



Socialdepartementet
s.remissvar@regeringskansliet.se
s.sof@regeringskansliet.se

Yttrande över - Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen (SOU 2018:88), Dnr S2019/00088/SOF

Sammanfattning

Linköpings kommun tillstyrker flera av utredningens förslag. Samtidigt anser kommunen att utredningen på flera punkter inte i tillräcklig omfattning preciserat sina förslag, detta gäller i synnerhet hur föreslagna insatser förhåller sig till varandra och till övrig lagstiftning. Vidare har Linköpings kommun synpunkter på hur det sammantagna föreslagna regelverket förhåller sig till det grundläggande syftet med LSS-lagstiftningen som till stor del är att skapa möjlighet för personer med funktionsnedsättningar att leva självständigt och uppnå samma goda levnadsvillkor som personer utan funktionsnedsättningar. Linköpings kommun ser också vissa risker med den ökade flexibilitet avseende insatsernas innehåll som föreslås, framförallt utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv för den enskilde. Linköpings kommun tillstyrker förslaget om att låta staten överta hela huvudmannaskapet för personlig assistans men noterar att flera av de nya insatser som föreslås, vars huvudmannaskap föreslås vara kommunalt, kan komma att ge upphov till liknande problematik som det delade huvudmannaskapet för personlig assistans gjort. Linköpings kommun har inte tagit ställning till de förslag som är föremål för vidare utredningar (se remissmissiv).

Linköpings kommun

- tillstyrker förslaget om att ”avlösarservice i hemmet” ska heta bara ”avlösarservice”
- tillstyrker förslaget att insatsen kontaktperson också ska kunna innehålla aktiviteter i grupp
- tillstyrker, under vissa förutsättningar som redogörs för nedan, förslagen som avser sysselsättning och daglig verksamhet
- tillstyrker förslaget om att insatsen rådgivning och annat personligt stöd ska kallas expertstöd

- tillstyrker förslaget om att staten ska vara ensam huvudman för insatsen personlig assistans
- avstyrker förslaget om en ny insats i form av personlig service och boendestöd såsom förslaget nu är utformat

Kommunen utvecklar sina ställningstaganden i dessa och övriga frågor av betydelse för kommunen nedan.

Allmänna synpunkter

Med vissa reservationer välkomnar kommunen den översyn av LSS som utredningen gjort. Kommunen noterar att utredning innehåller en lång rad bedömningar som inte föranlett något förslag till ändrad lagstiftning och att flera utredningar avseende delar av regelverket tillsatts under arbetets gång. Det är positivt att LSS-lagstiftningen är föremål för en omfattande genomsyn men det är först när alla bitar är på plats som det går att bedöma förslagen i sin helhet.

Inriktningen av LSS

Kommunen vill framföra följande allmänna synpunkter på utredningen som helhet. LSS tillkom som ett komplement till redan befintligt regelverk på det socialrättsliga området där Socialtjänstlagen var central utifrån sin karaktär av ramlag. Syftet med tillkomsten av LSS var framförallt att skapa förutsättningar för personer med funktionsnedsättningar att kunna leva ett självständigt liv med goda levnadsvillkor. Personer med funktionsnedsättningar skulle så långt som möjligt kunna leva sina liv som alla andra. Det innebär att samhället genom de olika insatser som räknas upp i LSS ska möjliggöra ett självständigt liv för den enskilde genom vilket personer med funktionsnedsättning ska ha möjlighet att utvecklas och utforma sina liv på det sätt de önskar. Vissa av utredningens förslag, kan i motsats till detta syfte medföra en motivations-sänkande effekt som i sin tur kan leda till inlåsnings effekter och därmed begränsa den enskildes möjlighet till utveckling. Linköpings kommun delar utredningens farhågor med en ökad institutionalisering men menar att den öppna och flexibla lista av insatser som föreslås riskerar att resultera i en situation där personer med funktionsnedsättningar som väljer att bo i egen bostad hamnar i en institutionsliknande situation, fast i det egna hemmet.

Hur förhåller sig insatser till varandra?

Kommunen anser vidare att de förslag som presenteras i utredningen i vissa fall kan leda till nya gränsdragningsproblem avseende ansvarsfördelning framförallt med anledning av att flera insatser kan beviljas för samma eller liknande behov. Denna problematik blir särskilt påtaglig när det gäller förhållandet mellan insatserna ”personlig assistans” och ”personlig service och boendestöd” särskilt som huvudmannaskapet för dessa insatser enligt utredningen ska åvila olika aktörer med egna sekretessgränser. Liknande problematik gäller även personlig service och boendestöd i förhållande till

andra insatser, såsom kontaktperson men även i relation till god man/förvaltare, samt ansvaret för och omfattningen av de stödinsatser som åvilar de olika formerna av särskilda boenden.

Det går av utredningen inte att utläsa gränsdragningen mellan insatserna ”personlig service och boendestöd” och ”expertstöd”. Även gränsdragningen mellan ”expertstöd” och det ansvar utredande handläggare hos de olika huvudmännen redan har samt vad som ska ges genom den föreslagna ändrade inriktningen på daglig verksamhet är oklar. Under kapitlet ”Samordning och planering”, rubriken ”Vad ska insatsen innehålla?” (s. 340) ger utredningen en beskrivning av vad man anser insatsen ”expertstöd” kan innehålla. Bland annat nämns stöd genom att förmedla kontakter med arbetsförmedling och förskola. Samtidigt har utredningen under kapitlet ”Barn och familj” redogjort för det föräldrastöd man anser ska kunna ges till föräldrar som stöd i deras föräldraroll genom den nya insatsen ”personlig service och boendestöd” där bl.a. kontakt med förskolor etc får anses ingå. Vidare menar utredningen att insatsen daglig verksamhet ska ges en tydligare inriktning mot arbetsmarknad och utredningen föreslår en särskild punkt om kartläggning. Kommunen kan i och för sig se att det kan finnas skäl att liknande hjälpbehov kan tillgodoses genom olika typer av insatser och att detta kan fungera bra för personer som bara har en insats. Kommunens erfarenhet är dock att många av de personer som beviljas insatser enligt LSS har fler än en insats. I sådana situationer är det viktigt för såväl brukare som utförare av insatserna samt huvudmännen att såväl ansvarsfördelning som innehåll i insatsen klargörs.

Ansvarsfördelning och gränsdragning

Huvudmannaskapet för LSS-insatserna är fördelat på såväl stat, kommuner som regioner och genomförandet av insatserna sköts av ett stort antal aktörer och under olika former, det är därför viktigt att ansvarsfördelning tydligt framgår direkt av lagstiftningen. Detta är viktigt för att den enskilde, som är i behov av insatserna, ska ges möjlighet att tillvarata sin rätt men en sådan tydlighet är även nödvändig utifrån perspektiven tillsyn, uppföljning och kvalitetssäkring för de verksamheter som omfattas av LSS-lagstiftningen. I sammanhanget vill kommunen också nämna den skärpning som under de senaste åren skett avseende regleringen kring bidragsfusk/välfärdsbrott som i många fall kan kopplas till LSS-området. Även arbetet med att motverka och utreda bidragsfusk/välfärdsbrott riskerar att försvåras om en sådan tydlighet saknas.

Föreslagna insatser

Personlig service och boendestöd (5.3.6)

Linköpings kommun instämmer med utredningen i att de LSS insatser som finns idag inte fullt ut svarar mot de behov som finns och anser att det är viktigt att de insatser som omfattas av LSS ska kunna möjliggöra för personer med

funktionsnedsättningar att välja en egen bostad. Kommunen anser dock att utredningens förslag såsom det är utformat inte löser de brister som finns idag. Ett exempel på sådan otydlighet är den öppna lista av hjälpbehov som föreslås. Genom att underlåta att precisera vilka hjälpbehov som avses, lämnas istället åt såväl huvudmän som brukare att, utan stöd och vägledning, avgöra vad respektive insats innebär. Detta kan leda till olika uppfattningar om vad som förväntas av en insats och vad som faktiskt ingår. Kommunen ser också stora svårigheter avseende behovsbedömning och i frågor avseende beställning/avtal med utförare. Vidare kommer kommuner och regioner kunna göra olika tolkningar av lagstiftningen vilket kan leda till en oförutsägbar rättsutveckling. Kommunen delar utredningens bedömning om vikten av ett system med hög flexibilitet. Kommunen anser dock att förslaget i alltför stor utsträckning inkräktar på viktiga principer som rättssäkerhet, förutsägbarhet och likabehandling.

Förslaget riskerar att resultera i en svår gränsdragning mellan vilka hjälpbehov staten, genom Försäkringskassan, ansvarar för genom huvudmannaskapet för personlig assistans och vad kommunerna ska ansvara för genom insatsen ”personlig service och boendestöd”. Det finns en överhängande risk att ansökningar avseende samma hjälpbehov inkommer parallellt till respektive huvudman, eller till den ena efter beslut hos den andra huvudmannen, som myndigheterna utifrån dess sekretessgränser inte har möjlighet att känna till eller kontrollera. Situationen skulle då likna den som varit rådande avseende personlig assistans vilken varit olycklig.

Insatsen boendestöd enligt SoL är, precis som framgår av utredningen, en insats som syftar till självständighet. Personer, ofta unga vuxna som lämnar föräldrahemmet eller personer som senare i livet fått en funktionsnedsättning, behöver stöd och hjälp i att få en fungerande vardag. Dessa personer kan genom insatsen få hjälp att komma igång och lära sig att hantera sin vardag och sysslor i hemmet på sätt som fungerar för dem. Det förslag om boendestöd som framgår av utredningen är betydligt mer långtgående och är, som kommunen förstår förslaget, tänkt som en permanent insats. Det finns en risk att insatsen istället för att vara en stödjande insats som syftar till självständighet kan komma att bli en kompensande insats vilket kan leda till inlåsningseffekter och vara hämmande för den enskildes utveckling.

Det behöver förtydligas vad för typ av boendestöd som ska kunna beviljas för personer som bor på boende med särskild service. Formuleringen i föreslagna lagtext ”... ska ha rätt till insatsen i den utsträckning behovet inte tillgodoses genom stöd i bostaden” är svepande och kommunen befärar att detta kan leda till stor oklarhet kring ansvarsfördelningen mellan boende och utförare av boendestöd. Det behöver tydliggöras vilket stöd som ska tillhandahållas genom den enskildes boende, så att den enskildes behov tillgodoses. Utredningens förslag medför också en gränsdragningsproblematik mellan utförare av

boendestöd och andra aktörer som t.ex. gode män, vilket kan vara negativt ur ett brukarperspektiv. Kommunens erfarenhet är att merparten av personer som söker insatser med stöd av LSS har en önskan om att det stöd de behöver ska utföras av en så liten grupp av personer som möjligt samt med kontinuitet över tid. Förslaget om att boendestöd ska kunna ges även till personer som bor på boenden med särskild service innebär tvärtom, en utökning av personalkretsen. Därutöver kan frågetecken uppstå kring vem som bär arbetsmiljöansvaret för det fall personal från olika arbetsgivare, och med olika uppdrag, utför arbete i samma lokaler.

Sysselsättning (8.2.6)

Kommunen tillstyrker förslaget under förutsättning att vissa delar klargörs. Det behövs en tydlig ansvarsfördelning mellan det statliga ansvaret för arbetsmarknadsåtgärder och kommunens främjande del. Förslaget om kartläggning av insatsen daglig verksamhet utifrån individens behov av att närma sig arbetsmarknaden, innehåller den individuella plan och den utredning som föregår beslut om daglig verksamhet redan idag en kartläggning av individens behov. Innebär utredningens förslag att ytterligare en kartläggning därefter ska göras i samband med att insatsen inleds? Syftet med den utredningen behöver tydliggöras. Ska en sådan kartläggning göras före ett erbjudande om daglig verksamhet i syfte att kunna utse rätt insats eller avser förslagen en inledande kartläggning inom respektive daglig verksamhet som sedan utifrån kartläggningen ska anpassa verksamheten efter individens behov? Kommunen vill i sammanhanget också nämna att daglig verksamhet såsom den är utformad idag i huvudsak är en gruppaktivitet. Om detta ska ändras för att i huvudsak erbjuda individuella scheman och aktiviteter behöver regler och riktlinjer för insatsens utformning i övrigt ses över.

Ansvarsfördelning, stat och kommun (1.4.11)

Kommunen tillstyrker förslaget men noterar att de förslag om ”personlig service och boendestöd” samt ”personligt stöd” som återfinns i utredningen på flera punkter är avsett för samma eller mycket liknande stödbehov som avses genom insatsen personlig assistans, vilket kan leda till att den problematik avseende gränsdragning, olikformiga bedömningar samt rättsosäkerhet som i dagsläget finns när det gäller insatsen personlig assistans riskerar att uppstå mellan insatsen personlig assistans och de två nya insatserna.

Privata aktörer och ekonomisk ersättning för assistans

Linköpings kommun tillstyrker förslaget att ersättning för personlig assistans ska vara lika för kommunal och privat utförare. Kommunen tillstyrker också förslaget om differentierad ersättning för anhörganställd personal respektive icke anhörganställd personal. Begreppet anhörganställd personal bör dock inte begränsas till enbart personer som lever i samma hushållsgemenskap som den assistansberättigade.

Förslaget att differentiera ersättningen utifrån omfattningen av obekvämt arbetstid avstyrks. Förslaget skulle dels leda till en ökad administration, dels medföra en viss risk att fler assistanstimmar utan andra skäl än den högre ersättningsnivån förläggs på obekvämt arbetstid. Utredningen föreslår en fortsatt möjlighet att ansöka om ett högre timbelopp än schablonen. Kommunen avstyrker det förslaget. Om en differentiering av assistansersättningen införs så bedöms att behovet av att i vissa fall ge en högre ersättning kommer att tillgodoses inom ramen för det förslaget.

Kommunen tillstyrker förslaget att sjuklönekostnader ska ingå i schablonen, och inte ersättas separat. Kommunen tillstyrker också förslaget om att assistansutförare ska tillämpa kollektivavtal eller kollektivavtalsliknande villkor avseende lön, försäkringar och pension.

Kvalitet, uppföljning och tillsyn

Utredningen tar upp behovet av förstärkt tillsyn både när det gäller kvalitet och kvantitet. Bl.a. föreslås Regeringen ge Inspektionen för vård och omsorg (IVO) i uppgift att utreda om s.k. frekvenstillsyn kan medföra positiva effekter för kvaliteten i gruppboheter. I bostäder med särskild service enligt LSS finns en förhållandevis god insyn från kommunens sida. Motsvarande insyn saknas inom personlig assistans, då insatsen utförs i hemmet, och i regel av en personal i taget. I de fall brister uppkommer inom personlig assistans och den enskilde inte själv kan påtala detta är den assistansberättigade i en särskilt utsatt situation. Kommunen bedömer därför att det är som mest angeläget med en ökad tillsyn avseende personlig assistans.

Utredningen lyfter också en viktig fråga avseende när den som företräder en person med LSS-beslut har dubbla eller ännu fler roller. Exempelvis kan föräldrar företräda sitt barn samtidigt som de också är anställda som personliga assistenter. Det finns även exempel på när en eller flera anhöriga driver eller är delägare i det assistansbolag som utför assistansen. Dessa dubbla roller innebär en stor komplexitet med stor risk för att motstridiga intressen och jävsituationer uppstår. För den enskilde kan det också medföra inlåsningseffekter med större svårigheter att frigöra sig och leva ett självständigt liv. Kommunen välkomnar de initiativ som tagits att se över regelverket för gode män, förvaltare och andra ställföreträdare i syfte att säkerställa rättssäkerheten.

Kommunen ställer sig bakom utredningens förslag om att nya LSS-insatser ska omfattas av tillståndsgivning på samma sätt som nuvarande insatser.

Utredningen föreslår också att ett utbildningsmaterial för personliga assistenter tas fram. Kommunen ställer sig positiv till detta. Det är dock viktigt att det blir ett generellt introduktionsmaterial, och att assistansanordnarna fortsatt ger utbildning och stöd till de personliga assistenterna utifrån respektive brukares situation och behov.

Samordning inom EU

Linköpings kommun delar SKR:s bedömning och lämnar därför följande synpunkter till respektive förslag.

15.3 Insatser i LSS omfattas av förordningens sakområde

Eftersom utfallet av förhandlingarna om nya samordningsbestämmelser är oklart bör man avvakta med att anmäla insatser enligt LSS som förmåner vid sjukdom.

15.4 Vård och kontantförmåner

Eftersom utfallet av förhandlingarna om nya samordningsbestämmelser är oklart bör man avvakta med att anmäla insatser enligt LSS som förmåner vid sjukdom.

5.6.15 Förslag om att kommunen där en unionsmedborgare vistas ska verkställa insatsen enligt LSS

I det fall att LSS-insatser kommer att klassificeras som sociala trygghetsförmåner som ska samordnas enligt förordning 883/2004 bör förslaget tillstyrkas.

15.7 Förslag till ny lag om kommunernas och landstingens kostnadsansvar för insatser enligt LSS

I det fall att LSS-insatser kommer att klassificeras som sociala trygghetsförmåner som ska samordnas enligt förordning 883/2004 bör förslaget tillstyrkas.

Utjämning och fördelning av kostnader

Då utredningens förslag i flera delar är oklar avseende ansvarsfördelning mellan huvudmännen som ska besluta om och bekosta (samt i vissa fall utföra) insatsen samt då det inte framgår tydligt vilka insatser som kan ges/fås parallellt så blir även de ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag svåra att bedöma. Att kommunen därutöver ska bekosta en större del av den personliga assistansen än idag trots att huvudmannskapet helt flyttas till staten ifrågasätts. Kommunen befarar att utredningens förslag kommer medföra större negativa ekonomiska konsekvenser för kommunerna än vad som framgår av förslaget. Genomförs förslagen behöver en uppföljning av faktiskt kostnadsutveckling för kommunerna genomföras.

Konsekvenser av förslagen

I utredningen finns bedömningar av hur många personer som förväntas ansöka om och beviljas de nya insatserna. Det finns också kostnadsberäkningar för vad de föreslagna förändringarna kommer att innebära för staten och kommunerna. Kommun ställer sig frågande till dessa bedömningar och beräkningar, då komplexiteten i frågorna gör det mycket svårt att beräkna. Då det både finns gränsdragningsproblem och otydlighet mellan olika insatser finns en avsevärd risk att kommunernas kostnader kommer att öka. Otydligheten medför också

stora risker att kommuner och regioner kommer att göra olika tolkningar av lagstiftningen vilket kan leda till en rättsosäkerhet och olikhet i bedömning och behandling.

Utredningens förslag om boendestöd är betydligt mer långtgående än insatsen är idag och är dessutom tänkt som en permanent insats. Kommunen ser en stor risk i att insatsen istället för att vara en stödjande insats som syftar till självständighet kan komma att bli en kompenserande insats vilket kan leda till inlåsnings effekter och vara hämmande för den enskildes utveckling.

Ett samlat huvudmannaskap för personlig assistans skulle kunna minska risken för övervältring av kostnader mellan huvudmännen stat och kommun. De nya insatser som föreslås riskerar dock att på samma sätt som med nuvarande delade huvudmannaskap för assistansen, resultera i en ny gränsdragningsproblematik mellan kommunerna och Försäkringskassan. Det vore mycket olyckligt, då det skulle medföra en risk för rättsosäkerhet och olikheter i behandling och bedömning.

Förslaget om differentierad ersättning för personlig assistans för anhörig och icke anhörig personlig assistent innebär en bättre anpassning till utförarnas kostnader. I förslaget om en differentiering av ersättningen även för obekvämt arbetstid finns däremot en risk för en förskjutning av assistansen till mer obekvämt arbetstid. Flera ersättningsnivåer medför också ökad administration.

Generellt är det viktigt att insatserna syftar till att stärka den enskildes egen förmåga och möjlighet till självständighet så långt det är möjligt. I utredningen finns dock förslag på insatser som istället för att stödja den enskilde till ett självständigt liv riskerar att leda till inlåsnings effekter och motverka möjligheten för den enskildes självständighet och utveckling.

För att värna om den enskildes möjlighet till självbestämmande och självständighet är det också viktigt att den översyn av regelverket om gode män, förvaltare och andra ställföreträdare som föreslås i utredningen genomförs.

För Linköpings kommun

Niklas Borg
Kommunstyrelsens ordförande

Kopia till: beredande nämnd