



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2025-05-19

Ärendenummer SLK-2025-00083

Handläggare

Liselotte Rosenqvist

Telefon: 031-368 01 18

E-post: liselotte.rosenqvist@stadshuset.goteborg.se

Hemställan från nämnden för funktionsstöd om att överta ansvaret för villkoren avseende habiliteringsersättning

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. Nämnden för funktionsstöd får i uppdrag att utvärdera ersättningsmodellen för LOV daglig verksamhet och föreslå en ny modell för utbetalning av habiliteringsersättning.
2. Hemställan från nämnden för funktionsstöd om att överta ansvaret för villkoren avseende habiliteringsersättning anses besvarad med vad som framgår av stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Sammanfattning

Kommunfullmäktige gav i budget 2024 nämnden för funktionsstöd i uppdrag att ta fram förslag på hur daglig verksamhet som sysselsättning ska se ut och fungera i framtiden för att möta brukarnas behov och önskemål. Förvaltningen för funktionsstöd redovisade uppdraget med en rapport till den egna nämnden. I samband med redovisningen beslutade nämnden att hemställa till kommunstyrelsen om att överta ansvaret för villkoren avseende habiliteringsersättning.

Kommunfullmäktige beslutade 2023-04-27 § 19 att nämnden för funktionsstöd fick överta ansvar för revideringar och beslut gällande förfrågningsunderlag och kravspecifikation för daglig verksamhet för att förtydliga nämndens ansvar som beställare i valfrihetssystemet. Villkor och utformning av habiliteringsersättning regleras inte i förfrågningsunderlag och kravspecifikation. Ansvaret för det finns därför kvar hos kommunfullmäktige.

Valfrihetssystemet enligt LOV för daglig verksamhet infördes våren 2019. Införandet innebär att den ekonomiska ersättningen till utförare bestäms i förväg och anges i förfrågningsunderlaget. Modellen som ligger till grund för ersättning utgår från bedömning av behovsnivåer och har tagits fram i samband med införandet av LOV.

Nämnden för funktionsstöd ser ett behov av att se över modellen för habiliteringsersättning som helhet i syfte att synkronisera tidsmått för habiliteringsersättning och deltagandegrad. Därutöver behövs en översyn för att se hur modellen kan justeras för att effektivisera och minska administrationen.

I rapporten lyfter nämnden för funktionsstöd även att modellen som ligger till grund för ersättning till utförarna också behöver ses över.

Bedömning ur ekonomisk dimension

I Göteborg deltar i dagsläget cirka 1 980 personer i daglig verksamhet enligt lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Personer med funktionsnedsättning som deltar i daglig verksamhet kan få habiliteringsersättning. I Göteborgs Stad är ersättningen innevarande år för heldag 164 kronor per dag och 115 kronor för halvdag. Dessutom betalas habiliteringsersättning ut under semesterperioden efter beslut av kommunfullmäktige 2024-06-19 § 253 punkt 14. Nivån på habiliteringsersättningen ligger högre i Göteborg jämfört med de flesta andra kommuner.

Det är frivilligt för kommunerna att erbjuda denna ersättning, men de flesta kommuner betalar numera ut habiliteringsersättning. Sedan juli 2018 kan alla kommuner ansöka om statsbidrag till habiliteringsersättning årligen. Villkor för att få del av statsbidraget är att kommunen har beslutat om att ge habiliteringsersättning till deltagarna i daglig verksamhet. Statsbidraget täcker delar av kostnaderna för habiliteringsersättningen.

Modellen som Göteborgs Stad har valt för utbetalning av habiliteringsersättning innebär mycket administration. Utföraren betalar habiliteringsersättning till deltagarna och kompenseras för detta i ersättningsmodellen. Varje gång beloppet i habiliteringsmodellen ändras behöver en justering göras i ersättningsmodellen. Stadsledningskontoret anser att en förenkling av modellerna för habiliteringsersättning och ersättning till utförarna av daglig verksamhet kan leda till minskad administration och därmed kostnadsminskningar.

Bedömning ur ekologisk dimension

Stadsledningskontoret har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Syftet med habiliteringsersättning är främst att uppmuntra och motivera deltagande i daglig verksamhet. Samtidigt som den ska ge en viss ekonomisk uppskattning så ska den bidra till ökad självständighet och livskvalitet.

Daglig verksamhet har flera syften, den är en omsorgsinsats som ska utgöra meningsfull sysselsättning och bidra till att personer närmar sig ordinarie arbetsmarknad. Därutöver ska den anpassas till deltagarens individuella behov.

De flesta personer med daglig verksamhet har låga inkomster via aktivitets- eller sjukersättning. Habiliteringsersättningen kan därmed vara ett viktigt bidrag till deras ekonomiska situation.

Bilaga

Nämnden för funktionsstöds handlingar 2024-12-18 § 22

Ärendet

Nämnden för funktionsstöd har hemställt om att få ta över ansvaret för villkoren avseende habiliteringsersättning. Stadsledningskontoret föreslår att nämnden för funktionsstöd får i uppdrag att utvärdera ersättningsmodellen för LOV daglig verksamhet och i samband med det föreslå en ny modell för utbetalning av habiliteringsersättning.

Beskrivning av ärendet

Kommunfullmäktige gav i budget 2024 nämnden för funktionsstöd i uppdrag att ta fram förslag på hur daglig verksamhet som sysselsättning ska se ut och fungera i framtiden för att möta brukarnas behov och önskemål. Förvaltningen för funktionsstöd har rapporterat uppdraget till sin nämnd. Nämnden för funktionsstöd beslutade i samband med redovisningen av uppdraget att hemställa till kommunstyrelsen om att överta ansvaret för villkoren avseende habiliteringsersättning.

Kommunfullmäktige beslutade 2023-04-27 § 19 att nämnden för funktionsstöd fick överta ansvar för förfrågningsunderlag och kravspecifikation avseende daglig verksamhet i syfte att förtydliga nämndens ansvar som beställare i valfrihetssystemet. Villkor och utformning av habiliteringsersättning regleras inte i förfrågningsunderlag och kravspecifikation. Ansvaret för detta finns därför kvar hos kommunfullmäktige.

Nämnden för funktionsstöd ser ett behov av att se över modellen för habiliteringsersättning som helhet i syfte att synkronisera tidsmåten för habiliteringsersättning och deltagandegrad. Därutöver behövs en översyn för att se hur modellen kan justeras för att effektivisera och minska administrationen.

I rapporten lyfter nämnden för funktionsstöd även att modellen som ligger till grund för ersättning till utförarna också behöver ses över.

Habiliteringsersättning

Personer med funktionsnedsättning som deltar i daglig verksamhet enligt LSS kan få habiliteringsersättning. Habiliteringsersättningens syfte är enligt förarbetena till LSS att stimulera deltagande i daglig verksamhet och därför betalas den ut baserat på närvaro. Eftersom habiliteringsersättningen inte är reglerad i lag, förordning eller föreskrift, så äger kommunen regelverk kring villkor för hur den ska betalas ut samt nivån på ersättningen.

Habiliteringsersättning kan ses som ett komplement till den grundförsörjning som deltagaren har genom socialförsäkringssystemet. I Göteborgs Stad är det utföraren av daglig verksamhet som betalar ut habiliteringsersättning till deltagaren. Kompensation för kostnaden för utbetald habiliteringsersättning ingår i den ersättning som utföraren erhåller från beställaren.

Hel habiliteringsersättning utgår för deltagande mer än 5 timmar per dag och ersättning utbetalas utifrån närvaro i verksamheten, vilket registreras dagligen. Att följa och redovisa närvaro för habiliteringsersättning är en omfattande administrativ uppgift både för utförarna och för förvaltningens administrativa stödfunktioner. Förvaltningen för funktionsstöd föreslår att närvarokravet tas bort och därmed den omfattande redovisningen. Närvaro till grund för habiliteringsersättning skulle då i stället redovisas på samma sätt som närvaro till grund för ersättning till utföraren. En sådan modell behöver prövas mot syftet att habiliteringsersättningen ska vara en stimulans att delta.

Att habiliteringsersättning enligt kommunfullmäktiges beslut 2024-06-19 § 253 punkt 14, ska utbetalas under sommarmånaderna, även när inte deltagaren närvarar, kan ses som ett steg i den riktningen.

Ekonomisk ersättning till utföraren

Valfrihetsystemet enligt LOV för daglig verksamhet infördes våren 2019. Införandet innebär att den ekonomiska ersättningen till utförare bestäms i förväg och anges i förfrågningsunderlaget. Ersättningen till utföraren baseras på behovsnivåer och deltagandegrad. Modellen är indelad i sju olika behovsnivåer samt tre deltagandenivåer där heltidsersättning betalas till utföraren vid en deltagandegrad på minst 33 timmar per vecka. Modellen för att bedöma behovsnivåer togs fram i samband med införandet av LOV.

Det har hittills skett en årlig indexuppräkning av beloppsnivåerna som beslutas av kommunfullmäktige i samband med budget. I den utredning som låg till grund för införandet (Dnr 0606/17) av LOV bedömdes att det skulle vara möjligt att effektivisera verksamheten motsvarande minst 10 procent, vilket också låg till grund för fastställandet av ersättningsnivåerna. Utredningen bedömde att effekterna av ersättningsmodellen behövde följas över tid och föreslog därför att det i förfrågningsunderlaget skulle regleras att modellen reviderades årligen. Modellen har inte utvärderats sedan införandet 2019. Stadsledningskontoret bedömde under första året att det hade gått för kort tid för att göra en utvärdering. Därefter kom pandemin och organisationsförändringen där stadsdelsnämnderna övergick till facknämnder, vilket också har varit ett hinder för utvärdering.

I förvaltningen för funktionsstöds rapport framgår att en del utförare har framfört till förvaltningen att modellen inte fångar alla typer av behov i tillräcklig utsträckning, vilket får till följd att vissa ersättningsnivåer anses vara för låga. Det framgår också i rapporten att den behovsbedömning som görs för bostad med särskild service respektive daglig verksamhet kan se olika ut för en och samma brukare. Det leder till att nivåersättningen inte överensstämmer. Dessutom kan de skilja sig åt från de behov som värderas i utredningen som handläggaren gör i samband med ansökan om insatsen.

Ej verkställda beslut om daglig verksamhet har ökat sedan införandet av LOV. Utöver att antalet personer med behov av insatsen har blivit fler är det svårt att hitta lämplig verksamhet för vissa i målgruppen. Det är ofta verksamheter som är mycket små som kan tillgodose behoven för de deltagare som har omfattande behov och endast klarar att vistas med ett fåtal personer i sin omgivning. Samtidigt har dessa personer svårigheter att delta på heltid. För den här typen av verksamhet är ofta kostnaderna högre än den ersättning som erhålls. Nämnden för funktionsstöd skriver i sin rapport att arbetet med behovsförsörjning behöver bli bättre på att synliggöra detta och förvaltningen behöver ta ansvar för att hitta lösningar och bedöma om den ekonomiska ersättningsmodellen behöver revideras.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontoret delar nämnden för funktionsstöds bedömning att det finns behov av att utvärdera både ersättningsmodellen till utförare av daglig verksamhet och modellen för habiliteringsersättning.

Bedömningen grundar sig på att ersättningsmodellen för LOV daglig verksamhet som infördes 2019 inte har följts upp trots att det i utredningen av modellen framgår att den bör följas upp årligen. Som tidigare beskrivits ansåg stadsledningskontoret att det hade gått för kort tid för att se några effekter efter första året. Därefter kom pandemin och organisationsförändringen där stadsdelsnämnderna övergick till facknämnder. Därutöver framgår i en skrivning i Göteborgs Stads budget för 2020 att det behövs en översyn av konstruktionen för habiliteringsersättning så att den tydligare kopplas till ersättningsmodellens deltagandegrader. Av samma skäl som beskrivits gällande ersättningsmodellen har en översyn av habiliteringsersättningen ännu inte genomförts.

Förvaltningen för funktionsstöd lyfter i sin rapport flera exempel som visar på att ersättningsmodellen till utförarna av LOV och modellen för habiliteringsersättningen behöver ses över för att bättre harmonisera med varandra. Till exempel betalas heltidsersättning ut till utförarna när deltagandegraden uppgår till minst 33 timmar per vecka. För habiliteringsersättning går gränsen för heltid vid 25 timmar per vecka (5 timmar per dag). När deltagare väljer en deltagandegrad som ger full habiliteringsersättning, det vill säga max 25 timmar får utföraren bara ersättning för deltid.

Stadsledningskontoret saknar underlag för att kunna bedöma effekterna om nämnden för funktionsstöd övertar ansvaret för villkoren avseende habiliteringsersättningen. Att utvärdera modellerna har varit stadsledningskontorets ansvar. Efter omorganisationen där stadsdelsnämnderna övergick till att bli fackförvaltningar bedömer stadsledningskontoret att det huvudsakliga ansvaret ska finnas hos nämnden för funktionsstöd som också har kompetens att genomföra en sådan översyn.

Utifrån ovan beskrivna föreslår stadsledningskontoret att nämnden för funktionsstöd får i uppdrag att utvärdera ersättningsmodellen till utförare av daglig verksamhet och därefter föreslå en ny modell för utbetalning av habiliteringsersättning.

Magnus Andersson

Ekonomidirektör

Eva Hessman

Stadsdirektör



Rapport

Framtidens dagliga verksamhet

2024-11-25

Innehåll

1	Uppdrag.....	3
2	Bakgrund.....	3
2.1	Vad är daglig verksamhet?	3
2.2	Den största insatsen enligt LSS.....	4
2.3	Olika typer av daglig verksamhet.....	4
2.4	Målgrupp för daglig verksamhet.....	4
2.5	Deltagares försörjning.....	6
2.6	Ramar i regelverk som påverkar insatsen.....	6
3	Nuläge	8
3.1	Göteborgs valfrihetsmodell	8
3.2	Fakta om daglig verksamhet i Göteborg	10
3.3	Processen för daglig verksamhet.....	13
3.4	Forskning och omvärldsbevakning.....	15
4	Framtid - utvecklingsbehov	16
4.1	Behovsförsörjning och köer	17
4.2	Valfrihet och matchning	18
4.3	Innehållet i den dagliga verksamheten.....	22
4.4	Ersättningsmodellen och kraven enligt valfrihetssystemet	26
5	Rekommendationer och förslag	29
5.1	Samlad lista identifierade utvecklingsbehov.....	29
5.2	Politiska beslut som krävs .. Fel! Bokmärket är inte definierat.	
6	Referenser.....	31

1 Uppdrag

Kommunfullmäktige har i budget 2024 gett nämnden för funktionsstöd i uppdrag att ta fram förslag på hur daglig verksamhet som sysselsättning ska se ut och fungera i framtiden för att möta brukarnas behov och önskemål.

Denna rapport beskriver vad daglig verksamhet är, vilka som har insatsen samt förutsättningar för hur daglig verksamhet bedrivs i Göteborg idag. Rapporten identifierar och föreslår utvecklingsområden för staden att arbeta vidare med för att bättre möta brukarnas, och verksamheternas, behov och önskemål.

Rapporten har tagits fram inom förvaltningens utvecklingsenhet och författare är utvecklingsledare Karin Tidlund.

2 Bakgrund

I detta kapitel beskrivs vad daglig verksamhet är och vilka som har det. Fokus är på lagstiftningen och Socialstyrelsens beskrivningar av situationen

2.1 Vad är daglig verksamhet?

Daglig verksamhet är en av insatserna i LSS, det vill säga lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. De som har rätt till daglig verksamhet är personer i yrkesverksam ålder som ingår i någon av LSS personkretsar 1 eller 2¹, om de saknar förvärvsarbete och inte utbildar sig.

I propositionen som föregick införandet av LSS² så beskrivs att den dagliga verksamheten bör kunna inrymma både aktiviteter med habiliterande³ inriktning och mer produktionsinriktade uppgifter. Den dagliga verksamheten ska både bidra till den personliga utvecklingen och främja delaktigheten i samhället. Här poängteras också att ett övergripande mål bör vara att på kortare eller längre sikt utveckla den enskildes möjligheter till arbete.

Målet med daglig verksamhet, liksom med samtliga insatser i LSS, är att personer med funktionsnedsättning ska få stöd för att kunna vara delaktiga i samhällslivet och för att främja jämlika levnadsvillkor och ge den enskilde möjlighet att leva som andra. Insatserna i LSS ska anpassas till deltagarens individuella behov och utformas så att den stärker dennes förmåga till ett självständigt liv.

I insatsen daglig verksamhet ingår också omvårdnad, det vill säga stöd och hjälp med dagliga behov som deltagaren har svårt att klara själv – det kan vara att äta,

¹ Personkrets 1 – personer med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd.

Personkrets 2 – personer med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom.

² Prop. 1992/93:159 s.90 ff

³ Habiliterande aktiviteter innebär insatser som ska bidra till att en person med funktionsnedsättning utvecklar och bibehåller bästa möjliga funktionsförmåga och kan leva ett så självständigt liv som möjligt och aktivt delta i samhällslivet.

klä sig, sköta hygien eller förflytta sig. Utifrån hälso- och sjukvårdslagen har kommunen också hälso- och sjukvårdsansvar inom daglig verksamhet.

2.2 Den största insatsen enligt LSS

Socialstyrelsen beskriver att daglig verksamhet är den LSS-insats som allra flest personer har och nationellt har antalet ökat med cirka 30 procent under den senaste tioårsperioden.⁴ Socialstyrelsen har förklarat ökningen i daglig verksamhet dels med att fler personer idag får en diagnos som berättigar till LSS, dels med att arbetsmarknaden blivit tuffare och även aktörer som Samhall har höga krav på arbetsförmåga. En annan grupp som rapporteras öka är personer med psykiatridiagnoser som även har intellektuell funktionsnedsättning eller autism.

2.3 Olika typer av daglig verksamhet

Den vanligaste typen av daglig verksamhet är organiserad som **gruppverksamhet** i särskilda lokaler. Deltagaren har sin sysselsättning i en grupp där verksamheten kan ha olika inriktningar. Olika sorters gruppverksamhet finns både inriktade till personer med stora behov av stöd och till personer med mindre behov av stöd.

En annan typ av daglig verksamhet kallas ofta för **utflyttad verksamhet**. Exempel på sådan verksamhet är så kallade företagsgrupper eller servicegrupper, som har sin verksamhet förlagd till annan kommunal verksamhet eller till privata företag.

Med **individuell placering** menas att en person med beslut om daglig verksamhet har sin sysselsättning på ett företag, en förening, en kommunal arbetsplats eller liknande. Till skillnad från utflyttad verksamhet arbetar personen inte i grupp med andra personer som har beslut om daglig verksamhet. Det dagliga stödet och handledningen får den enskilde i stället av någon eller några av kollegorna på arbetsplatsen.

Det finns inget som styr vilket innehåll en daglig verksamhet kan ha utan den kan utformas på olika sätt och ska anpassas efter individen i syfte att bidra till den personliga utvecklingen och att främja delaktigheten i samhället.

2.4 Målgrupp för daglig verksamhet

De flesta nya ansökningarna om daglig verksamhet är från ungdomar som snart ska lämna anpassad gymnasieskola (tidigare gymnasiesärskola). Det finns också de som ansöker först några år efter studenten, om de inte lyckats ta sig ut på arbetsmarknaden. Några kommer också från aktörer som Samhall när kraven därifrån visat sig vara för höga. Andra nya ansökningar kommer från personer som fått en förvärvad hjärnskada eller som hänvisas från psykiatri.

⁴ Socialstyrelsen, *Att utveckla den dagliga verksamheten* s. 16

Personer som får beslut om daglig verksamhet tillhör antingen personkrets 1 eller personkrets 2 enligt LSS. Socialstyrelsen konstaterade i en kartläggning av daglig verksamhet redan år 2008 både att fler personer får diagnos gällande autism och autismliknande tillstånd och att många av dem önskar annan sysselsättning än det som traditionellt har präglat daglig verksamhet. I denna växande grupp finns personer som inte har någon intellektuell funktionsnedsättning och som inte identifierar sig som funktionsnedsatta.

Personer som har daglig verksamhet kan alltså ha olika typer av funktionsnedsättning och funktionsnedsättningarna kan vara från lindriga till svåra. Detta innebär olika behov av stöd och olika möjligheter att utforma verksamheterna. Socialstyrelsen konstaterar också att många dagliga verksamheter uppger svårigheter med att forma välfungerande grupper på grund av den stora variationen av funktionsnedsättningar. ”Sammanfattningsvis kan sägas att huvuddelen av svaren från såväl kommunal som enskild verksamhet handlar om svårigheter som är relaterade till deltagarna. Den stora variationen av funktionsnedsättningar, önskemål och behov kan göra det svårt att forma välfungerande grupper där samtliga deltagares individuella behov kan tillgodoses.”⁵

2.4.1 Andra insatser för närliggande målgrupper

Många kommuner erbjuder i dag någon form av sysselsättningsåtgärder enligt socialtjänstlagen till personer som behöver det men som inte har rätt till det enligt LSS. Vanligt är att det sker i samverkan med verksamheter som vänder sig till personer med psykiska funktionsnedsättningar.

2.4.1.1 Andra insatser i Göteborg

En samverkan har under flera år funnits mellan stadens egna dagliga verksamheter och förvaltningen Arbetsmarknad och vuxenutbildning för att stärka stöd till olika individer dels inom daglig verksamhet, men även inom andra insatser där stöd till egen försörjning ges.

Samverkan med regionen, arbetsförmedlingen och Försäkringskassan finns både i samordningsförbundet Finsam och i olika riktade projekt, några exempel är Startsträckan och Columbus.

Utöver daglig verksamhet så har förvaltningen aktivitetshus som är en öppen verksamhet för personer med psykisk ohälsa. På aktivitetshusen, samt i ett särskilt team, arbetar förvaltningens arbetsspecialister med metoden IPS⁶ för personer med psykisk ohälsa eller psykiatrisk sjukdom.

Det finns också daglig sysselsättning som vänder sig till personer med psykisk ohälsa som inte har rätt till daglig verksamhet.

⁵ Socialstyrelsens uppföljning 2008 s. 27

⁶ IPS (Individanpassat stöd till arbete), är en arbetslivsinriktad, individuellt utformad rehabiliteringsinsats för personer med psykisk ohälsa, samsjuklighet och liknande.

2.5 Deltagares försörjning

2.5.1 Försörjning via socialförsäkringen

Många personer med funktionsnedsättning har sin försörjning från socialförsäkringssystemet – antingen aktivitetsersättning eller sjukersättning. Grunden för båda ersättningarna är att de riktas till personer som inte bedöms kunna arbeta nu eller i framtiden, med något arbete på hela arbetsmarknaden, inte heller i anpassade arbeten. Nivån på ersättningen bestäms nationellt och beror dels på ålder, dels på om man någonsin haft en inkomst. Hösten 2024 är maxnivån för en person över 30 år, som inte haft arbete 13 275 kronor i månaden före skatt.

2.5.2 Habiliteringsersättning

De flesta kommuner betalar ut så kallad habiliteringsersättning till personer som deltar i daglig verksamhet och Socialstyrelsen stödjer kommunerna med ett statsbidrag för att bibehålla ersättningen.

Eftersom daglig verksamhet är en insats enligt LSS så bygger den på frivillighet. Deltagaren är inte skyldig att vara med i den dagliga verksamheten, utan kan vara ledig eller avstå helt. Habiliteringsersättningens syfte är enligt förarbetena till LSS att stimulera deltagande i daglig verksamhet och därför utbetalas den baserat på närvaro. Eftersom habiliteringsersättningen inte är reglerad i lag, förordning eller föreskrift, så äger kommunen regelverk kring villkor för hur den ska betalas ut samt vilken nivå ersättningen ska ha.

2.5.2.1 Habiliteringsersättning i Göteborgs Stad

Kommunfullmäktige har beslutat att habiliteringsersättning ska betalas ut i Göteborg och äger frågan om regelverk och nivåer. Hösten 2024 är nivån för habiliteringsersättningen 160 kronor per dag för heltid och 112 kronor per dag för halvtid. Ersättningen är skattefri. I juni 2024 fattade kommunfullmäktige beslut att habiliteringsersättning ska betalas ut även när deltagaren har semester. I kommunfullmäktiges budget för 2025 har nämnden fått i uppdrag att införa habiliteringsersättning under semester månaderna även fortsatt.

2.6 Ramar i regelverk som påverkar insatsen

2.6.1 Utbildning i samband med daglig verksamhet

LSS föreskriver att insatsen daglig verksamhet är till för personer ”som saknar förvärvsarbete och inte utbildar sig”. Möjligheten att vidareutbilda sig och ändå behålla sin plats inom daglig verksamhet har ibland efterfrågats, framför allt från deltagare i daglig verksamhet och deras närstående. Dock visar domar och rättspraxis att ifall utbildningen kan anses utgöra ”meningsfull sysselsättning”, som lagens förarbeten kallar det, så anses personen inte ha rätt till insatsen

daglig verksamhet. Rättspraxis talar även om att studier i ”obetydlig omfattning” får förekomma. Socialstyrelsen lyfter rätten och tillgången till utbildning och livslångt lärande i sitt kunskapsstöd om daglig verksamhet. Man påpekar att rätten uttrycks både i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och i Agenda 2030, och ser att möjlighet att utvecklas i daglig verksamhet kan handla om att kombinera deltagandet med studier på deltid exempelvis inom vuxenutbildning eller genom studieförbund.

2.6.1.1 Regler kring utbildning i Göteborgs Stad

Frågor kring tolkning av regelverk avseende möjlighet att utbilda sig har återkommit till förvaltningen de senaste åren. Tolkningen av rättspraxis som förvaltningen gör är att man inte kan kombinera studier och daglig verksamhet ifall utbildningen kan anses utgöra ”meningsfull sysselsättning”. Kvällskurser och andra studier som man kan genomföra vid sidan av ett heltidsarbete kan däremot tolkas som ”obetydlig omfattning” och därmed inte som en sysselsättning som ersätter behovet av daglig verksamhet.

2.6.2 Personlig assistans i daglig verksamhet

I insatsen daglig verksamhet ingår både omvårdnad och hälso- och sjukvårdsansvar. Verksamheten har därför ansvar att ge all den vård och omvårdnad som behövs för att den enskilde ska klara av att vistas i den dagliga verksamheten även om personen annars har personlig assistans. I vissa undantagsfall kan det bedömas att den enskilde har särskilda skäl till att ha personlig assistans även i daglig verksamhet. Detta kan exempelvis vara om personen behöver sin personliga assistent för att kunna kommunicera med andra eller när det är viktigt med ingående kunskap om personens hälsotillstånd.

2.6.3 Arbetsrättsliga regler

Eftersom daglig verksamhet är en insats enligt LSS, i första hand för att erbjuda meningsfull sysselsättning och omvårdnad, så är deltagaren inte en arbetstagare. Därför får deltagaren inte lön och det medför också att semesterlagen och andra arbetsrättsliga lagar inte är tillämpliga, inte heller arbetsmiljölagstiftning och liknande. I stället är det bestämmelser om god kvalitet i LSS och HSL, hälso- och sjukvårdslagen, som ska säkerställa verksamhetens kvalitet och deltagarnas säkerhet⁷.

2.6.4 Pensionsålder

Daglig verksamhet beviljas endast för personer som är i yrkesverksam ålder vilket innebär möjlighet att behålla sin dagliga verksamhet fram till 69 års ålder. Många efterfrågar en meningsfull sysselsättning även efter detta, men rätten till daglig verksamhet upphör.

⁷ Verksamhetens kvalitet ska säkras genom ett systematiskt kvalitetsarbete som beskrivs i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9)

3 Nuläge

I detta kapitel beskrivs nuvarande situation för hur daglig verksamhet bedrivs idag, förutsättningar och vad som händer, och hur kvaliteten uppfattas.

Fokus är på läget i Göteborg men berör även forskning och omvärldsbevakning.

3.1 Göteborgs valfrihetsmodell

Kommunfullmäktige beslutade 2017 att påbörja åtgärder för att införa ett valfrihetssystem enligt LOV inom daglig verksamhet. Införandet av LOV innebär att den ekonomiska ersättningen till utförare bestäms i förväg och anges i förfrågningsunderlaget. Stadens budget 2018 angav som ambition att valfrihet inom daglig verksamhet ska öka och den enskildes behov ska stå i centrum. Bakgrunden till detta var en begränsad valfrihet för deltagarna, som vanligtvis inte kunde beviljas en daglig verksamhet utanför sin stadsdel.

Valfrihetssystemet enligt LOV för daglig verksamhet infördes våren 2019. Det innebär att de personer som fått rätt till insatsen daglig verksamhet enligt LSS har möjlighet att välja utförare. De kan välja en enhet hos någon av de privata utförarna, eller någon av kommunens egna enheter oavsett var dessa ligger geografiskt. Rätten att välja en verksamhet kan begränsas dels av kösituationen, dels av verksamhetens målgruppsbeskrivning. Valfrihetssystemet gör också att deltagaren har rätt att byta daglig verksamhet.

De privata utförarna är av olika karaktär. De kan vara aktiebolag, ekonomiska eller ideella föreningar eller idéburna stiftelser. Många utförare driver mer än en enhet. Av de dagliga verksamheterna i Göteborg drivs i nuläget nio i aktiebolagsform, sex drivs av föreningar och en drivs av en stiftelse.

Privata utförare behöver tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg, (IVO), innan verksamheten startar. Vid ansökan till IVO om att bedriva verksamhet måste alltid ett kapacitetstak anges med antal personer/platser, samt vilken målgrupp man vänder sig till.

3.1.1 Modell för krav och ersättning

Valfrihetssystemet innebär att samma krav ställs på kommunala och privata utförare av daglig verksamhet, uttryckta på samma sätt i förfrågningsunderlag respektive kravspecifikation. Här regleras formella krav på utförare, hur utförare ska informera om sin verksamhet, krav på innehåll i verksamheten och mycket mer. Valfrihetssystemet innebär också att samma ersättningsmodell tillämpas. Ersättningen beräknas utifrån två parametrar:

- deltagarens behov av stöd i olika situationer – bedöms i sju nivåer
- deltagandegrad – hur många timmar deltagaren planeras vara på sin dagliga verksamhet – bedöms i tre nivåer.

Ersättningen ska täcka samtliga kostnader för att bedriva verksamheten – lokaler, material, personal samt den habiliteringsersättning som betalas till deltagarna.

3.1.2 Mål om närmande till arbetsmarknaden

I lagen och dess förarbeten beskrivs att ett övergripande mål med insatsen daglig verksamhet är att utveckla den enskildes möjligheter till arbete på kortare eller längre sikt.

För att stimulera närmande till ordinarie arbetsmarknad så finns i Göteborgs valfrihetsmodell en bonus till utförare som lyckas stödja en deltagare till det. Regelverket har också anpassats för att varken deltagare eller utförare ska drabbas ekonomiskt om någon vill pröva arbete, i upp till tre månader. Samma system gör att deltagaren har möjlighet att återgå till samma dagliga verksamhet och inte förlora platsen.

3.1.3 Olika roller

Att som kommun införa ett valfrihetssystem enligt LOV innebär att verksamheten konkurrensutsätts vilket gör att kommunen får flera olika roller och uppgifter och att det blir av största vikt att förhålla sig konkurrensneutralt i förhållande till utförande i egen regi och privata utförare. För valfrihetssystemet för daglig verksamhet i Göteborgs stad gäller följande uppgifter för kommunen:

I förhållande till utförare, både privata och kommunala:

- Besluta om krav och ersättningsmodell för utförare, samt vid behov revidera.
- Följa upp att utförare efterlever kraven.

I förhållande till utförare, endast privata:

- Handlägga och besluta om ansökningar från nya privata utförare om att bli godkänd som utförare

I förhållande till enskilda individer:

- Handlägga och besluta om ansökningar från personer som önskar daglig verksamhet.
- Bedöma behov av personalstöd och därmed den ersättning som utföraren erhåller för respektive deltagare.
- Informera och vägleda i val av utförare.

Utföra daglig verksamhet.

- Utföra daglig verksamhet i egen regi, och därmed konkurrera med de privata utförarna såväl som med varandra.

3.2 Fakta om daglig verksamhet i Göteborg

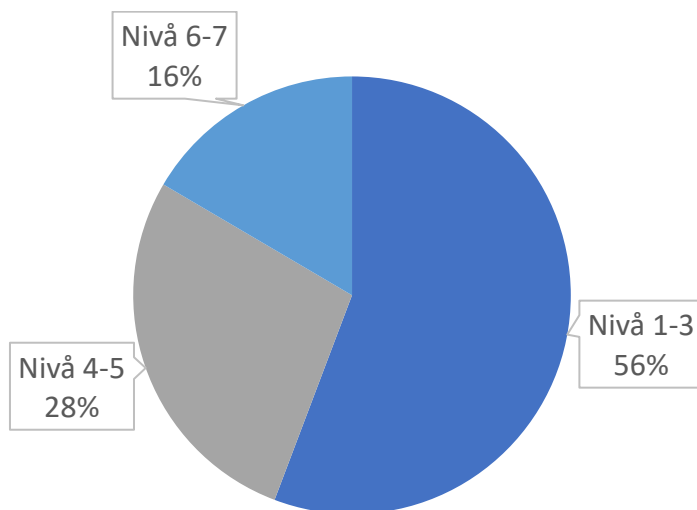
3.2.1 Deltagare

I Göteborg har nämnden för funktionsstöd varit ansvarig för samtliga beslut om daglig verksamhet till stadens invånare sedan den bildades 2021. I juni 2024 var det i Göteborg 1 914 personer som deltog i daglig verksamhet. Det innebar en ökning med cirka 210 personer från mars 2021 då förvaltningen var ny. Sedan införandet av LOV så har andelen som har valt utförare i privat regi ökat från 20 % till 31 %.

De flesta personer som kommer nya till daglig verksamhet är de som tar studenten från anpassad gymnasieskola. I dagsläget är det omkring 70 unga vuxna varje år som tar studenten från den anpassade gymnasieskolan i Göteborg, varav åtminstone hälften kan antas ansöka om daglig verksamhet.

Tillsammans med deltagaren beslutar socialsekreteraren om antalet timmar per vecka som den enskilde planeras delta i daglig verksamhet, grupperat i tre olika deltagandegrader. Av alla deltagare är det ungefär 40 % som deltar på heltid (33–40 h/vecka), nästan lika många deltar på deltid 2 (19–32 h/vecka) och ungefär 20 % deltar på deltid 1 (5–18 h/vecka).

För varje deltagare görs också en så kallad nivåbedömning för att värdera behovet av stöd, vilket avgör nivån på ersättning som följer med deltagaren. Fördelningen mellan de olika nivåerna ger en bild av de deltagare som har daglig verksamhet i Göteborg. Nivå 1 innebär behov av personalstöd i mycket liten omfattning och nivå 7 innebär mycket stort behov av personalstöd.



Verksamheter i stadens egen regi har en större andel deltagare med behovsnivå 4–7 jämfört med privat regi som har större andel deltagare med behovsnivå 1-3.

3.2.1.1 Rörlighet inom daglig verksamhet

Det finns hela tiden ett flöde med personer som byter daglig verksamhet – ungefär 10 procent av individerna- 182 personer - bytte minst en gång under 2023.

År 2023 tillkom mellan 70 och 90 nya personer varje kvartal. Dessutom var det 50-tal personer varje kvartal som avslutade sin dagliga verksamhet och inte har kvar sin insats nästa kvartal.

3.2.2 Inriktningar

I dagsläget finns 111 olika dagliga verksamheter – enheter - att välja mellan i Göteborg. Av dessa är 29 i privat regi och 82 i kommunens egen regi. Det finns dagliga verksamheter i alla de tre formerna som beskrevs tidigare, alltså traditionell gruppverksamhet, utflyttad verksamhet och individuell placering. Enheterna skiljer sig åt avseende hur stor verksamheten är i antal platser, inriktning och vilken målgrupp utföraren riktar sig till med mera

Som en kategorisering och förklaring av de olika verksamheternas innehåll finns även en indelning som bland annat används på den webbplats som presenterar alla dagliga verksamheter inom valfrihetssystemet. Dessa kategorier, eller inriktningar, är *Café och kök, Butik och försäljning, Service och transport, Kultur, drama och musik, Djur, natur och trädgård, Media, dator och gaming, Produktion och teknik, Hantverk och skapande, Idrott och hälsa* samt *Sinnesstimulering*. Därutöver finns en egen inriktning *Arbetsinriktad daglig verksamhet* där utföraren stödjer deltagarna till individuella placeringar, vilket kan ske inom olika sorters företag och organisationer och olika typer av sysselsättning.

Majoriteten av de valbara dagliga verksamheterna har flera av ovan inriktningar och flera arbetar både med traditionell gruppverksamhet, utflyttade grupper och individuella placeringar.

3.2.3 Kvalitet

Socialstyrelsen har 2024 tagit fram ett kunskapsstöd om daglig verksamhet⁸. Här beskrivs de viktigaste aspekterna av kvalitet och väsentliga utvecklingsområden för daglig verksamhet ur ett nationellt perspektiv. Kunskapsstödet uttrycker att det är stora olikheter och bredd i behoven hos olika personer i målgruppen, men att vissa förutsättningar är centrala för att kunna utforma en daglig verksamhet av god kvalitet. Dessa handlar om personal med rätt kompetens och att aktiviteterna har ett meningsfullt innehåll. Det är också av största vikt hur lokalerna utformas och även gruppernas storlek och sammansättning är aspekter som lyfts. Från brukarorganisationerna påpekas vikten av valmöjligheter.

⁸ Socialstyrelsen, *Att utveckla den dagliga verksamheten*

3.2.3.1 Uppfattningar hos deltagare och närstående

Förvaltningen har genomfört en enkät och en workshop med brukare och närstående för att få en bild av behoven, vilket ger en liknande bild som den Socialstyrelsen presenterar. Många lyfter behovet av individuellt anpassade aktiviteter och önskar att det finns många olika aktiviteter att välja mellan, att dagarna ska ha olika innehåll, och man understryker behovet av att få utvecklas och inte tappa förmågor. Även behovet av att det är en strukturerad miljö framhålls, liksom personalens kompetens. Svaren tydliggör att den dagliga verksamheten är viktig för det sociala sammanhanget.

Flera personer lyfter, precis som i Socialstyrelsens rapport, svårigheter när grupperna är blandade, eller för stora. Det finns samtidigt röster som upplever bristande valfrihet, som kan bero på att personen inte passar in i gruppssammanhang vilket gör att flertalet verksamheter bedöms icke lämpliga.

3.2.3.2 Brukarundersökningar

Brukarundersökningar har gjorts inom daglig verksamhet sedan 2019. Resultaten visar att det stadigt har varit ett genomsnitt på ca 86 % som svarar att de alltid trivs på sin dagliga verksamhet, vilket är i nivå med medianresultat i Sverige. Den fråga i brukarundersökningen som genomgående har haft det lägsta resultatet är den om personalen förstår en, där endast 67 % svarar att all personal förstår. Nivån skiftar mellan olika verksamheter, men den totala nivån har varit ungefär samma sedan den började mätas. Frågorna i brukarenkäten avspeglar inte helt de utvecklingsområden kring kompetens, lokaler och innehåll som Socialstyrelsen beskriver ovan, utan är mer generella kring trygghet, trivsel och kommunikation.

3.2.3.3 Kvalitetsrapportering

Verksamheternas kvalitet beskrivs även i kvalitetsrapporter och liknande sammanställningar som verksamheterna sammanställer. Det finns krav på att alla utförare måste ha ett eget ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete bland annat för att registrera och sammanställa synpunkter, klagomål och avvikelser. Verksamheterna beskriver risker kopplade till svårigheter att upprätthålla personalens kompetens och med att hitta anpassade lokaler. Andra kvalitetsbrister som beskrivs handlar om brukares samspel med varandra och ibland medarbetares bemötande av brukare. Även detta handlar om medarbetares kompetens. En del av rapporterade avvikelser handlar om situationer med hot och våld, vilket också är det som syns i de avvikelser som går vidare och rapporteras som missförhållanden enligt lex Sarah.

Den sociala dokumentationen är en viktig del för att upprätthålla kvaliteten och utgörs framför allt av genomförandeplaner. Uppföljningar som gjordes 2023⁹ visade på brister i hur deltagarens kommunikationssätt beskrivs – både i genomförandeplaner och i de uppdrag som ligger som grund. Denna metod för

⁹ EKU rapport – riktad uppföljning av privata utförare 2024, samt verksamhetsuppföljning avdelning daglig verksamhet och stöd 2023

att kontrollera kvalitet inom ett särskilt utvalt område kan användas för att upptäcka och åtgärda kvalitetsbrister.

3.3 Processen för daglig verksamhet

Eftersom daglig verksamhet är en insats enligt LSS så är den frivillig och bygger på att personen ansöker om insatsen,

3.3.1 Ansökan och utredning

Ansökan tas emot av socialsekreteraren som gör en utredning och prövar om personen har rätt till daglig verksamhet – det vill säga om hen tillhör personkrets, är i yrkesarbetande ålder och varken förvärvsarbetar eller studerar. Utredningen följer livsområdena i IBIC¹⁰ och ska beskriva de individuella målen med den dagliga verksamheten. Utredningen slutar med ett beslut och sammanfattas i ett uppdrag, som riktas till den dagliga verksamhet där personen ska delta.

Utredningen ligger också till grund för den preliminära nivåsättningen – alltså en bedömning av hur mycket stöd personen kommer att behöva i olika aspekter av livet och därmed grund för hur stor ersättning som betalas till utföraren.

3.3.2 Vägledning och matchning

Alla som beviljats daglig verksamhet har rätt att välja vilken verksamhet de vill delta på. För att personer ska kunna göra informerade val måste information om varje utförare vara likvärdig och konkurrensneutral. För detta tillhandahåller staden webbtjänsten ”Hitta och jämför daglig verksamhet” och alla erbjuds att träffa en särskild socialsekreterare med uppdrag som arbetsvägledare (tidigare kallad lots). Arbetsvägledaren ansvarar för att stödja och vägleda den enskilde vid val av utförare. Det kan handla om att beskriva hur man använder webbtjänsten, vägleda i att välja vad man söker för typ av verksamhet, visa vilka alternativ som finns och som kan vara lämpliga, samt beskriva vilka verksamheter som har lediga platser och medverka till studiebesök. Arbetsvägledarna kan även uppmuntra till att välja annan daglig verksamhet till dess att förstavalet har ledig plats.

Verksamheterna får inte neka att ta emot en brukare om verksamheten bedöms vara lämplig för brukaren och det finns ledig plats. Bedömningen om lämplighet grundas i beskrivningen av verksamheten i webbtjänsten och vid oenighet om tolkning avgörs frågan av socialsekreteraren som har beslutsmandatet.

¹⁰ Individens behov i centrum, IBIC, är ett arbetssätt som kan användas i socialtjänsten för att beskriva personens resurser, behov och mål inom särskilda livsområden.

3.3.2.1 Vistelseid

Det finns inga bestämmelser som reglerar hur många timmar per dag eller vecka som deltagaren ska ha daglig verksamhet. Tiden som en person ska delta måste utgå från individuella behov. I Göteborg planeras omfattningen av deltagandet i dialogen mellan arbetsvägledaren och den enskilde. Som beskrevs i avsnitt 3.2.1 är nivåerna *Deltid 1*, *Deltid 2* eller *Heltid*.

3.3.3 Verkställande av beslut

Beslut om daglig verksamhet ska liksom alla andra beslut inom LSS verkställas direkt. I praktiken måste kommunen få skälig tid att verkställa beslutet, men varje beslut som inte har verkställts inom tre månader ska rapporteras till IVO. IVO bedömer om den enskildes väntan är skälig och ifall det bedöms vara oskäligt kan kommunen åläggas att betala särskild avgift. Både nationellt och i Göteborg är det vanligt att daglig verksamhet inte verkställs inom tre månader. Förvaltningen har varje kvartal rapporterat omkring hundra icke verkställda beslut. Orsaker varierar, det kan exempelvis vara att den enskilde inte gjort något val av utförare, att den enskilde väljer att vänta i kö tills en plats blir ledig på den enhet man önskar eller att det finns hinder för verkställighet på grund av deltagarens hälsotillstånd.

När en person har valt en verksamhet där ledig plats finns, så är regeln att nya uppdrag ska påbörjas senast inom fyra veckor från det att socialsekreteraren skickat uppdraget.

3.3.4 Uppdrag och genomförandeplan

Utredningen och beslutet sammanfattas i ett uppdrag som lämnas till utföraren. Uppdraget ska beskriva personens funktionstillstånd utifrån olika livsområden liksom målsättningen för respektive område. Baserat på uppdraget skrivs en genomförandeplan tillsammans med deltagaren, som mer i detalj beskriver hur målen ska uppnås. Genomförandeplanen ska beskriva hur man ska arbeta inom verksamheten för att uppnå målen i uppdraget.

3.3.5 Uppföljning av beslut

Alla beslut om daglig verksamhet ska följas upp årligen av socialsekreteraren - även ej verkställda beslut. I denna uppföljning ska en avstämning göras med den dagliga verksamheten samt den enskilde att den beslutade vistelseiden stämmer överens med den tiden som den enskilde faktiskt är på daglig verksamhet.

I samband med uppföljning ska socialsekreteraren också fråga om den enskilde är nöjd med sitt val av utförare och om hen vill välja annan utförare.

3.4 Forskning och omvärldsbevakning

3.4.1 Registerstudie om sysselsättning

En forskningsstudie vid högskolan i Halmstad¹¹ har studerat register över samtliga personer som slutat särskolegymnasium mellan 2001 och 2020. Resultaten visar bland annat att nästan 50 procent av alla som avslutat särskolegymnasium nu var sysselsatta i daglig verksamhet.

Studien visar också att den absoluta majoriteten (77 %) av de som började i daglig verksamhet fortsatt är sysselsatt i daglig verksamhet tio år senare. Det var omkring 8 % som hade någon form av anställning och nästan 12 % som inte hade någon sysselsättning alls. Man har alltså avslutat daglig verksamhet utan att gå till vare sig utbildning eller anställning. Uppföljande intervjuer visar att det framför allt rör sig om personer som känner att de inte hör hemma i daglig verksamhet, att de kan mer än de andra där. Artikeln beskriver att många efter att ha varit ”hemmasittare” i flera år mår dåligt och känner stor uppgivenhet.

3.4.2 Erfarenheter av digital daglig verksamhet

En artikel i Socialvetenskaplig tidskrift¹² belyser utmaningar och möjligheter när det gäller digital inkludering för vuxna personer med intellektuell funktionsnedsättning. Artikeln beskriver att det digitala utanförskapet består både av bristande tillgång till informations- och kommunikationsteknik (IKT) och av bristande kompetens och tillfällen att använda tekniken. Därtill brister ofta kunskapen och ibland motivationen hos de personer som arbetar med målgruppen. Under covidpandemin när många dagliga verksamheter var stängda så provade flera att bedriva daglig verksamhet på distans. Det viktigaste resultatet var insikten att det är möjligt att bedriva meningsfull verksamhet och att IKT därmed har fler användningsområden än som enbart kommunikationsmedel. Man föreslår att det kan användas i situationer när deltagare är tillfälligt hemma eller har svårigheter att lämna hemmet. De digitala aktiviteterna bidrog också till bättre samverkan och enhetlighet mellan hemmet och dagliga verksamheten. Artikelförfattarna påpekar att användning av IKT har potential att stärka självständighet och delaktighet.

3.4.3 Livslångt lärande

Några forskningsartiklar från England och Australien¹³ beskriver vikten av att säkerställa fortsatta möjligheter till lärande i vardagslivet även för personer med intellektuell funktionsnedsättning. Fokus i dessa studier är på läskunnighet och man trycker på vikten av att öka och vidmakthålla personernas läskunnighet för att stödja så stort oberoende och välmående som möjligt. Man påvisar också att det finns goda möjligheter till samverkan mellan utbildningsarrangörer och

¹¹ Luthra, Tideman,

¹² Gæddman Johansson, Engwall

¹³ Jobling, Morgan & Lloyd samt Wilson & Hunter

omsorgsgivare, och goda möjligheter att träna läsning och vardagsfärdigheter inom den verksamhet som bedrivs.

3.4.4 Projekt SPIRA

I Västerås startades 2019 projektet SPIRA inom deras samordningsförbund. Projektet, som nu är implementerat i ordinarie verksamhet, arbetar med gruppen unga vuxna med funktionsnedsättningar där det kan finnas en möjlig studieförmåga/arbetsförmåga, men där individerna inte klarar de insatser och krav som Arbetsförmedlingen ställer. SPIRA blir en insats som verkar i utrymmet mellan daglig verksamhet och Arbetsförmedlingen. Många deltagarna är hemmasittare när de kommer till verksamheten. Arbetet sker tillsammans under en längre tidsperiod och med ett helhetstänk kring individen, dennes mål, förutsättningar och behov. Planering och arbetssätt anpassas individuellt. Syftet är att erbjuda en insats där deltagarna har möjlighet att pröva arbete/studier och om möjligt klargöra arbets-/studieförutsättningar, med målet att hitta rätt plats och planering för varje individ.

3.4.5 Nya socialtjänstlagen

I den nya socialtjänstlagen föreslås en ny bestämmelse om att förebyggande arbete ska bli ett av socialtjänstens mål. Tonvikten ska ligga på proaktivt och förebyggande arbete i stället för på reaktiva åtgärder. För att socialtjänsten ska kunna skifta fokus föreslås att kommunen i sin planering av insatser till enskilda särskilt ska väga in behovet av tidiga och förebyggande insatser och att det ska vara möjligt att ge vissa insatser utan behovsprövning. Socialtjänsten ska också sänka trösklarna och erbjuda insatser på ett enklare sätt. Insatser utan behovsprövning ska vara ett komplement där skyldighet att informera om rätten att ansöka om behovsprövade insatser kvarstår. Även insatser utan behovsprövning omfattas av krav på dokumentation.

4 Framtid - utvecklingsbehov

I detta kapitel beskrivs områden och frågor som har uppfattats som problematiska eller hindrande av olika parter. Utvecklingsbehov för framtida daglig verksamhet identifieras under respektive avsnitt.

Parallellt med denna utredning pågår många utvecklingsprocesser, inom och utanför förvaltningen. Daglig verksamhet är en insats som har fått ökat fokus nationellt och där utvecklingsbehoven blivit tydliga några år in i valfrihetssystemet enligt LOV. Detta kapitel blir därför en samlingsplats för de behov som har identifierats, både sådana där utveckling redan pågår och sådana där utvecklingen behöver påbörjas.

4.1 Behovsförsörjning och köer

Antalet personer som behöver/har rätt till daglig verksamhet har ökat i några år och bedöms fortsätta öka. I Göteborg prognostiseras antalet elever i anpassad gymnasieskola öka med 50 procent den närmaste tioårsperioden. Parallellt uppfattas, som nämnts, kraven öka hos många arbetsgivare och även aktörer som Samhall, vilket gör att många personer som prövar lönearbete landar tillbaka i behov av daglig verksamhet.

Det finns hela tiden ett antal personer som inte har fått sitt beslut om daglig verksamhet verkställt inom tre månader. Med undantag för personer som avvaktar på grund av sjukdom eller andra skäl, så innebär det ett glapp mellan tillgång och efterfrågan. Det finns några inriktningar eller typer av verksamhet som är populära och där platserna inte räcker idag. För andra personer är det svårt att hitta en lämplig verksamhet eftersom de behöver omfattande stöd och utförare uppfattar att det är svårt att bedriva en sådan verksamhet med kvalitet och få den ekonomiskt hållbar. Detta är ofta verksamheter som är mycket små, samtidigt som dessa deltagare ofta inte kan delta på heltid. Arbetet med behovsförsörjning behöver bli bättre på att synliggöra detta och förvaltningen behöver ta ansvar för att hitta lösningar och bedöma om den ekonomiska ersättningsmodellen behöver revideras.

Det har varit ett långvarigt problem att det har saknats en tydlig bild av hur många personer som står i kö och till vilka verksamheter – bland annat för att man kan stå i kö till flera verksamheter. Förvaltningen har drivit utveckling av ett IT-stöd för att råda bot på detta, som ska tas i bruk i början av 2025. Detta system kommer att ge information om vilka verksamheter som har lediga platser eller kö och kommer kunna tydliggöra vilka önskemålen är hos de personer som väntar på en plats. Det i sin tur möjliggör en kommunikation gentemot alla utförare för att de bättre ska kunna planera och anpassa sina verksamheter för att kunna skapa de eftersökta platserna. Anpassa sina verksamheter för framtidens målgrupper och i vissa fall starta nya. Ett tydligare arbetssätt kan då skapas för att ta ansvar för att hitta eller skapa plats för vissa personer där det funnits svårigheter.

I dag har förvaltningen inget systematiskt prognosarbete för att bedöma storleken eller arten av på framtida behov. En samlad kunskap om antal elever i anpassad grundskola och gymnasium finns hos Grundskoleförvaltningen och Utbildningsförvaltningen vilket skulle kunna ligga till grund för planering. Även kunskap om trender och önskemål från deltagarna saknas, och någon form av dialog med målgruppen och omvärldsspaning skulle ge underlag för planering. Utförarna är tveksamma till vilka möjligheter de har att föra dialoger med den anpassade gymnasieskolan utan att det uppfattas som otillåten marknadsföring. Dialogen behöver omhändertas av en neutral funktion i förvaltningen och tolkning av regelverket behöver göras gemensamt.

Utvecklingsbehov

- Ta fram en struktur för att förmedla till utförare vilka behov som uppfattas saknas, i syfte att ge alla utförare möjlighet att planera och anpassa sina verksamheter.
- Samla kunskap om kösituationen och inrätta en funktion som tar ansvar för kösituationen som helhet.
- Utveckla ett systematiskt sätt att arbeta med planering av framtida behov, både avseende prognostiserat antal deltagare och en värdering av nya önskemål och inriktningar – exempelvis genom marknadsundersökningar. Arbetet kan förslagsvis styras genom strukturen för förvaltningens kategoriplanearbete.
- Se över hur förvaltningen kan ansvara för att hitta lösningar för vissa personer där det funnits svårigheter att verkställa beslut samt bedöma om den ekonomiska ersättningsmodellen behöver revideras.

4.2 Valfrihet och matchning

Det är ofta svårt att avgöra vad en person har för förmågor, begränsningar, önskemål och behov i den förhållandevis korta processen när deltagaren ska välja daglig verksamhet. Det finns en tidspress både utifrån att beslut ska verkställas i tid och för att deltagaren vill ha sysselsättning. Stadens arbetsvägledare har uppdrag att just vägleda, men får inte rekommendera en verksamhet.

4.2.1 Målgruppsanpassning

De senaste åren har det rapporterats både från Socialstyrelsen, IVO och från stadens egen organisation att man ser en ökning av unga personer med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, som autism eller ADHD, i kombination med intellektuell funktionsnedsättning. En annan målgrupp som ökar i antal inom daglig verksamhet är personer med psykiatriska diagnoser i kombination med intellektuell funktionsnedsättning. Olika nya grupper innebär nya och olika utmaningar i hur verksamheten bör utformas.

4.2.1.1 Digital daglig verksamhet

På flera håll diskuteras möjligheten att i högre utsträckning möjliggöra för digital daglig verksamhet – vilket kan ha olika innebörd. Flera dagliga verksamheter har redan idag inriktningar mot digitalt innehåll - gaming, IT och liknande. Dessa är eftertraktade särskilt i vissa av de nya unga målgrupperna. Det finns heller inga hinder för utförare att ha ett innehåll som möjliggör och uppmuntrar digital inkludering och träning att använda teknik, utan detta bör snarare uppmuntras och beskrivas som en förväntan på utförare.

Andra diskussioner om digital daglig verksamhet handlar om ifall man kan och bör erbjuda möjligheter att delta digitalt. Det skulle kunna vara en relevant metod exempelvis för att stödja personer med social ångest att närma sig deltagande, eller för att stödja personer under en rehabiliterande period. En

annan möjlighet är att erbjuda digital sysselsättning som en brygga till daglig verksamhet, som kan fungera som en motiverande insats.

Närliggande är att fundera på vilket ansvar man ska ta för personer som nekar eller avslutar insatsen daglig verksamhet. Eftersom daglig verksamhet är en LSS-insats är den frivillig. Samtidigt är det många personer i målgruppen som har svårigheter att motivera sig själva, som till exempel kan ha haft en skoltid präglad av ångest och frånvaro. En möjlighet skulle kunna vara att förvaltningen i förebyggande syfte ska arbeta motiverande och skapa former för daglig verksamhet som underlättar deltagande. Samtidigt skulle förutsättningar för att driva en helt digital daglig verksamhet vara helt annorlunda vad gäller till exempel lokaler och bemanning, vilket gör att en sådan lösning inte självklart passar in i valfrihetssystemet.

4.2.1.2 E-tjänsten

Den utredning som gjordes inför införandet av LOV framhöll vikten av att utförare kan beskriva exempelvis inriktning och om man har nischat sig till någon specifik målgrupp. Samtidigt påpekar utförare och andra att valfrihetssystemet innebär svårigheter att exempelvis utveckla en verksamhet riktad till en specifik målgrupp – eftersom det inte finns garantier vare sig för att den tänkta målgruppen väljer utföraren eller för att personer från andra målgruppen väljer utföraren. Beskrivningen av verksamheten i e-tjänsten ”jämför och välj daglig verksamhet” är det som informerar om målgruppsinriktning men där kan man i dagsläget inte beskriva verksamheten utifrån vilka typer av diagnoser eller behovsnivåer man riktar sig till, vilket bidrar till otydlighet i tolkningar.

Bland utförare finns en upplevelse att man förväntas "lösa" situationen när en person har valt en utförare där det borde varit tydligt utifrån beskrivningen att det inte är lämpligt, eller att verksamhetens fokus är på en annan målgrupp.

Det har också visat sig att både deltagare och arbetsvägledare ser brister i information om sådana förutsättningar i verksamheten som är viktiga för just målgruppsanpassning¹⁴. Det kan handla om personaltäthet, möjlighet till eget rum, särskilda kompetenser i personalgruppen med mera. Det har också visat sig att det finns svårigheter för deltagare att på ett strukturerat sätt identifiera och välja utförarenheter som har sin sysselsättning närmare den ordinarie arbetsmarknaden¹⁵. Utveckling av e-tjänsten behövs för att exempelvis möjliggöra filtrering på verksamhetens förutsättningar, i linje med förslag i genomförd utvärdering.

Utvecklingsbehov

- Utredda om digitalt deltagande i daglig verksamhet eller sysselsättning kan möjliggöras, exempelvis genom annan ersättning till utförare eller genom att motiverande stöd erbjuds som en brygga till daglig verksamhet.

¹⁴ Rapport – Utvärdering av e-tjänst Jämför och välj daglig verksamhet goteborg.se

¹⁵ Rapporten *Arbetsnära daglig verksamhet Hisingen*

- Peka ut tydligt ansvar för utveckling, tolkning och tillämpning av krav och styrning i förfrågningsunderlag/kravspecifikation.

4.2.2 Inlåsningsseffekt

När någon ansöker om daglig verksamhet så bedömer socialsekreteraren personens rätt till insatsen. Enligt förvaltningens metodstöd ska socialsekreteraren ta ställning till om det finns pågående insatser från Arbetsförmedlingen eller Försäkringskassan som påverkar, och i lämpliga fall informera den enskilde om vad som finns i Göteborgs Stad förutom daglig verksamhet. Däremot görs ingen prövning av personens arbetsförmåga eller möjligheter till alternativ sysselsättning, utan daglig verksamhet beviljas om rätten finns. Samtidigt finns det många vittnesmål om att daglig verksamhet skapar inlåsnings effekter, det vill säga att personer som börjat på daglig verksamhet blir kvar där. Riksförbundet FUB refererar¹⁶ till en kartläggning som visade att 10 procent av deltagarna i daglig verksamhet bedömdes kunna gå till en annan sysselsättning/arbete, och påtalar att den forskning som finns visar att det krävs ett riktat och individualiserat arbetssätt.

Många dagliga verksamheter jobbar redan idag med ett så kallat ”arbetsspår” som innefattar ett strukturerat och individanpassat stöd och fokus på individuella placeringar. Ändå förekommer det att en deltagare har en individuell placering hos samma arbetsgivare under lång tid utan att det övergår i anställning. Ersättningsmodellen har konstruerats för att stödja arbetsspåret dels genom en särskild bonus till de dagliga verksamheter som lyckas stödja en deltagare till lönearbete, vilket brukar vara aktuellt för några deltagare varje år, dels genom en regel som gör det möjligt att prova ett lönearbete upp till tre månader utan att förlora sin plats.

Några svårigheter som beskrivs är

- Skilda förväntningar på vad en anställning innebär mellan deltagare från daglig verksamhet och den som tillhandahåller anställningen.
- Att deltagare har svårt att nå en lönenivå som efter skatt motsvarar det som sjukersättning tillsammans med habiliteringsersättning och fria resor utgör.
- Att arbetsgivare upplever att det är enklare och tryggare att inte ha arbetsgivaransvar.

När en person har sin försörjning från Försäkringskassan innebär det att de gjort en bedömning att personen inte står till arbetsmarknadens förfogande. Detta innebär att inte heller Arbetsförmedlingen räknar med att personen gör det och personen hamnar utanför arbetsförmedlingens stödsystem, såvida inte kommunen tillsammans med den enskilde tar initiativ till samarbete. Ett aktivt arbete tillsammans med alla parter krävs för att dessa personer inte ska hamna utanför. Ett sådant projekt har påbörjats i samverkan med förvaltningen arbetsmarknad och vuxenutbildning för att ge personer inom daglig verksamhet

¹⁶ 500 röster

förutsättningar att ta en offentlig skyddad anställning (OSA). Några personer har fått OSA-anställning och projektet fortsätter.

Det är också många som lyfter behovet av att samhället förändras och att arbetsgivare – inte minst de offentliga – tar ansvar och gör det möjligt med enkla jobb. Kommunfullmäktige uttrycker i sin budget 2025 en förväntan på förvaltningar och bolag att i högre grad anställa personer med funktionsnedsättning på ordinarie anställningar. Detta går i linje med den strategi kring breddad rekrytering som SKR beskriver för att hantera utmaningen med kompetensförsörjning i framtiden¹⁷.

Utvecklingsbehov

- Tydliggöra socialsekreterarens roll i att värdera förmåga till lönearbete.
- Prioritera och utveckla samverkan kring ”arbetsspår” tillsammans med samtliga utförare och andra parter i staden, samt aktörer som Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och samordningsförbundet.

4.2.3 Elever från gymnasieskolan

I den anpassade gymnasieskolans process identifieras elever som bedöms kunna gå vidare till ordinarie arbetsmarknad. För dem initieras stöd från arbetsförmedlingen. Majoriteten av de övriga kommer att ansöka om daglig verksamhet. Här uppfattar parterna att samverkan mellan förvaltningen för funktionsstöd och den anpassade gymnasieskolan behöver utvecklas. Tidigare fanns större samverkan mellan utförare och skolan men det är svårt att göra på ett konkurrensneutralt sätt, vilket innebär att samverkan behöver drivas inom myndighetsutövningen.

Utan tidig samverkan med gymnasieskolan så har socialsekreteraren sällan möjlighet att möta den personal i skolan som känner individen, vilket gör kartläggnings- och matchningsprocessen samt överlämning svårare. För personen det gäller kan det vara väsentligt att framgångsrika arbetssätt och kommunikationsmetoder kan fortsätta. Målet bör vara att eleven när skolan slutar ska känna sig trygg med sin planering och veta vad nästa steg är.

Så som processen fungerar i dag finns en risk att elever från den anpassade gymnasieskolan hamnar i en slags limbo när de tar studenten och inte vet vad ska göra när hösten kommer. De kan inte välja vilken verksamhet de vill börja på innan de tagit studenten och om de har riktade önskemål finns en risk att de får vänta i kö innan de kan börja. Det alltså innebära en lång period av sysslolöshet, vilket är en riskfaktor i en målgrupp som har stora behov av struktur och förutsägbarhet.

Utvecklingsbehov

- Förbättra samverkan mellan anpassad gymnasieskola och myndighet exempelvis med rutin för hur dialog kan föras om varje individ.

¹⁷ SKR, Guide till inkluderande arbetsplatser

4.2.4 Behov av utvidgat förebyggande arbete

Den nya socialtjänstlagen som ska träda i kraft 2025 förutsätter att alla parter skapar arbetssätt som är mer förebyggande, för att frigöra den enskildes resurser och minska behovet av ytterligare insatser från samhället.

Med hänvisning till förväntningarna i nya socialtjänstlagen och ovan beskrivna behov - av längre tid för matchning, av att motverka inlåsning i daglig verksamhet och av att erbjuda elever en trygg plats att gå till direkt efter studenten, så bör ett förebyggande arbete utvecklas. En möjlighet är en rådgivande enhet som kan fungera som en kartläggningsenhet eller karriärcentrum, i stil med den verksamhet som utvecklats i Västerås (3.4.4). Verksamheten kan kartlägga, pröva, lotsa och ge nära individuellt stöd bland annat kring vad en anställning innebär. Personer kan komma till denna enhet direkt efter skolan, innan beslut om daglig verksamhet fattas.

Utvecklingsbehov

- Utred hur förvaltningen kan skapa en rådgivande verksamhet som fungerar förebyggande och kartläggande för att stödja personer innan de ansöker om daglig verksamhet.

4.3 Innehållet i den dagliga verksamheten

En komplexitet i daglig verksamhet är att den har flera syften. Samtidigt som den ska utgöra meningsfull sysselsättning, så är det en omsorgsinsats och samtidigt som den ska bidra till att personer närmar sig ordinarie arbetsmarknad och att leva som andra, så ska den anpassas till deltagarens individuella behov.

4.3.1 Habiliterande innehåll och livslångt lärande

Det finns inga tydliga krav i lag eller regelverk kring vilket innehåll en daglig verksamhet måste ha, eller inte får ha. Göteborgs Stads förfrågningsunderlag/kravspecifikation ställer flera krav på HUR verksamheten bedrivs – med kvalitet, med upprätthållande av värdighetsgarantier, med samordning för att ha god kontinuitet etc. Regelverket beskriver också ansvar att arbeta med att motivera till att delta i den dagliga verksamheten. Detta ansvar innefattar både innehållet i verksamheten och hur man arbetar för att stärka och motivera individen. Förarbetena beskriver att den enskilde skall erbjudas stimulans, utveckling, meningsfullhet och gemenskap

I dialog med brukarföreträdare betonas särskilt vikten av ett innehåll som är meningsfullt och utvecklande för deltagarna och som inte bara innebär en ”förvaring” eller en ”fritidsgård”. En uppfattning som lyfts av flera brukarföreträdare är att personer som kommer från den anpassade skolan till daglig verksamhet tenderar att tappa förmågor, och stå stilla eller gå bakåt i sin utveckling. Man efterfrågar liknande struktur och indelning av dagen som skolan innehåller.

Lagen och dess förarbeten betonar ett habiliterande innehåll som ska stärka deltagarens förmåga till ett självständigt liv. Detta bör öppna möjligheter för att daglig verksamhet kan ha ett förstärkt uppdrag att arbeta för att göra individen mer kapabel att leva självständigt. Detta kan exempelvis betyda träning i att använda appar, åka spårvagn eller hur man lever hälsosamt. Daglig verksamhet kan också vara en plats för att åstadkomma digital delaktighet, fördjupa och upprätthålla kunskaper i olika ämnen och vara samhällsorienterande.

Ibland uttrycks frågetecken kring vilket utbildningsinnehåll daglig verksamhet kan ha, och hinder uppfattas finnas eftersom daglig verksamhet är en insats för personer som *"saknar förvärvsarbete och inte utbildar sig"*. Att erbjuda utbildning och skolämnen som en del av den dagliga verksamheten är dock något annat än att en person utbildar sig som en egen sysselsättning, utanför den dagliga verksamheten. Detta kan förtydligas.

I propositionen som föregick införandet av LSS skrivs att "ett övergripande mål bör vara att på kortare eller längre sikt utveckla den enskildes möjligheter till arbete". Eftersom vissa utbildningar stärker förmågan bör ett fortsatt resonemang föras om i vilken grad det kan göras med bibehållen daglig verksamhet. Socialstyrelsen påpekar också vikten av att kunna utvecklas genom ett livslångt lärande och menar att det borde vara möjligt att kombinera studier på deltid med daglig verksamhet.

Regelverket i stadens förfrågningsunderlag/kravspecifikation kan göra det möjligt att genomföra vissa kortare utbildningsinsatser för att kunna närma sig arbetsmarknaden. Samma regler som gör det möjligt att pröva ett arbete upp till tre månader skulle kunna tillåta studier under en begränsad tid om det kan ses som ett led i att närma sig den öppna arbetsmarknaden. En problematik som uppstår är om en person genom att studera och ändå ha kvar sin dagliga verksamhet upptar en plats som någon annan kanske står i kö till, där förvaltningen inte kan verkställa beslutet.

Utvecklingsbehov

- Förtydliga kraven på utförare för att tydliggöra att ett habiliterande innehåll ska innebära möjligheter till ett livslångt lärande och att stärka deltagares hälsa och självständighet
- Förtydliga möjligheter och begränsningar avseende vilket utbildningsinnehåll en daglig verksamhet kan och får ha.

4.3.2 Möjliggöra karriärutveckling

Målet för den dagliga verksamheten bör enligt förarbetena vara att utveckla människors möjligheter till förvärvsarbete, "även om detta mål kan ligga långt fram i tiden eller vara orealistiskt". Det innebär att verksamheten bör eftersträva arbetsliknande former, vilket exempelvis kan göras i hur möten, planering och schema hanteras. Det innebär också att även personer som inte har möjlighet att gå vidare till lönearbete kan vilja utveckla sin karriär och pröva nya utmaningar. Socialsekreteraren som fattat beslutet om daglig

verksamhet ska årligen följa upp om personen trivs och är nöjd med sin dagliga verksamhet eller om hen har andra önskemål. Möjligheten att pröva nya utmaningar stärks genom valfrihetssystemet, som ger deltagaren rätt att när som helst byta daglig verksamhet. Däremot har den verksamhet där deltagaren finns dagligen inget uppdrag att fungera ”karriärrådgivande” eller att stimulera deltagare att överväga att byta verksamhet. Tvärtom finns hinder i kravboken att ”Avlämnande utförare, ledning eller medarbetare, får inte påverka den enskildes val av ny utförare” samt genom att gränsen är otydlig mellan att ifrågasätta individens val att fortsätta på en verksamhet och att föra samtal om möjligt byte. Utförare har också efterfrågat stärkt möjlighet att samverka med varandra för att erbjuda nya möjligheter.

Den genomförandeplan som ska tas fram tillsammans med varje deltagare ska beskriva hur man ska arbeta för att innehållet ska bli så bra som möjligt och för att målen med insatsen ska uppnås. Uppdraget som socialsekreteraren lämnar till utföraren är utgångspunkten för genomförandeplanen och socialsekreteraren ansvarar också för att den följs upp. För att stärka fokus på utveckling kan förvaltningen behöva förtydliga vad som ska ligga i uppdrag från socialsekreteraren och vad verksamheterna kan göra på egen hand – utöver de mål och behov som uttrycks i uppdragen. Brukarföreträdare lyfter att fokus behöver vara på att lyfta möjligheter snarare än att ”bara” fråga om man trivs. En individuell plan enligt LSS kan vara ett verktyg för att fånga upp tankar och önskemål. Uppföljningen av genomförandeplanen kan också fungera mer som ett utvecklingssamtal där verksamheten och deltagaren tillsammans sätter mål i linje med det som står i uppdraget, samt undersöker om deltagaren önskar prova något annat.

Utvecklingsbehov

- Skapa struktur för samverkan mellan socialsekreteraren och utförare, samt tydliggör utrymmet för utförare att arbeta med mål utöver vad som framgår i uppdraget, för att förstärka deltagares möjlighet att utvecklas.
- Utveckla och förtydliga möjligheten för utförare att samverka med varandra runt deltagares utveckling.

4.3.3 Grupper med omfattande funktionsnedsättning

Utveckling av framtidens dagliga verksamhet ska inte bara omfatta de personer som står nära arbetsmarknaden eller deltar i traditionell gruppverksamhet där det relativt enkelt går att skapa arbetsliknande förhållanden. Även personer med omfattande funktionsnedsättningar och flerfunktionsnedsättningar har rätt till ett meningsfullt innehåll med så mycket delaktighet som är möjligt. Att skapa god kvalitet i daglig verksamhet för dessa målgrupper ställer ännu högre krav på personalens kompetens, tid och kreativitet. För dessa deltagare kan det vara ännu viktigare än annars med en god samverkan med andra parter, framför allt hemmet, för att personen ska kunna kommunicera och få stöd på det sätt han eller hon behöver.

För denna grupp ställs också större krav på hur lokalerna är utformade. Inget särskilt stöd utgår i LOV-systemet för lokaler eller anpassad utrustning utan det ingår i grundersättningen och som en del i nivåbedömningen.

4.3.4 Samverkan med hemmet

En målkonflikt som uttryckts återkommande i dialoger för denna utredning är mellan olika LSS-insatser, eller mellan olika områden i livet – i detta fall mellan personens boende och personens sysselsättning. Många deltagare bor i förvaltningen boenden med särskild service, andra bor kvar i föräldrahemmet eller i eget boende med någon form av stöd. En viktig ambition för de flesta är att låta bostad och sysselsättning vara två åtskilda saker, precis som det är för majoritetsbefolkningen. För andra deltagare är samverkan mellan bostad och daglig verksamhet av stor vikt. Det kan dels handla om att samverka kring gemensamma kommunikationsstöd eller andra metoder, men även om att säkerställa att viktig information om händelser i personens liv förmedlas till den andra viktiga parten.

Rent praktiskt uppstår ibland svårigheter och målkonflikter när det gäller vistelsetider och planering. När en deltagare i daglig verksamhet blir sjuk och måste åka hem så finns det inte alltid någon som kan ta emot. När daglig verksamhet stänger för planeringsdag har man ibland glömt att kommunicera till alla deltagarnas boenden. Bra rutiner krävs för att omhänderta sådant.

Det kan också bli en slags konflikt när det gäller vistelsetider. Behoven hos boendet eller hemmet kan vara längre vistelsetider på den dagliga verksamheten medan det innebär högre krav på öppettider och ibland kan förbise önskemålen och behoven hos deltagaren. I utredningen inför införandet av LOV fanns en uttalad ambition att stimulera höga deltagandenivåer för att minska kraven i deltagarens boende.

Det är viktigt att alla parter har förståelse för att inte en insats är ”huvudsaklig insats” eller har ett större ansvar att företräda personen. Alla parter behöver bidra i att säkerställa att det är individens behov och sammanhang som styr.

4.3.5 Anpassning av andra regelverk

Eftersom deltagare i daglig verksamhet inte är arbetstagare så omfattas de, som beskrivits, inte av samma lagar och regelverk som till exempel personalen på samma dagliga verksamhet. Det gäller bland annat regelverk kring arbetsmiljö och kemikalieanvändning, men även möjlighet till exempelvis föräldraledighet eller längre sjukskrivning – vilket idag resulterar i att man blir av med sin plats på daglig verksamhet.

Utvecklingsbehov

- Se över regelverk kring arbetsmiljö, kemikalier och liknande så att samma regler även omfattar deltagare

4.4 Ersättningsmodellen och kraven enligt valfrihetssystemet

Ersättningsmodellen till utförare inom valfrihetssystemet baserar sig som tidigare beskrivits på sju behovsnivåer och tre deltagandegrader.

Modellen för att bedöma behovsnivåer togs fram i samband med införandet av LOV. En del utförare framför att modellen inte fångar vissa typer av behov tillräckligt väl och att vissa ersättningsnivåer är för låga. Även andra synpunkter framförs att nivåställningen inte alltid "stämmer" – där nivåbedömning dels för boende, dels för daglig verksamhet inte alltid stämmer överens med varandra och med de behov som värderas i IBIC i utredningen.

4.4.1 Deltagandegrad

Deltagandegrad står alltså för hur många timmar per vecka som deltagaren planeras vara på sin dagliga verksamhet. Det är socialsekreteraren/arbetsvägledaren som tillsammans med deltagaren bedömer vilken deltagandegrad som är aktuell. Göteborg hade vid införandet av LOV många olika deltagandegrader vilket bedömdes vara ineffektivt för utförare. Man konstaterade att flertalet andra kommuner hade två nivåer – heltid och deltid, men införde alltså tre nivåer i Göteborg.

Innan införandet av LOV och den tydliga reglering av villkor som detta innebar så var det vanligt att arbetsdagen för deltagaren började 9 och slutade 15. Målsättningen i den nya modellen var att det skulle vara möjligt att arbeta till 17, i linje med ambitionen att leva som andra. Därför skulle ersättningsmodellen innehålla incitament som gynnar höga deltagandegrader - genom att ha längre öppettider blir det enklare för deltagaren att delta på heltid och därmed får utföraren maximal ersättning.

Samtidigt utbetalas heltidsersättning till utförare för deltagandegrad på minst 33 timmar per vecka. För habiliteringsersättning å andra sidan är gränsen för heltid 25 timmar per vecka (5 timmar per dag). Många deltagare väljer en deltagandegrad som ger full habiliteringsersättning men som inte ger utföraren ersättning för heltid.

4.4.2 Vistelsetider

En återkommande otydlighet avser vad som avgör deltagarens vistelsetider. I förfrågningsunderlag/kravspecifikation står att "Deltagandegrad sätts utifrån det antal timmar per vecka den enskilde ska delta och som framgår av uppdraget från socialsekreteraren" samt att "Socialsekreteraren lämnar uppdrag till den dagliga verksamheten, vilket styr vistelsetiden". Därutöver regleras att öppettiderna ska utgå från de enskildas behov och önskemål och kunna förläggas mellan 07.00 och 17.00.

Olika tolkningar görs utifrån detta. Medan vissa tolkar det som att det endast är beslutet om deltagandegrad som styrs av deltagarens önskemål är en annan vanlig uppfattning att deltagaren själv får välja sina tider och sitt schema. Denna

tolkning kan skapa utmaningar för utförare att bemanna utifrån allas individuella behov, och kan också uppfattas som en slags målkonflikt i att den dagliga verksamheten ska vara så lik ett arbete som möjligt och leva som andra.

Hur detta regelverk ska tolkas är så centralt för hur daglig verksamhet ska fungera att det behöver inkluderas i föreslagen översyn.

4.4.3 Ansvar för konkurrensutsättning av daglig verksamhet

Som beskrevs i avsnitt 3.1.3 finns flera roller och uppdrag för kommunen i ett valfrihetssystem. Vid införande av valfrihetssystemet hade kommunstyrelsen och stadsledningskontoret ansvar för att utreda förutsättningarna för ett valfrihetssystem inom daglig verksamhet, ta fram förslag till förfrågningsunderlag samt administrera valfrihetssystemet bland annat genom att godkänna privata utförare och följa upp utförare. I samband med omorganisationen 2021 överfördes delar av ansvaret till förvaltningen för funktionsstöd. Övriga delar behölls inom enheten för kontrakt och uppföljning som överfördes från stadsledningskontoret till äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen. Kommunfullmäktige beslutade 2023 att nämnden för funktionsstöd fick överta ansvar för revideringar och beslut gällande förfrågningsunderlag för daglig verksamhet. Motivet var att förtydliga nämndens ansvar som beställare i valfrihetssystemet. Utifrån ansvaret som nämnden övertog 2023 behöver ansvaret som beställare förtydligas ytterligare genom att förvaltningen skapar en tydligare struktur för hur ansvaret för att verksamheten är konkurrensutsatt ska hanteras. Det gäller både att ta ett övergripande ansvar för vad nämnden vill med insatsen daglig verksamhet, förändringar av krav i förfrågningsunderlag, säkerställa konkurrensneutralitet samt mer operativa delar så som tolkning av regelverk och tillämpning av krav och styrning i förfrågningsunderlag/kravspecifikation.

Utvecklingsbehov

- Peka ut tydligt ansvar för utveckling, tolkning och tillämpning av krav och styrning i förfrågningsunderlag/kravspecifikation.

4.4.4 Habiliteringsersättning

Det finns ibland en uppfattning att det är habiliteringsersättningen som är deltagarens lön, och att det är en mycket låg lön. Det behöver förtydligas att habiliteringsersättningen endast är ett komplement till den grundförsörjning som man har genom socialförsäkringssystemet. Ersättningen kan i sig verka inlåsandande eftersom personer som går till en anställning med lönebidrag kan få mindre pengar att röra sig med när de förlorar habiliteringsersättningen.

Det är utföraren som betalar ut habiliteringsersättningen till deltagaren och antingen betalas den för heltid eller för halvtid. Hel habiliteringsersättning utgår för deltagande mer än 5 timmar per dag och ersättningen utbetalas utifrån närvaro i verksamheten, vilket registreras dagligen. Att följa och redovisa

närvaro för habiliteringsersättningen är en omfattande administrativ uppgift både för utförarna och för förvaltningens administrativa stödfunktioner. Förslag har framförts att ta bort närvarokravet och därmed den omfattande redovisningen. Närvaro till grund för habiliteringsersättning skulle då istället redovisas på samma sätt som närvaro till grund för ersättning till utföraren. En sådan modell behöver prövas mot syftet att habiliteringsersättningen ska vara en stimulans att delta. Att habiliteringsersättning enligt kommunfullmäktiges beslut ska utbetalas under sommarmånaderna, även när inte deltagaren närvarar, kan ses som ett steg i den riktningen.

Kommunfullmäktige beslutade 2023 att nämnden för funktionsstöd fick överta ansvar för revideringar och beslut gällande förfrågningsunderlag för daglig verksamhet. Motivet var att förtydliga nämndens ansvar som beställare i valfrihetssystemet. Däremot regleras inte villkor och utformning av habiliteringsersättning i förfrågningsunderlag och kravspecifikation. Ansvaret för detta ligger därför fortfarande hos kommunfullmäktige. För att ytterligare förtydliga beställaransvaret för nämnden för funktionsstöd bör även ansvar för denna modell övergå till nämnden för funktionsstöd.

Utvecklingsbehov

- Nämnden bör hemställa till kommunstyrelsen att nämnden bör äga modellen för habiliteringsersättning.
- Se över ersättningsmodellen som helhet i syfte att synkronisera tidsmått för habiliteringsersättning och deltagandegrad.
- Se över hur modellen för habiliteringsersättning kan justeras för att effektivisera och minska administrationen.

5 Rekommendationer och förslag

De senaste sex åren har två stora strukturförändringar gjorts avseende daglig verksamhet i Göteborg; införandet av valfrihetssystem enligt LOV och skapande av en fackförvaltning med ansvar för insatser till personer med funktionsnedsättning. Flera behov har visat sig under denna tid och det finns redan pågående utveckling för flera av initiativen. Det är viktigt att förvaltningen tar ett samlat grepp om både pågående och nya utvecklingsbehov. Nedan listas samtliga utvecklingsbehov som denna utredning har identifierat.

5.1 Samlad lista identifierade utvecklingsbehov

- Ta fram en struktur för att förmedla till utförare vilka behov som uppfattas saknas, i syfte att ge alla utförare möjlighet att planera och anpassa sina verksamheter.
- Samla kunskap om kösituationen och inrätta en funktion som tar ansvar för kösituationen som helhet.
- Utveckla ett systematiskt sätt att arbeta med planering av framtida behov, både avseende prognostiserat antal deltagare och en värdering av nya önskemål och inriktningar – exempelvis genom marknadsundersökningar. Arbetet kan förslagsvis styras genom strukturen för förvaltningens kategoriplanarbete.
- Se över hur förvaltningen kan ansvara för att hitta lösningar för vissa personer där det funnits svårigheter att verkställa beslut samt bedöma om den ekonomiska ersättningsmodellen behöver revideras.
- Utredda om digitalt deltagande i daglig verksamhet eller sysselsättning kan möjliggöras, exempelvis genom annan ersättning till utförare eller genom att motiverande stöd erbjuds som en brygga till daglig verksamhet.
- Peka ut tydligt ansvar för utveckling, tolkning och tillämpning av krav och styrning i förfrågningsunderlag/kravspecifikation.
- Tydliggöra socialsekreterarens roll i att värdera förmåga till lönearbete.
- Prioritera och utveckla samverkan kring ”arbetsspår” tillsammans med samtliga utförare och andra parter i staden, samt aktörer som Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och samordningsförbundet.
- Förbättra samverkan mellan anpassad gymnasieskola och myndighet exempelvis med rutin för hur dialog kan föras om varje individ.
- Utred hur förvaltningen kan skapa en rådgivande verksamhet som fungerar förebyggande och kartläggande för att stödja personer innan de ansöker om daglig verksamhet.
- Förtydliga kraven på utförare för att tydliggöra att ett habiliterande innehåll ska innebära möjligheter till ett livslångt lärande och att stärka deltagares hälsa och självständighet

- Förtydliga möjligheter och begränsningar avseende vilket utbildningsinnehåll en daglig verksamhet kan och får ha.
- Skapa struktur för samverkan mellan socialsekreteraren och utförare, samt tydliggör utrymmet för utförare att arbeta med mål utöver vad som framgår i uppdraget, för att förstärka deltagares möjlighet att utvecklas.
- Utveckla och förtydliga möjligheten för utförare att samverka med varandra runt deltagares utveckling.
- Se över regelverk kring arbetsmiljö, kemikalier och liknande så att samma regler även omfattar deltagare
- Peka ut tydligt ansvar för utveckling, tolkning och tillämpning av krav och styrning i förfrågningsunderlag/kravspecifikation.
- Nämnden bör hemställa till kommunstyrelsen att nämnden bör äga modellen för habiliteringsersättning.
- Se över ersättningsmodellen som helhet i syfte att synkronisera tidsmått för habiliteringsersättning och deltagandegrad.
- Se över hur modellen för habiliteringsersättning kan justeras för att effektivisera och minska administrationen.

6 Referenser

- Regeringens proposition 1992, 893:159 *Om stöd och service till vissa funktionshindrade*
- Socialstyrelsen, (2008), *Daglig verksamhet enligt LSS – en kartläggning*
- Socialstyrelsen, (2024), *Att utveckla den dagliga verksamheten*,
- Socialstyrelsen, (2024), *Statistik om insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade 2023*
- SKR, (2020), *Guide till inkluderande arbetsplatser*,
- Stadsledningskontoret, (2018), *Utredning gällande avgränsningar, krav samt ekonomisk ersättning – valfrihetssystem enligt LOV, daglig verksamhet enligt LSS*
- IVO, 2017, *Tillsynsrapport - Vad har IVO sett 2017*
- Förvaltningen för funktionsstöd, *Kravspecifikation/Förfrågningsunderlag*
- Enheten för kontrakt och uppföljning, (2024), *Rapport – riktad uppföljning av privata utförare*
- Enheten för kontrakt och uppföljning, (2024), *Uppföljning av privata utförare av daglig verksamhet enligt LSS*
- Förvaltningen för funktionsstöd, (2024), *Utvärdering av inriktningar och bilder i jämförelsetjänst daglig verksamhet*, goteborg.se
- Gäddman Johansson, Engwall, 2024, *Digital daglig verksamhet – utmaningar och möjligheter till digital inkludering för vuxna med intellektuell funktionsnedsättning*, Socialvetenskaplig tidskrift, vol. 31, nr.1
- Jobling, Morgan, Lloyd. (2011). *Promoting literacy for adults with intellectual disabilities in a community-based service organisation*. Australian Journal of Adult Learning, 51, 456-478.
- Luthra, Tideman, (2024), *Disability day programs for people with intellectual disability: Characteristics and long-term perspectives*, Journal of Intellectual Disabilities, Vol. 0(0) 1–17
- Wilson, Hunter. (2010). *Realizing a social practices approach in literacy learning: Engaging with the everyday lives of adults with learning difficulties*. Journal of Adult and Continuing Education, 16, 41-62
- Enkät med brukare/anhöriga
- Enkät med utförare
- Dialog med anpassad gymnasieskola, arbetsvägledare, Göteborgs stads utförare av daglig verksamhet, avdelning myndighet, Enheten för kontrakt och uppföljning med flera

Uppdrag från kommunfullmäktige om att ta fram förslag på hur daglig verksamhet som sysselsättning ska se ut och fungera i framtiden

§ 230, Dnr N161-1833/24

Kommunfullmäktige har i budget 2024 gett nämnden för funktionsstöd i uppdrag att ta fram förslag på hur daglig verksamhet ska se ut och fungera i framtiden för att möta deltagarnas behov och önskemål.

Beslut

1. Nämnden för funktionsstöd hemställer till kommunstyrelsen om att överta ansvaret för villkoren avseende habiliteringsersättning.
2. Nämnden för funktionsstöd ger i uppdrag till förvaltningen att göra en översyn av förfrågningsunderlaget/kravspecifikationen utifrån utredningens förslag.
3. Nämnden för funktionsstöd ger i uppdrag till förvaltningen att utreda hur en förebyggande verksamhet – ett så kallat karriärcentrum – ska fungera och starta det.
4. Nämnden för funktionsstöd antecknar rapporten till protokollet.
5. Nämnden för funktionsstöd förklarar kommunfullmäktiges uppdrag om att ta fram förslag på hur daglig verksamhet som sysselsättning ska se ut och fungera i framtiden för att möta brukarnas behov och önskemål fullgjort.

Handlingar

Förvaltningen har den 2 december 2024 upprättat ett tjänsteutlåtande med två tillhörande bilagor. Förvaltningen föreslår att nämnden hemställer till kommunstyrelsen om att överta ansvaret för villkoren avseende habiliteringsersättning, ger i uppdrag till förvaltningen att göra en översyn av förfrågningsunderlaget/kravspecifikationen utifrån utredningens förslag, ger i uppdrag till förvaltningen att utreda hur en förebyggande verksamhet – ett så kallat karriärcentrum – ska fungera och starta det, antecknar rapporten till protokollet och förklarar kommunfullmäktiges uppdrag om att ta fram förslag på hur daglig verksamhet som sysselsättning ska se ut och fungera i framtiden för att möta brukarnas behov och önskemål fullgjort.

Viss informationen delges nämnden även i ett bildspel om uppdraget om hur daglig verksamhet som sysselsättning ska se ut och fungera i framtiden (N161-2831/23).

Yrkande

Ordförande Håkan Hallengren (S) yrkar bifall till förvaltningens förslag att förklara kommunfullmäktiges uppdrag om hur daglig verksamhet som sysselsättning ska se ut och fungera i framtiden fullgjort.



Utdrag ur protokoll (nr 11B)
Sammanträdesdatum: 2024-12-18

§ 230 fortsättning

Justering

Den 20 december 2024.

Protokollsutdrag skickas till

Kommunstyrelsen



Utdrag ur protokoll (nr 11B)

Sammanträdesdatum: 2024-12-18

Vid protokollet

Ordförande

Håkan Hallengren (S)

Justerande

Johanna Holmdahl (KD)

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2024-12-02

Diarienummer N161-1833/24

Handläggare

Karin Tidlund

Telefon: 031-365 00 00 (växel)

E-post: karin.tidlund@funktionsstod.goteborg.se

Uppdrag från Kommunfullmäktige att ta fram förslag på hur daglig verksamhet som sysselsättning ska se ut och fungera i framtiden

Förslag till beslut

1. Nämnden för funktionsstöd hemställer till kommunstyrelsen om att överta ansvaret för villkoren avseende habiliteringsersättning.
2. Nämnden för funktionsstöd ger i uppdrag till förvaltningen att göra en översyn av förfrågningsunderlaget/kravspecifikationen utifrån utredningens förslag.
3. Nämnden för funktionsstöd ger i uppdrag till förvaltningen att utreda hur en förebyggande verksamhet – ett så kallat karriärcentrum – ska fungera och starta det.
4. Nämnden för funktionsstöd antecknar rapporten till protokollet.
5. Nämnden för funktionsstöd förklarar kommunfullmäktiges uppdrag om att ta fram förslag på hur daglig verksamhet som sysselsättning ska se ut och fungera i framtiden för att möta brukarnas behov och önskemål fullgjort.

Sammanfattning

Kommunfullmäktige har i budget 2024 gett nämnden för funktionsstöd i uppdrag att ta fram förslag på hur daglig verksamhet som sysselsättning ska se ut och fungera i framtiden för att möta brukarnas behov och önskemål.

Rapporten beskriver vad daglig verksamhet är och vilka som har insatsen. Den beskriver också förutsättningar för hur daglig verksamhet bedrivs i Göteborg i dag och berör hur kvaliteten uppfattas. Även viss forskning och omvärldsbevakning berörs.

Rapporten identifierar utvecklingsområden för förvaltningen att arbeta vidare med för att bättre möta brukarnas, och verksamheternas, behov och önskemål. Fokus är på områden och frågor som har uppfattats som problematiska eller hindrande av olika parter och ett antal utvecklingsbehov för framtida daglig verksamhet presenteras.

Nämnden föreslås fatta beslut som möjliggör utveckling utifrån rapportens förslag.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Förvaltningens kostnad för daglig verksamhet är i storleksordningen 500 miljoner kronor per år. Det är en insats enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) som ökar i omfattning varje år och det är en utveckling som ser ut att fortsätta, vilket kan innebära att den totala kostnaden ökar långsiktigt.

Förslagen till beslut enligt ovan har i sig inga ekonomiska konsekvenser. Några av förslagen i rapporten bedöms kunna innebära kostnadsökningar, vilket behöver värderas vidare i det fortsatta utvecklingsarbetet av framtidens dagliga verksamhet.

Bedömning ur ekologisk dimension

Vissa dagliga verksamheter har en stark inverkan på miljö och arbetsmiljö. Rapporten innehåller förslag för att stärka regelverk kring arbetsmiljö, hantering av kemikalier med mera för deltagare som inte omfattas av arbetsrättsliga lagar och regelverk.

Bedömning ur social dimension

En meningsfull sysselsättning är en av de viktigaste förutsättningarna för personer med funktionsnedsättning att leva ett självständigt liv. Rätten till meningsfull sysselsättning är också en del i *Göteborgs Stads program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättningar*.

Samverkan

Förvaltningens samverkansgrupp

Information ges i förvaltningsövergripande samverkansgrupp (FSG) den 11 december 2024.

Rådet för funktionsstödsfrågor

Dialog har förts med representanter från rådet för funktionsstödsfrågor genom workshop samt enkät till deras medlemmar.

Bilagor

1. Framtidens dagliga verksamhet – rapport
2. Kravspecifikation för utförande av daglig verksamhet enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)

Ärendet

Ärendet är en rapportering på kommunfullmäktiges uppdrag som gavs i budget för 2024 om hur daglig verksamhet som sysselsättning ska se ut och fungera i framtiden.

Beskrivning av ärendet

Kommunfullmäktige har i budget 2024 gett nämnden för funktionsstöd i uppdrag att ta fram förslag på hur daglig verksamhet som sysselsättning ska se ut och fungera i framtiden för att möta brukarnas behov och önskemål.

Rapporten beskriver vad daglig verksamhet är och vilka som har insatsen. Den beskriver också förutsättningar för hur daglig verksamhet bedrivs i Göteborg idag och berör hur kvaliteten uppfattas. Även viss forskning och omvärldsbevakning berörs.

Fokus i rapporten är på områden och frågor som har uppfattats som problematiska eller hindrande av olika parter, och delas upp i avsnitten ”Behovsförsörjning och köer”, ”Valfrihet och matchning”, ”Innehåll i daglig verksamhet” samt ”Ersättningsmodellen och krav enligt LOV”¹. Utvecklingsbehov för framtida daglig verksamhet identifieras under respektive avsnitt.

Förvaltningens bedömning

Förvaltningen bedömer att rapporten lyfter många intressanta och viktiga frågor. Daglig verksamhet är ett område som är under ständig utveckling och rapporten lyfter flera viktiga områden.

Förvaltningen har för avsikt att utifrån rapporten utveckla interna arbetssätt, exempelvis knyta styrningen och ledningen av framtidens dagliga verksamhet närmare förvaltningens kategoriplanearbete, vilket innebär en tydligare strategi för att möta aktuella och framtida behov. Förvaltningen bedömer att på så sätt skapas bättre möjligheter för utförare att planera framåt. Det innebär också en bättre möjlighet att snabbare matcha deltagare med rätt verksamhet. Det pågående införandet av nytt IT-stöd och därmed förändrade arbetssätt bedöms ge förutsättningar för att arbeta med köer och behovsförsörjning på det sätt som rapporten föreslår.

Förvaltningen bedömer också att flera utvecklingsförslag i utredningen behöver omhändertas för att motverka inlåsnings effekter i daglig verksamhet och möjliggöra lönearbete för fler personer. I detta syfte föreslår förvaltningen nämnden att uppdrag ges för att också utreda möjligheten att driva en rådgivande verksamhet som kan fungera förebyggande och kartläggande, för att stödja personer innan de ansöker om daglig verksamhet.

Förvaltningen bedömer att ett annat viktigt utvecklingsområde handlar om innehållet i den dagliga verksamheten, där ett ökat fokus på livslångt lärande och hälsofrämjande innehåll är en viktig möjlighet för att främja deltagarnas utveckling. Förvaltningen föreslår nämnden att ge uppdrag att göra en översyn av förfrågningsunderlaget/kravspecifikationen avseende innehåll, uppdrag att arbeta habiliterande, möjligheter att samverka kring deltagares utveckling, översyn av ersättningsmodell med mera enligt utredningens förslag.

¹ Lag om valfrihetssystem (LOV).

Kommunfullmäktige beslutade 2023 att nämnden för funktionsstöd fick överta ansvar för revideringar och beslut gällande förfrågningsunderlag för daglig verksamhet för att förtydliga nämndens ansvar som beställare i valfrihetssystemet. Däremot regleras inte villkor och utformning av habiliteringsersättning i förfrågningsunderlag och kravspecifikation. Ansvaret för detta ligger därför fortfarande hos kommunfullmäktige. För att ytterligare förtydliga beställaransvaret för nämnden för funktionsstöd bedömer förvaltningen att även ansvar för denna modell bör övergå till nämnden för funktionsstöd och föreslår att nämnden ska hemställa till kommunstyrelsen om detta.

Förvaltningen bedömer också att ersättningsmodellen som helhet behöver ses över i syfte att synkronisera tidsmått för habiliteringsersättning och deltagandegrad samt om modellen för habiliteringsersättning kan justeras för att effektivisera och minska administrationen.

Camilla Blomqvist

Maria Berntsson

Förvaltningsdirektör

Tillförordnad avdelningschef Kvalitet och utveckling