoven bland annat hos personer med neuropsykiatrisk funktionsnedsättning och personer med kognitiv funktionsnedsättning [1]. Beho-

³ I det första deluppdraget stod att läsa att i uppdraget ingick att Socialstyrelsen får föreslå lagändringar.

ven av insatser och hur de utformas är individuella och kräver utrymme för flexibilitet för att motsvara den enskildes behov.

Socialstyrelsen konstaterar även att det finns svårigheter att tillgodose behoven hos personer med synskada eller dövblindhet.

Behov av ledsagarservice tillgodoses inte

Antalet personer som beviljas insatsen minskar och en uppfattning hos de kommuner som Socialstyrelsen intervjuat i den tidigare rapporten är att bedömningen kommer bli mer restriktiv framöver. Uppgifter från funktionshindersorganisationerna pekar i samma riktning; de uppger att det finns ett stort behov av insatsen som inte tillgodoses. [1]

Insatsen är många gånger avgörande för personer med funktionsnedsättning, det gäller exempelvis personer med synnedsättning eller dövblindhet.

Socialstyrelsen bedömer att utvecklingen inom ledsagarservice är bekymmersam och myndigheten kommer att fortsätta följa utvecklingen.

Ledsagarservice enligt LSS är en insats som inte beskrivs så utförligt i lagens förarbeten, däremot är det kanske den insats som har utvecklats mest i rättspraxis sedan lagen trädde i kraft. Ledsagarservice enligt LSS är idag den insats som innehåller flest avgränsningar i de lokala riktlinjerna. De otydligheter i lagen som är förenade med insatsen beskrivs i den förra rapporten [1] och Socialstyrelsen bedömer att lagstiftningen kring insatsen behöver ses över.

Möjlighet att införa boendestöd enligt LSS bör utredas

Personer som behöver stöd i ordinärt boende har idag begränsade möjligheter att få stöd enligt LSS om de inte uppfyller förutsättningarna för personlig assistans. Det kan innebära att personer som tillhör personkretsen för LSS i stället får insatser med stöd av annan lagstiftning, framför allt socialtjänstlagen. Men det kan också innebära att enskilda står utan stöd från samhället och blir mer beroende av stöd från t.ex. anhöriga.

Socialstyrelsen föreslår därför att möjligheten att införa boendestöd som en insats enligt LSS bör utredas vidare av regeringen i samband med en eventuell översyn av LSS. I det bör ingå att utreda hur insatsen kan utformas för att tillgodose behoven hos personer som omfattas av LSS, exempelvis personer med neuropsykiatrisk funktionsnedsättning eller med lindrig utvecklingsstörning.

Individperspektivet behöver stärkas

Socialstyrelsen bedömer att kommunerna bör stärka individperspektivet i såväl avlösarservice som korttidsvistelse enligt LSS. Båda insatserna är tänkta att vara ett stöd både för den enskilde och för familjen. Socialstyrelsens kartläggning visar dock att avgränsningarna i kommunernas riktlinjer

många gånger är omfattande och att insatserna därför riskerar att inte uppfylla sitt syfte. Föräldrar kan till exempel ha svårt att påverka när avlösarservicen ges, vilket får konsekvensen att de inte får den avlösning som var tänkt. Ett annat exempel är när avlösarservice endast får utföras inne i hemmet. Det förekommer också att korttidsvistelse endast beviljas för vardagar.

Stöd till anhöriga regleras även i socialtjänstlagen. Av 5 kap. 10 § SoL följer att socialnämnden ska erbjuda stöd för att underlätta bland annat för personer som vårdar en närstående som är långvarigt sjuk eller som stödjer en närstående som har en funktionsnedsättning. Avlösarservice och korttidsvistelse enligt LSS är viktiga komplement till denna bestämmelse.

Skillnader i ersättningsnivåer för personlig assistans behöver minska

Kartläggningen visar att ersättningsnivån för den personliga assistansen varierar mellan kommuner, exempelvis ersätter 14 procent av kommunerna kostnader för den personliga assistansen med ett belopp som är lägre än Försäkringskassans schablon belopp. Detta kan medföra konsekvenser för den enskilde, exempelvis om denne får sin assistansersättning från Försäkringskassan indragen och därefter beviljas personlig assistans av kommunen. En sådan konsekvens kan vara att möjligheten för den assistansberättigade att välja anordnare minskar.

Socialstyrelsen bedömer att frågan om ersättningsnivåerna för personlig assistans enligt 9 § 2 LSS behöver tas med i en översyn av LSS.

Tidsbegränsade insatser skapar osäkerhet

Många kommuner har enligt enkätsvar som praxis att alltid tidsbegränsa sina beslut inom LSS. Detta står inte i samklang med att tidsbegränsade beslut bör föregås av en individuell bedömning. Det gäller framförallt personlig assistans men även andra insatser.

När det gäller assistansersättning från Försäkringskassan gäller enligt 51 kap. 12 § SFB att rätten till ersättning ska omprövas sedan två år har förflutit från senaste prövningen och vid väsentligt ändrade förhållanden. Någon motsvarande bestämmelse finns inte beträffande rätten till personlig assistans enligt LSS. Kommunen behöver i varje enskilt fall överväga om det är nödvändigt med ett tidsbegränsat beslut. Dock tidsbegränsar cirka hälften av kommunerna/stadsdelarna alltid sina beslut om personlig assistans. Regleringen ser således olika ut för Försäkringskassan och kommunerna vilket kan innebära en osäkerhet för den enskilde.

Omkring 15 procent av kommunerna uppger att de tidsbegränsar sina beslut om bostad med särskild service. En tidsbegränsning kan vara godtagbar när det gäller sådana insatser där det kan förutses att den enskildes behov av insatsen varierar över tid, och det är viktigt att följa upp besluten. En individuell bedömning av om besluten kan tidsbegränsas behöver göras.

Socialstyrelsen betonar att ett tidsbegränsat beslut om en insats kan innebära en osäkerhet för den enskilde, som inte kan känna sig trygg med att insatsen kommer att ges så länge han eller hon behöver den. Det innebär också att den enskilde behöver göra en ny ansökan innan ett nytt beslut kan fattas.

Oklar orsak bakom minskning av timmar

I uppdraget ingick att utreda hur antalet beviljade assistanstimmar från kommunerna skiljer sig från antalet indragna timmar från Försäkringskassan och om möjligt finna orsaker till dessa skillnader. Socialstyrelsen har identifierat tendenser i skillnader, men har inte med säkerhet kunnat säga vad dessa beror på.

Myndighetens analyser visar att antal timmar som den enskilde haft från Försäkringskassan ofta men inte alltid minskar när personen får beslut om personlig assistans från kommunen. Genomsnittlig beviljad assistansersättning enligt SFB före indragningen har varit 72 timmar. För de som sedan året efter indragningen har ett beslut om personlig assistans enligt LSS är genomsnittet 54 timmar. Men vad skillnaderna beror på vet vi inte.

Kommunerna har inte alltid möjlighet att redovisa hur timmarna fördelar sig mellan grundläggande behov och andra personliga behov. Det är därför svårt att slå fast om och hur kommunernas bedömningar avviker från Försäkringskassans. Det som har framkommit är att Försäkringskassans beslut enligt SFB ofta är några år gamla när kommunen gör sin prövning av antalet assistanstimmar.

Det finns också många andra osäkerhetsfaktorer: Den enskilde kan till exempel ha fått olika former av stöd och anpassningar som påverkar assistansbehovet, som hjälpmedel eller bostadsanpassning. Personen kan även ha fått andra insatser enligt LSS och SoL som påverkar antalet assistanstimmar samt att behovet av antal timmar i sig kan förändras under åren.

Lagstiftningen behöver ses över

Socialstyrelsen bedömer att det i flera avseenden krävs en tydligare reglering i lagen. Detta i syfte att få till stånd en mer enhetlig tillämpning över landet och säkerställa att lagstiftningen tillgodoser den enskildes behov av stöd och service. Socialstyrelsen är därför av uppfattningen att det behövs en översyn av LSS. Kommunerna använder sig många gånger av riktlinjer för att få så god likvärdighet som möjligt inom kommunen, för att säkerställa att kommuninvånarna behandlas lika. Konsekvensen av lokala riktlinjer kan dock bli att det blir för stora skillnader i bedömningen beroende på vilken kommun man bor i.

Drygt hälften (57 procent) av landets kommuner uppger att de har riktlinjer för personlig assistans och majoriteten av kommunerna anger att syftet med riktlinjerna är att de ska vara en vägledning för handläggarna och leda till mer enhetliga bedömningar. Socialstyrelsen anser också att riktlinjer kan vara ett verktyg för att säkerställa att alla behandlas lika.

En väsentlig andel av riktlinjerna innehåller olika avgränsningar. Det behöver inte i sig betyda att riktlinjerna eller avgränsningarna strider mot gällande rätt. En avgränsning kan ha sin grund i exempelvis uttalanden i förarbetena eller vägledande avgöranden från domstol. Men det framgår inte alltid vad kommunerna stödjer olika detaljerade avgränsningar på. Det förekommer också att riktlinjer och avgränsningar är utformade på ett sådant sätt att de begränsar utrymmet för en individuell bedömning.

Några exempel på avgränsningar gällande personlig assistans:

- Hur kommunerna hanterar ersättning för den enskildes omkostnader i samband med assistans.
- I vilken mån man kan få assistans i samband med semesterresor.
- Vilken möjlighet den enskilde har att beviljas personlig assistans när han eller hon har andra insatser enligt LSS.

Ett annat exempel gäller ledsagarservice enligt 9 § 3 LSS. Resultaten visar bland skillnader rörande:

- möjligheten att beviljas ledsagarservice i samband med resor
- var ledsagarservicen kan utföras
- vem som står för ledsagarens omkostnader i samband med olika aktiviteter.

Samtidigt är det viktigt att det finns utrymme för en individuell bedömning. Många kommuner framhåller också i sina riktlinjer att beslut om rätt till personlig assistans ska grundas på en individuell bedömning. Socialstyrelsen bedömer dock att avgränsningarna i riktlinjerna är så pass omfattande att de torde riskera att inverka negativt på möjligheten att göra individuella bedömningar. I vissa delar skiljer sig riktlinjerna och deras avgränsningar också så mycket åt över landet att det motverkar likvärdigheten för de enskilda som lagstiftningen är till för.

Referenser

1. Kartläggning och analys av vissa insatser enligt LSS - Delrapportering av regeringsuppdrag. Socialstyrelsen; 2015.
2. Utfall om beslut om statlig assistansersättning. Delrapport. Rapport 2012:18. Inspektionen för Socialförsäkringen; 2012.
3. Assistansersättning och kommunala stöd till personer med funktions-nedsättning. Rapport 2014:19. Inspektionen för Socialförsäkringen; 2014.
4. Socialstyrelsens termbank: <https://termbank.socialstyrelsen.se/>
5. Försäkringskassan - Vägledning om Assistansersättning 2003:6 version 13 (beslutad 2015-01-22): <https://www.forsakringskassan.se>

Bilaga 1. Enkätundersökningen – om metod och tillförlitlighet

Datainsamling genom webbenkät

Med syftet att undersöka hur kommunerna utformar den personliga assistansen tog Socialstyrelsen fram en webbenkät som skickades ut till kommuner och stadsdelar. Enkäten innehöll dels allmänna frågor om utformningen av den personliga assistansen i kommunen, dels frågor som förutsatte manuell spårning i ärendeakterna och som skulle besvaras med sifferuppgifter. De frågor som förutsatte manuell spårning i akterna avsåg förhållandena vid tidpunkten för enkäten, den 21 april 2015.

Enkäten skickades via kommunernas registratorer för vidarebefordran till ansvarig chef för myndighetsutövning enligt LSS.

Population och urval

Enkäten skickades ut till de kommuner som enligt den officiella statistiken för insatser till funktionshindrade 2014 hade minst fyra pågående ärenden med personlig assistans enligt LSS. Av rikets 290 kommuner hade 11 inga ärenden alls med den aktuella insatsen, och ingick därför inte i urvalet. Ytterligare 68 kommuner hade 1–3 ärenden och exkluderades, av sekretesskäl.

Det totala urvalet till utskicket kom att bestå av 209 kommuner + 29 stadsdelar/stadsområden i storstäderna, det vill säga totalt 238 poster.

Fältprocess och bortfall

Enkäten sändes ut den 22 april 2015, med två efterföljande påminnelser. Fälttiden var cirka en månad.

Totalt inkom svar från 164 av urvalsposterna. Fem kommuner angav dock att de hade färre än fyra ärenden och dessa exkluderades ur urvalet såsom statistisk övertäckning. Det totala antal inkluderade svar var alltså 159 (av 233), vilket motsvarar en svarsfrekvens på 68 procent.

Det relativt höga bortfallet kan ha ett antal samverkande orsaker vid sidan om den korta fälttiden, som att enkäten har krävt mycket arbete av de svarande och att en del svarande kan ha missuppfattat frågorna.

Socialstyrelsen har analyserat de 74 kommuner och stadsdelar som inte svarade på enkäten, avseende antal pågående ärenden. Analysen visade dock inte på någon avvikelse i storlek eller antal ärenden i förhållande till hela urvalet. Värt att notera är dock att ingen av de fem stadsområdena i Malmö stad svarade på enkätundersökningen.

Enkätens tillförlitlighet

Utöver den relativt höga bortfallsnivån finns det andra tillförlitlighetsproblem när det gäller enkätundersökningen.

I de flesta av de kommuner som har en egen utförarorganisation ansvarar man inte endast för de LSS-ärendena som man är vald utförare för, utan man har också de SFB-ärenden, där kommunen är vald som utförare. I vissa av de svar som kommit in i webbenkäten förefaller utförarperspektivet vara i fokus, och att man i sina svar har räknat in såväl kommunala ärenden enligt LSS som Försäkringskassaeändnen enligt SFB. Vissa ärenden kan dessutom växla mellan huvudmännen. Alla uppenbart felaktiga svar har korrigerats, antingen löpande under insamlingen eller i efterhand, i databearbetningen.

En annan osäkerhetsfaktor i insamlingen är att deltagarna i instruktionerna till enkäten fått möjlighet att för de frågor som ska besvaras numeriskt i stället för exakta siffror värden sammanställda från ärendeakterna ange 'en god uppskattning' av vad detta värde är. Detta alternativ togs fram då det fanns en risk att vissa kommuner inte skulle genomföra en manuell spårning i ärendeakterna för att få fram exakta siffror.

För att tydliggöra vid analysen om svaret på en numerisk enkätfråga besvarats "exakt" eller ungefärligt" ställdes inför varje sådan fråga en specifik introduktionsfråga.

I tabell 10 nedan, redovisas hur dessa introduktionsfrågor har besvarats:

Tabell 10. Svarsfördelningen på kommunenkätens introducerande frågor.

Procent av de deltagande kommunerna

	Ja, vi kan ta fram exakta siffror	Ja, men inte exakt, men det går att göra en god uppskattning	Nej, informationen går inte att få fram
A. Går det att ta fram hur många (... av ärendena enligt 9 § 2 LSS som har en extern utförare) som har avtal med ett privat företag och hur många som har avtal med ett assistanskooperativ? <i>(Frågan har ställts till de kommuner som har minst 1 ärende med en extern anordnare)</i>	63	25	12
B. Går det att ta fram hur många av de som har en pågående insats enligt 9 § 2 LSS som innan de fick denna insats beviljad av kommunen någon gång haft assistansersättning från Försäkringskassan, men i samband med omprövning fått denna ersättning indragen p.g.a. att de grundläggande behoven då bedömts understiga 20 timmar/vecka?	67	19	14
C. Går det att ta fram hur många av de som har en pågående insats enligt 9 § 2 LSS som någon gång har överklagat insatsens omfattning vad gäller antalet beviljade timmar?	57	31	12
D. Går det att ta fram hur många av de som har en pågående insats enligt 9 § 2 LSS och som någon gång har överklagat kommunens beslut om antal timmar som tidigare haft assistansersättning från Försäkringskassan, men fått denna	63	26	11

	Ja, vi kan ta fram exakta siffror	Ja, men inte exakt, men det går att göra en god uppskattning	Nej, informationen går inte att få fram
ersättning indragen (p.g.a. att de grundläggande behoven bedömts understiga 20 timmar/vecka)? <i>(Frågan har ställts till de kommuner som har minst ett ärende där någon har överklagat och minst ett pågående ärende som någon gång har haft assistansersättning från Försäkringskassan, men fått den indragen)</i>			
E. Går det att ta fram i vilken omfattning insatsen enligt 9 § 2 LSS är pågående i er kommun/stadsdel, räknat i antal timmar per vecka?	76	16	8
F. Går det att ta fram hur många av timmarna i pågående ärenden insatsen 9 § 2 LSS som avser att täcka de s.k. grundläggande behoven?	24	34	41

Källa: Enkät till kommuner och stadsdelar

Utfallet av dessa introduktionsfrågor till de numeriska frågorna visar att det kan finnas skäl att vara försiktig i tolkningen av vissa mätresultat.

Osäkerheten hos kommunerna verkar vara störst när det gäller fråga F, som rör hur många av de pågående timmarna med personlig assistans enligt LSS som avser grundläggande behov. Den stora osäkerheten indikerar att det troligen finns många kommuner som inte registrerar detta i sina administrativa system.

Bilaga 2. Registeranalysen

En av uppgifterna i Socialstyrelsens regeringsuppdrag gällde hur antal beviljade assistanstimmar har förändrats för individer som fått sin assistansersättning indragen och därefter fått personlig assistans från kommunen. För att svara på denna fråga har Socialstyrelsen på personnummernivå matchat individregister från Försäkringskassan med myndighetens egna register över LSS-insatser.

Analysen av personer som någon gång under åren 2008 – 2013 har fått sin assistansersättning enligt SFB indragen och som året därefter har haft personlig assistans enligt LSS beviljad från kommunen omfattar 987 personer.

Så gick registermatchningen till

Syftet med registerstudien var att redovisa antal assistanstimmar hos kommunen för personer som fått sin assistansersättning från Försäkringskassan indragen (eftersom Försäkringskassan bedömt att deras behov av assistans för grundläggande behov ej överstiger 20 timmar per vecka).

På Socialstyrelsens begäran har Försäkringskassan levererat datafiler med information om personer med assistansersättning 2007 – 2014 innehållande personinformation, timmar per vecka, ersättningsnivå, år samt för de som fått ersättningen indragen, avslutsanledning och datum för avslutet, till Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen har därefter rensat bort data om personer som avlidit samma år som indragningen skedde eller nästföljande år, samt även data om personer som trots indragning av något skäl fick fortsatt assistansersättning.

Svårigheter med att jämföra beviljade timmar i Försäkringskassans gamla beslut med nya beslut från kommunerna

Att jämföra två olika myndigheters bedömningar av enskilda individers assistansbehov vid olika tidpunkter är problematiskt. Det antal timmar som en person hade från Försäkringskassan kan utgå från utredningar och beslut som fattats långt tillbaka i tiden och utifrån andra underlag och med andra bedömningskriterier än de som kommunerna idag använder inför bedömningen av personlig assistans enligt LSS.

Försäkringskassan drar in assistansersättningen för en assistansanvändare när myndigheten vid omprövning gör bedömningen att assistansbehovet för de grundläggande behoven inte uppgår till mer än 20 timmar per vecka. När detta har konstaterats så gör Försäkringskassan ingen ytterligare genomlysning av det totala assistansbehovet.

En helt adekvat jämförelse mellan Försäkringskassans och kommunernas bedömningar förutsätter att bedömningarna av enskilda ärenden sker vid samma tidpunkt, och med samma underlag. Men sådana jämförelsemöjligheter finns alltså inte tillgängliga.