

2020-09-22

TJÄNSTESKRIVELSE  
Dnr SOCN 2020/232

Socialnämnden

## **Remiss –LSS utredningen; Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen, SOU 2018:88**

*Yttrande till Socialdepartementet, S2019/00088/SOF*

### **Förslag till beslut**

1. Socialnämnden föreslår kommunstyrelsen att anta yttrandet över Socialdepartementets betänkande av LSS utredningen Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen SOU 2018:88 enligt bilaga 1 till tjänsteskrivelsen daterad den 1 september 2020.
2. Beslutet justeras omedelbart.

### **Sammanfattning av ärendet**

Socialdepartementet har remitterat betänkandet av LSS-utredningen; Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen, SOU 2018:88. Utredningen förslår att en ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning ska ersätta den nuvarande lagen. Utredningen föreslår tre nya LSS-insatser, Personlig service och boendestöd, Personligt stöd till barn samt Förebyggande pedagogiskt stöd. Vidare föreslås att ledsagarservice ska bli en del av insatsen personlig service och boendestöd samt att staten ska ha hela ansvaret för insatsen personlig assistans. Socialnämnden är positiva till flertalet av förslagen i utredningen men har synpunkter kring några av förslagen. Socialnämnden vill lyfta att insatsen personlig service och boendestöd inte är relevant att bevilja parallellt med en boendeinsats eftersom boendeinsatsen är så omfattande i sig. Behoven i den dagliga livsföringen ska tillgodoses genom bostad med särskild service. Vidare behöver vissa förtydliganden göras, främst gällande annan särskild anpassad bostad. Socialnämnden vill även betona att det behöver tas i beaktande hur förändringarna i lagen kommer att påverka kostnaderna för kommunen och att kommunen kompenseras därefter.

### **Ärendet**

Socialdepartementet har remitterat betänkandet av LSS-utredningen; Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen, SOU 2018:88 till Nacka kommun.

### **Utredningens syfte**

#### **Uppdraget**

En särskild utredare har sett över assistansersättningen i socialförsäkringsbalken, och delar av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Syftet är att skapa en långsiktigt hållbar ekonomisk utveckling av insatsen personlig assistans



och att få till stånd mer ändamålsenliga insatser i LSS. Lagstiftningen ska främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet. Utredaren har därför gjort en översyn av incitament och förutsättningar för val av personlig assistent och tittat på nödvändiga förändringar i regelverket och hur kvalitet och träffsäkerhet i övriga insatser i LSS kan förstärkas.

Uppdraget var även att göra en risk- och konsekvensanalys av hur relevant EU-rätt kan påverka Sveriges åtaganden och skyldigheter när det gäller insatser enligt LSS samt assistansersättningen. En översyn av frågan om habiliteringsersättning och behovet av lagstiftning i syfte att säkerställa en likformig utformning av habiliteringsersättning i kommunerna har också ingått i uppdraget.

Utredningen hade två huvudsyften:

1. Statens kostnader för personlig assistans får inte blir högre än de är i dag.
2. Insatserna inom LSS ska bli bättre anpassade för dem som behöver insatserna.

Utredningsdirektiven kan sammanfattas i följande punkter:

1. Undersöka arbetsförhållandena, inklusive arbetsledningsansvaret, för personliga assistenter samt redovisa om det finns skillnader mellan privata anordnare, kommuner, brukarkooperativ och assistansberättigade som själva anställer sina assistenter.
2. Undersöka vilka arbetsuppgifter som kan ingå i yrket personlig assistent och hur behoven av kompetens tillgodoses i dag, om det finns skäl för det.
3. Lämna förslag på åtgärder som syftar till att goda arbetsförhållanden för personliga assistenter säkras samtidigt som den assistansberättigades självbestämmanderätt och integritet respekteras.

### **Delar i utredningen som inte är aktuella att besvara**

Sedan betänkandet avlämnades har *Januariavtalet* tillkommit. Januariavtalet har punkter som delvis överlappar betänkandets områden. Detta innebär att remissen inte innefattar de förslag som handlar om att begränsa möjligheterna till assistans för barn och för personer med stor och varaktig funktionsnedsättning. Den innefattar inte heller de förslag om en schablon om 15 timmar för andra personliga behov för personer med assistans. Insatserna *Personligt stöd till barn* samt *förebyggande pedagogiskt stöd* är därför inte aktuella.

Betänkandet innehåller därutöver några ytterligare förslag som helt eller delvis överlappar förslag som behandlas i senare utredningar. Utredningen om egenvård och tillsyn överlappar delvis detta betänkandes förslag som berör personlig assistans för behov av egenvård.

Förslag att assistansanordnare ska stå för sjuklönekostnader samt att assistansanordnare ska ha kollektivavtalsliknande villkor finns även i SOU 2020:01 "Översyn av yrket



personlig assistent” som har remitterats och som Nacka kommun besvarat (KFKS 2020/254).

## Sammanfattande beskrivning av förslagen i LSS-utredningen

### LSS och lagens personkretsar

Utredningen föreslår en ny lag: lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning. Lagen ska även i framtiden förkortas LSS. Nuvarande personkretsar ska finnas kvar. Personkretsbestämmelsen ska moderniseras för att motsvara dagens begreppsbildning.

Utredningen föreslår tre nya LSS-insatser:

- *Personlig service och boendestöd.*
- *Personligt stöd till barn.* Ersätter personlig assistans för personer under 16 år.
- *Förebyggande pedagogiskt stöd.* Ersätter personlig assistans för personer över 16 år och på grund av stora och varaktig psykisk funktionsnedsättning har behov av personligt stöd.

Med anledning av Januariavtalet så är inte förslagen om *personligt stöd till barn* respektive *förebyggande pedagogiskt stöd* aktuella längre.

### Förslag gällande bostad

Boendeformerna som ingår i bostad med särskild service ska finnas kvar. När det gäller *Annan särskilt anpassad bostad* föreslås att insatsen anpassad bostad ska finnas kvar i LSS trots att insatsen genom åren ifrågasatts, bland annat av Socialstyrelsen, SKR och flera kommuner. Det som ifrågasatts är bland annat vad gäller innebörden av begreppet ”viss grundanpassning” och förhållandet mellan insatsen och att ha en lägenhet och få den anpassad med stöd av lagen om bostadsanpassningsbidrag. Ett argument för att ta bort insatsen är att kommunerna inte är skyldiga att förse personer med bostad. I utredningen beskrivs att kraven vid nybyggnation innebär att bostäder är tillgänglighetsanpassade i större utsträckning än tidigare men de har vanligtvis ändå inte den grundanpassning som en särskilt anpassad bostad enligt LSS förutsätts ha. Eftersom det krävs att fastighetsägaren medger att åtgärder vidtas för anpassning av bostaden kan det uppstå situationer när en person med funktionsnedsättning har svårt att få tillgång till en lämplig bostad. Därför anser utredarna att det även fortsättningsvis ska finnas en möjlighet att ansöka om en bostad med viss grundanpassning, dvs. med olika anpassning av bostadens fasta funktioner i, och i anslutning till, bostaden.

Utredningen föreslår att *personlig service och boendestöd* ska erbjuda praktisk hjälp i hemmet, motivationsåtgärder, ledsagning, stöd vid föräldraskap och annat motsvarande stöd. Insatsen personligt stöd och boendestöd ska även kunna erbjudas personer som bor i bostad med särskild service där behovet inte är tillgodosett.

### Förslag gällande gemenskap

Utredningen föreslår att *ledsagarservice* ska ingå i insatsen *personlig service och boendestöd*.



*Insatsen biträde av kontaktperson* ska också kunna innehålla gruppaktiviteter om så önskas och kan därmed bidra till ökad flexibilitet och ett mer varierat innehåll för den som får stödet.

### **Förslag gällande sysselsättning**

Utredningen beskriver att den som har utvecklat sina förmågor i *daglig verksamhet* måste få stöd och möjlighet att hitta ett ordinarie arbete. Personer som deltar i daglig verksamhet är dock inte en prioriterad målgrupp för Arbetsförmedlingen, vilket pekar på att det kan behövas särskilda insatser för att undanröja hinder för övergång till arbete och studier för gruppen. Förslaget är att den enskilde, inom ramen för insatsen daglig verksamhet, ska ha rätt till en inledande kartläggning för att fastställa hur den bäst kan anpassas och utformas utifrån de individuella behoven.

Det föreslås att Socialstyrelsen bör få i uppdrag att, i samarbete med Myndigheten för delaktighet, ta fram kunskapsunderlag för hur den *dagliga verksamheten* kan utformas så att de som står längst från arbetsmarknaden får ökade möjligheter till såväl att förvärva och bibehålla sina förmågor som till delaktighet i samhället.

Utredarna föreslår att den som beviljas daglig verksamhet ska ha rätt till en inledande kartläggning för att fastställa hur insatsen bäst kan anpassas och utformas utifrån de individuella behoven. Den ska avse såväl frågan hur personer i daglig verksamhet som har utvecklat sina förmågor kan prövas mot arbetsmarknaden som de ekonomiska och organisatoriska förutsättningarna för att på olika sätt möjliggöra en övergång till arbete eller studier i kombination med deltagande i daglig verksamhet.

När det gäller dem som står längst från arbetsmarknaden bör kunskapsunderlag tas fram med sikte på åtgärder för ökade möjligheter till såväl att förvärva och bibehålla förmågor som till delaktighet i samhället.

En översyn av insatsen bör genomföras med utgångspunkt från en kartläggning av förhållandet mellan daglig verksamhet och arbetsmarknads- och utbildningsområdena.

Då det saknas tydligt uttalat lagstöd för utbetalning av habiliteringsersättning föreslår utredningen att det ska framgå av lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter att kommuner i syfte att uppmuntra till närvaro, utan föregående individuell behovsprövning, får utbetala habiliteringsersättning till den som deltar i daglig verksamhet enligt LSS.

### **Förslag om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun**

Mot bakgrund av de särskilda förutsättningar som gäller för personlig assistans med bland annat de höga kostnaderna och den oro som detta skapar hos personer i behov av stöd, utförare av assistans och kommunsektorn föreslår utredningen att personlig assistans ska vara statligt ansvar. Detta trots den principiella utgångspunkten att stöd enligt LSS är en kommunal uppgift, att personlig assistans vara ett statligt ansvar. Staten ska ansvara för den personliga assistansen, som även i fortsättningen ska utgöras av assistansersättning, inom ramen för förmånerna i socialförsäkringsbalken.

### *Hälso- och sjukvård*

I utredningens beskrivs att barn och unga på *korttidsvistelse* ofta har dagliga behov av hälso- och sjukvårdsinsatser. När det gäller vissa personers behov av medicinska omsorger under *korttidsvistelse* måste huvudmannen för verksamheten samverka med sjukvårdshuvudmannen för att säkerställa tillgången till, och kunskap om, sådana omsorger. I insatsen ingår omvårdnad.

Vidare framgår att IVO lyft fram säkerheten på hälso- och sjukvårdsområdet som den främsta risken. Det gäller insatser som utförs som egenvård i hemmet, men där det uppstår oklarheter kring vem som har ansvar för att tillgodose hälso- och sjukvårdsbehov i korttidsvistelsen. IVO menar att det handlar om både oklarhet och brist i samverkan mellan kommunen, regionen och föräldrarna.

Utredningen fastslår mot bakgrund av de risker som IVO påtalat, och SKR:s synpunkt på ansvarsfördelningen, att regeringen bör se över frågan om fördelningen av hälso- och sjukvårdsansvaret i samband med korttidsvistelse. SKR har till utredningen framfört att hälso- och sjukvårdsansvaret borde överföras från regionen till kommunen när det gäller korttidsvistelse.

Utredningen beskriver att i insatsen *korttidstillsyn för skolungdom över 12 år* ingår omvårdnad.

### **Förslag gällande kvalitet, uppföljning och tillsyn**

#### *Företrädare*

Utredningen beskriver att då personer som både företräder en person i egenskap av god man, förvaltare eller ställföreträdare och ger henne eller honom stöd enligt LSS föreligger risk för jävsproblematik. Det föreslås därför att i den översyn av regelverket om gode män, förvaltare och andra ställföreträdare som regeringen aviserat bör ingå att se över hur regelverket fungerar när det gäller personer med funktionsnedsättning. Ett utbildningsmaterial bör tas fram med syfte att öka förståelsen för de olika roller den som ger eller får stöd enligt LSS samt den som företräder någon i LSS personkrets har.

### **Förslag gällande utjämning och fördelning av kostnader**

Utredningen har undersökt möjligheterna att åtgärda de problem och risker som finns med utjämningsystemet för LSS. Fördelarna med en förändring av systemet är dock inte tillräckligt stora i förhållande till riskerna för nya problem till följd av förändringarna och utredningen föreslår därför inte några sådana utöver de som behövs med anledning av förslagen om förändringar av insatserna i LSS. När staten blir ensam huvudman för insatsen personlig assistans bör kommunerna finansiera en del av kostnaden för assistanssättningen, upp till 20 timmar i genomsnitt per vecka.

### **Enhetens utredning och bedömning**

Omsorgsenheten är positiv till flertalet av förslagen i utredningen, men har synpunkter kring några av förslagen. Synpunkterna redovisas nedan:



## Insatser i boende

I förslaget om insatsen *personlig service och boendestöd* som ska innefatta praktisk hjälp i hemmet, motivationsåtgärder, ledsagning, stöd vid föräldraskap och annat motsvarande stöd så behöver detta utredas vidare och förtydligas vad som ska ingå i insatsen och i vilka situationer insatsen ska beviljas. Det behövs ett förtydligande av vad som ska ingå i *stöd vid föräldraskap* om det är det för att tillgodose behov vid fysiska funktionsnedsättningar enbart eller vid stödbehov som uppstår utifrån neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. I utredningsförslaget är det allt för diffust vad detta innebär. Frågan är komplex och stödet kan vara svårt att tillgodose utifrån barnets bästa gällande bland annat uppfostran och utveckling. Det är viktigt att barnets behov utreds separat från föräldrarnas stödbehov. Det finns föräldrar med svåra funktionsnedsättningar som behöver omfattande insatser och kompetenser från andra delar av socialtjänsten för att barnet ska få en trygg uppväxt. I de fall föräldrar med svåra funktionsnedsättningar inte kan ge sina barn en trygg och fullgod uppväxt ska och kan behovet av stöd inte tillgodoses via boendestöd. Barnkonventionen ska tas i beaktande och barnets behov ska alltid prioriteras.

För personer som bor i bostad med särskild service enligt LSS ska behovet av stöd tillgodoses inom insatsen bostad med särskild service. Detta då insatsen bostad med särskild service betraktas som en heltäckande insats gällande personens behov i den dagliga livsföringen. Praktisk hjälp i hemmet, motivationsåtgärder, ledsagning och annat motsvarande stöd är därmed faktiskt tillgodosett. Insatsen är nivåbedömd för att säkra den enskildes behov. I enbart undantagsfall beviljas biståndsbedömt stöd i form av ledsagarservice. Att utöva en annan insats i det befintliga gemensamma boendet bidrar också till svårigheter till att bibehålla den enskildes sekretess.

### *Annan särskilt anpassad bostad*

Insatsen är svårtolkad, bland annat vad gäller innebörden av begreppet ”viss grundanpassning” och förhållandet mellan insatsen och att ha en lägenhet och få den anpassad med stöd av lag om bostadsanpassningsbidrag. Det råder ofta också ett missförstånd om vem som har rätt till insatsen. De allra flesta som ansöker om insatsen är personer som tror sig ha rätt till ett boende då de tillhör personkretsen, men inte har behov av anpassningar. Om insatsen ska vara kvar bör det vara tydligare direktiv kring vilka krav som ska vara uppfyllda för att ha rätt till insatsen samt i förhållande till annan lagstiftning.

### *Sysselsättning*

Vi ser positivt på förslaget att införa kartläggning av personens behov i ett tidigare skede. Redan idag sker som regel en kartläggning av den enskildes behov och önskemål, men då först i samband med uppstart inom den dagliga verksamheten.

Det blir också allt vanligare att de dagliga verksamheterna erbjuder individuella inriktningar som exempelvis praktik för att på sikt ha större möjligheter att komma ut på den öppna arbetsmarknaden.



Vi vill belysa att det blir allt svårare för personer med funktionsnedsättning att ta sig in eller vara kvar på den öppna arbetsmarknaden, vilket är en av anledningarna till att allt fler personer ansöker om daglig verksamhet enligt LSS och sedan bli kvar. Som exempel kan nämnas att Samhall under senare tid avslutat flertalet av sina anställdas anställningar. Dessa personer har därmed inte fått något annat arbete på den öppna arbetsmarknaden.

#### *Företrädare*

Vi ser positivt på förslaget om att se över regelverket när det gäller personer som både företräder och ger personen stöd enligt LSS föreligger risk för jävsproblematik. Lämpligheten att anhöriga är företrädare för personer inom denna målgrupp bör även generellt ses över, då det i många fall kan vara av egenintresse att ta sig an uppdraget som företrädare. Som anhörig kan det även vara svårt att göra sakliga bedömningar då det finns en känslomässig förankring i relationen. Relationen kan färga behovet och missförhållanden kan förbli dolda. Det föreligger också en beroendeställning för den som får stödet och personens utveckling och självständighet kan påverkas negativt.

Det upplevs att bristen på legala företrädare medför att många anhöriga förordnas som företrädare trots olämplighet.

#### **Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun**

##### *Hälso- och sjukvård, egenvård*

Socialnämnden delar inte utredningens slutsats att ansvarsfördelningen för hälso- och sjukvård är oklar. Lagstiftningen beskriver ansvarsfördelningen tydligt och hälso- och sjukvård för barn är regionens ansvar. Däremot bör åtgärder vidtas för att säkerställa att regionen bedriver den hälso- och sjukvård som de är skyldiga till inom sitt område och att detta är patientsäkert.

Barn och unga på korttidsvistelse har ofta dagliga behov av hälso- och sjukvårdsinsatser. I utredningen belyses att det är ett problem att regionerna inte tar sitt ansvar för hälso- och sjukvården. Överförandet av hälso- och sjukvårdsansvar till kommunerna som utredningen delvis föreslår skulle innebära ändringar i kommunernas organisering av insatserna. Kommunerna kommer då behöva anställa legitimerad personal till korttidsboenden och kostnaderna för kommunerna kommer öka betydligt. Än viktigare är att den sammanhållna hälso- och sjukvård som varit ett mål för regionerna skulle gå om intet. Målgruppen är en patientgrupp som i stort ofta har omfattande vårdkontakter. Förslaget om legitimerad personal på korttidsboendena medför att denna sammanhållna vård inte får den avsedda och önskade effekten.

Gällande insatsen korttidstillsyn för skolungdom över 12 år står att ” i insatsen ingår omvårdnad”. Vi vill belysa att omvårdnad är hälso- och sjukvård och ingår därmed inte i uppdraget inom LSS utan styrs av hälso- och sjukvårdslagen.

Det bör förtydligas hur regionerna ska planera och säkerställa en god och säker hälso- och sjukvård för berörda individer, redan innan insatsen påbörjas. Inom LSS-verksamheter och personlig assistans ställs inga krav på utbildning eller kompetens inom



hälso- och sjukvård. Delegering av hälso- och sjukvårdsinsatser till en person som saknar formell kompetens ska endast ske i undantagsfall enligt gällande lagstiftning.

### **Ekonomiska konsekvenser**

Kostnadsberäkningen i LSS-utredningen av förändring i lagen visade att kostnaderna för kommunerna kommer att öka om förslagen blir fastställda. Med anledning av de beslutet som fattades i Januariavtalet är kostnadsberäkningen inte aktuell.

Det är därmed svårt att bedöma vad förändringarna i kvarvarande förslag kommer att generera för kostnader för kommunen.

### **Konsekvenser för barn**

Förslagen i betänkandet "Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen" kan möjliggöra att de barn som berörs av förslagen kan få en utökad kvalitet och flexibilitet av insatsen och därmed tryggare utförda insatser med utökad kontinuitet. De får därmed förstärkt möjlighet att leva som alla andra i enlighet med den övergripande målsättningen i LSS. Mer personligt utformat flexibelt stöd kan ge ökad kvalitet för barn samt dennes familj och syskon.

Insatsen personlig service och boendestöd där föräldrastöd föreslås ingå behöver utredas vidare och förtydligas utifrån vad som ingår i stödet och hur det kan påverka barn direkt och på sikt, både positivt men även negativt. Barnperspektivet behöver tas i beaktande.

### **Handlingar i ärendet**

1. Förslag till yttrande
2. Betänkande av Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen, SOU 2018:88, Statens offentliga utredningar: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2019/01/sou-201888/>

Karin Kollberg  
Social- och äldredirektör  
Stadsledningskontoret

Camilla Rosér  
Kvalitetsutvecklare  
Omsorgsenheten