

Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen (SOU 2018:88)

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har granskat utredningens förslag med utgångspunkt i hur de bedöms påverka rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet. Vi begränsar därför våra synpunkter till de förslag som skulle få konsekvenser för rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringen.

ISF:s synpunkter på förslagen i sammanfattning

ISF tillstyrker följande förslag:

- De bestämmelser som berör mål och inriktning samlas och rubriceras i lagen om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning på ett sätt som tydliggör bestämmelsernas ställning och innehåll (avsnitt 3.4.7).
- Uttrycken begåvningsmässigt funktionshinder och andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder ska ersättas med begåvningsmässig funktionsnedsättning respektive annan varaktig fysisk eller psykisk funktionsnedsättning i regleringen av vilka som omfattas av LSS (avsnitt 4.2.3).
- Den enskilde ska inom ramen för insatsen daglig verksamhet ha rätt till en inledande kartläggning för att fastställa hur den bäst kan anpassas och utformas utifrån de individuella behoven.

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.

En kartläggning av förhållandet mellan insatsen daglig verksamhet och arbetsmarknads- och utbildningsområdena ska utgöra utgångspunkt för en översyn av insatsen. 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 (avsnitt 8.2.6).

- Rätt till personlig assistans som ska utföras av fler än en person ska endast föreligga i den mån behovet inte kan tillgodoses på annat sätt, genom att bostaden anpassas eller genom användning av hjälpmedel (avsnitt 10.4.10).
- Fyra olika schablonbelopp avseende assistansersättning ska utgå för assistans som utförs under
 1. icke obekväm arbetstid av en personlig assistent som lever i hushållsgemenskap med den försäkrade,
 2. obekväm arbetstid av en personlig assistent som lever i hushållsgemenskap med den försäkrade,
 3. icke obekväm arbetstid av en personlig assistent som inte lever i hushållsgemenskap med den försäkrade, och
 4. obekväm arbetstid av en personlig assistent som inte lever i hushållsgemenskap med den försäkrade (avsnitt 12.7.4).
- Schablonersättningen ska kompensera för sjuklönekostnader (avsnitt 12.7.6).
- Det ska vara ett villkor för att beviljas tillstånd att bedriva verksamhet med personlig assistans att nivåerna på de anställdas lön, försäkringar och pension minst följer ett centralt kollektivavtal som tillämpas i hela Sverige på motsvarande arbetstagare (avsnitt 12.7.7).
- Det ska tydligt framgå av lagen att kommunen fortlöpande ska följa upp vilka som omfattas av lagen, vilka deras behov av stöd och service är och att kommunen ska verka för att dessa personer får sina behov tillgodosedda (avsnitt 13.3.1).
- Det ska krävas tillstånd för att bedriva verksamhet med personlig service och boendestöd, personligt stöd till barn och förebyggande pedagogiskt stöd. Kommuner och landsting som ska bedriva sådan verksamhet ska anmäla den till IVO innan verksamheten påbörjas. Regeringen bör ge IVO i uppgift att utreda om frekvenstillsyn kan medföra positiva effekter för kvaliteten i gruppboheter enligt LSS och i så fall hur och med vilken frekvens den bör genomföras (avsnitt 13.4.3).
- I översynen 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. Socialstyrelsen bör ges i uppdrag att i samverkan med länsstyrelserna sammanställa och publicera utbildningsmaterial 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 (avsnitt 13.5.5).

- Försäkringskassan ska minst vart tredje år följa upp den försäkrades behov av ersättning. Om den försäkrade har fyllt 65 år, behöver någon uppföljning inte göras (avsnitt 14.5).
- I bestämmelsen om barnets bästa ska uttryckligen anges att barnets bästa ska utredas och särskilt beaktas vid åtgärder som rör ett barn. Vid bedömningen av barnets bästa ska hänsyn tas till barnets åsikter. Det ska framgå av lagen att barnet ska få relevant information, om exempelvis sina rättigheter, handläggningen, de beslut som kan komma att fattas och dess konsekvenser. Barnet ska också informeras om beslut varigenom ärendet avgörs och de skäl som bestämt utgången. Informationen ska anpassas till barnets ålder, mognad och andra individuella förutsättningar. Den som ger informationen ska så långt möjligt försäkra sig om att barnet förstått informationen. Ett barn ska ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet och dessa ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad (avsnitt 14.6).
- Socialstyrelsen ska ta fram kunskapsstöd och annat material avseende innehållet i de nya insatserna personligt stöd till barn, förebyggande pedagogiskt stöd och personlig service och boendestöd. Arbetet bör genomföras i samarbete med Myndigheten för delaktighet, SKL och funktionshinderrörelsen. Informations- och utbildningsinsatser måste genomföras i samband med att dessa nya insatser införs (avsnitt 14.8).
- Socialstyrelsen och Försäkringskassan ska planera och genomföra informationsinsatser i god tid innan förändringarna träder i kraft. Dessa bör genomföras i samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting och kommunerna och innebära att enskilda som berörs får individuellt anpassad information (avsnitt 14.9).
- Regeringen anmäler insatser som förmåner vid sjukdom enligt LSS till kommissionen. Under förutsättning att kommissionens förslag antas ska regeringen anmäla eller omklassificera assistansersättning och insatser i LSS till kommissionen som förmåner vid långvarigt vårdbehov (avsnitt 15.3).
- Regeringen ska till kommissionen anmäla insatserna i LSS som vårdförmåner vid sjukdom (avsnitt 15.4).
- Det ska framgå av LSS att kommunerna ska bevilja vårdförmåner till personer som kan ha rätt till dessa när förordning 883/2004 är

tillämplig. Unionsmedborgaren ska få insatsen i den kommun där han eller hon vistas men på bekostnad av den stat där personen är försäkrad (avsnitt 15.6.5).

- En ny lag om kommunernas och landstingens kostnadsansvar för insatser som motsvarar insatserna enligt lagen (2021:000) om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning ska införas.

Försäkringskassan ansvarar för att administrera kostnadsdelen för kommunernas och i förekommande fall landstingens räkning.

Kommunerna och i förekommande fall landstingen kommer att ersättas för de kostnader som uppkommer när en person från en annan medlemsstat som har rätt till vårdförmåner enligt förordningen får insatser enligt lagen (2021:000) om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning. En person som är folkbokförd i Sverige men som under en tillfällig vistelse får insatser motsvarande LSS-insatser i en annan medlemsstat ska kommunen och i förekommande fall landstinget betala för.

En sekretessbrytande uppgiftsskyldighet för kommunen och landstingen ska införas i den nya lagen (avsnitt 15.7).

ISF varken tillstyrker eller avstyrker följande förslag:

- Beredskap ska inte vara en del av den personliga assistansen (avsnitt 10.4.11).
- Staten ska ha hela ansvaret för insatsen personlig assistans (avsnitt 11.4.1).
- Statens ansvar för den personliga assistansen bör även i fortsättningen utgöras av assistansersättning inom ramen för förmånerna i socialförsäkringsbalken. Kommunen ska svara för utförandet av personlig assistans när den enskilde begär det (avsnitt 11.4.2).
- Regeringen bör överväga behovet av en översyn av fördelningen av hälso- och sjukvårdsansvaret i samband med korttidsvistelse och om kommuner och landsting bör få utökade möjligheter att avtala om hur ansvaret för hälso- och sjukvården kan fördelas mellan huvudmännen (avsnitt 11.4.3).
- En ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning ska ersätta den nuvarande lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. De förändringar vi föreslagit i ovanstående kapitel ska införas i den nya lagen och nästan alla bestämmelser i den nuvarande lagen ska föras över till den nya lagen. Lagen ska vara indelad i kapitel med löpande

paragrafnumrering inom varje kapitel samt innehålla vissa underrubriker (avsnitt 14.2).

- Personlig assistans ska vara en insats som beviljas enligt lagen om stöd och service åt vissa personer med funktionsnedsättning. Att staten ansvarar för den på så sätt att den tillhandahålls genom assistansersättningen ska framgå både av LSS och genom regleringen i socialförsäkringsbalken. Den som har assistansersättning ska kunna beviljas detta även för ett tillfälligt utökat behov av stöd. Den som har assistansersättning kan inte därutöver beviljas insatsen förebyggande pedagogiskt stöd (avsnitt 14.3).
- Den nya lagen om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning ska träda i kraft den 1 januari 2022. Från och med den dagen ska alla beslut om personlig assistans som kommunerna fattat anses utgöra beslut om assistansersättning och vara ett ansvar för Försäkringskassan i enlighet med reglerna i socialförsäkringsbalken.

Under tiden den 1 januari 2022 till och med den 31 december 2024 ska de som har ett beslut om personlig assistans eller assistansersättning ha möjlighet att antingen ansöka om sådan ersättning på nytt eller vända sig till kommunen och ansöka om någon av de nya insatserna i lagen om stöd och service åt vissa personer med funktionsnedsättning. Sådana ansökningar ska behandlas enligt de nya reglerna och prövningen ska ske med bortseende från att behovet vid prövningstillfället är tillgodosett genom ett beslut om personlig assistans eller assistansersättning. Per den 1 januari 2025 upphör alla beslut om personlig assistans och assistansersättning som meddelats före den 1 januari 2022 att gälla (avsnitt 14.7).

- Kommunerna ska fullt ut finansiera statens kostnader för assistansersättning för dem som beviljas upp till 20 assistanstimmar per vecka i genomsnitt. Regleringen av LSS-utjämnningen anpassas till förslaget att tre nya LSS-insatser införs (personlig service och boendestöd, personligt stöd till barn och förebyggande pedagogiskt stöd), en LSS-insats inte längre är en egen insats (ledsagarservice) och att insatsen personlig assistans ska beslutas av Försäkringskassan och medfinansieras av kommunerna. I samband med detta tas nya fördelningsnycklar fram för samtliga LSS-insatser (avsnitt 16.3).

ISF lämnar inga synpunkter på följande förslag: 10.4.4, 10.4.6, 10.4.11 (den del som handlar om en schablon om 15 timmar för andra personliga behov), 10.4.14, 10.4.15 och 14.3 (den del som handlar om förebyggande pedagogiskt stöd) med anledning av att dessa enligt missivet inte omfattas av remissen.

ISF har inga synpunkter på resterande förslag i utredningen.

ISF:s synpunkter förslag för förslag

I det följande kommenterar ISF vissa av förslagen.

8.2.6 Överväganden (Daglig verksamhet)

ISF tillstyrker förslaget. Det är förhållandevis vanligt att personer som har socialförsäkringsförmånen "aktivitetsersättning vid nedsatt arbetsförmåga" deltar i daglig verksamhet. I tidigare rapporter har ISF visat att tiden med aktivitetsersättning inte i tillräcklig utsträckning innehåller ändamålsenliga aktiviteter och att de aktiviteter som genomförs inte följs upp i tillräcklig utsträckning (se till exempel ISF, *Aktivitetsersättning till trettio års ålder – vad händer sedan?* Rapport 2017:5).

ISF ser därför positivt på att daglig verksamhet inleds med en kartläggning för att individuellt kunna utforma verksamheten för den enskilde så att hans förmågor tas tillvara på ett ändamålsenligt vis. Vi är också positiva till att det tas fram ett kunskapsunderlag för hur daglig verksamhet kan utformas så att det skapas förutsättningar för de som står längst ifrån arbetsmarknaden att skapa och behålla sina förmågor samt närma sig arbetsmarknaden eller finna möjliga kombinationer mellan arbete, studier och daglig verksamhet.

10.4.10 Dubbel assistans i förhållande till hjälpmedel eller anpassning av bostaden

ISF tillstyrker förslaget. Vi bedömer att det är rimligt att bostaden anpassas eller att hjälpmedel används innan rätten till dubbelsassistans utreds. Genom bostadsanpassning och användning av hjälpmedel ser ISF möjlighet till ökad självständighet i bostaden för personer med funktionsnedsättning. Vi bedömer också att det bör leda till en förbättrad fysisk arbetsmiljö för de personliga assistenterna, vilket kan leda till att sjukdom och arbetsskador kan minska.

12.7.4 Ersättningen bör differentieras

ISF tillstyrker förslaget om ett differentierat schablonbelopp. Vi instämmer i utredningens bedömning att ett differentierat schablonbelopp ökar träffsäkerheten i resursanvändningen. ISF har i en tidigare rapport argumenterat för vikten av att timschablonen i assistansersättningen ska vara mer ändamålsenligt utformad, så att den bättre speglar de verkliga kostnaderna (ISF, *Assistansmarknaden – En analys av timschablonen*. Rapport 2012:12).

12.7.6 Schablonen kompenserar för sjuklönekostnader – kommunen har ansvar för att assistans utförs och 12.7.7 Krav på kollektivavtal eller kollektivavtalsliknande villkor för att få anordna personlig assistans

ISF tillstyrker förslagen och hänvisar till vårt tidigare remissvar till utredningen SOU 2020:1, *Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor*, avsnitt 8.3.2 och 8.2.2.

13.3.1 Ansvar för uppföljning av insatserna och 13.4.3 Utredningens överväganden (Tillstånd och tillsyn i LSS)

ISF tillstyrker förslagen. Det är viktigt att det görs en uppföljning så att personer som har rätt till stöd får det, och att det genom tillstånd och tillsyn säkerställs att insatserna och verksamheterna håller hög kvalitet.

13.5.5 Utredningens överväganden (Vad bör gälla för den som utför insatser i LSS)

ISF tillstyrker förslaget. ISF ser positivt på att en översyn av hur regelverket fungerar för personer med funktionsnedsättning bör ingå i översynen av regelverket av gode män, förvaltare och andra ställföreträdare.

ISF ser också positivt på att Socialstyrelsen sammanställer och publicerar utbildningsmaterial som belyser problematiken när den som ger stöd också företräder personen. Vi anser att det är angeläget att denna problematik uppmärksammas.

14.5 Omprövning och uppföljning

ISF tillstyrker förslaget. ISF instämmer i utredningens bedömning att det finns anledning att följa upp den försäkrades behov av ersättningen med jämna mellanrum. Vi anser också att det är rimligt att göra uppföljningen minst vart tredje år.

14.6 Ett barnrättsperspektiv i lagen

ISF tillstyrker förslaget och ser positivt på att barnrättsperspektivet tydliggörs i lagen.

14.8 Förberedelse av nya LSS-insatser och 14.9 Informationsinsatser

ISF tillstyrker förslagen och instämmer i bedömningen att det ska tas fram kunskapsstöd och annat material om de nya insatserna personlig service och boendestöd, om dessa genomförs, och att detta görs i samarbete med berörda parter. Vi anser att det är viktigt att det genomförs informationsinsatser i god tid vid förändringar av det här slaget.

15.3, 15.4, 15.6.5 och 15.7 Förbättrade samordningsregler inom EU

ISF tillstyrker förslagen under förutsättning att kommissionens förslag gällande förbättrade samordningsregler antas. ISF instämmer i utredningens bedömning att det är mest effektivt att Försäkringskassan blir behörig institution vid samordning av dessa förmåner inom EU.

10.4.11, 11.4.1, 11.4.2, 11.4.3, 14.3 och 16.3 Förslag som berör frågan om huvudmannskapet för den personliga assistansen

ISF varken tillstyrker eller avstyrker de förslag som är kopplade till frågan om huvudmannskapet för den personliga assistansen. ISF menar att dessa förslag bör utredas inom ramen för utredningen om huvudmannskapet om den personliga assistansen som aviseras i remissmissivet.

ISF har i tidigare rapporter synliggjort den problematik som finns med ett delat ansvar för den personliga assistansen (se till exempel ISF, *Assistansersättningen – Bristar i lagstiftning och tillämpning*. Rapport 2015:9). Vi ställer oss därför positiva till att det görs en genomlysning av huvudmannskapet för den personliga assistansen, och avvaktar den kommande utredningens förslag.

14.2 En modernt utformad lagstiftning och 14.7 Övergångsregler och ikraftträdande

ISF anser att det är angeläget att lagen moderniseras och får ett mer modernt språk. Men vi kan varken tillstyrka eller avstyrka lagens utformning i dess helhet eftersom många delar inte kommer att genomföras.

De delar i lagen som ISF har synpunkter på hanteras i samband med respektive förslag.

ISF varken tillstyrker eller avstyrker förslagen om lagens ikraftträdande och övergångsbestämmelser eftersom de förutsätter att alla förslag i lagen genomförs.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Eva-Lo Ighe. Utredarna Maria Gustavson och Sonja Nikolovska samt praktikanten Daniel Sandberg har varit föredragande. I beredningen har också utredaren Leif Ericsson deltagit. Vid den slutliga handläggningen har chefsjuristen Anna Samuelsson, enhetscheferna Pererik Bengtsson, Mats Granér och Ola Leijon, HR-ansvariga Caroline Carlsson och administrativa chefen Annika Stegarp Perman deltagit.

Eva-Lo Ighe

Maria Gustavson