

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

Remissvar LSS och assistansersättningen

Vårdföretagarna lämnar härmed remissvar över SOU 2018:88 Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen.

Vårdföretagarna är en arbetsgivar- och branschorganisation för privata vård- och omsorgsgivare. Vårdföretagarna har cirka 2000 medlemsföretag som man tecknar kollektivavtal för, med över 100 000 årsanställda. Bland våra medlemsföretag finns ett stort antal företag med långårig erfarenhet av att bedriva verksamhet inom LSS.

Vårdföretagarna välkomnar regeringens påpekande inför remitteringen att barn även framgent, trots LSS-utredningens förslag på området, ska ha rätt till personlig assistans. Vi välkomnar också att regeringen tydligt avvisat utredningens förslag om en schablon om 15 timmars personlig assistans för andra personliga behov. Vad vi däremot saknar är en tydlig ambition att långsiktigt värna den personliga assistansen utifrån lagstiftningens ursprungliga intentioner om jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet. Den personliga assistansen skapades för att ge individen frihet att själv planera sitt liv, och för att detta ska fungera i realiteten krävs en politisk vilja att eliminera de inskränkningar som skett genom förändringar av praxis under ett drygt decennium.

Som regeringen konstaterar vid remitteringen innehåller SOU 2018:88 förslag om personliga assistenters sjuklönekostnader och villkor som även behandlats i SOU 2020:01 Översyn av yrket personlig assistent. Då Vårdföretagarna har lämnat remissvar på 2020:01 kommer vi inte i detta remissvar att upprepa vad vi där anförde. Även vissa frågor om egenvård och tillsyn som behandlas av utredaren Fredrik Malmberg i 2020:3 och som ska slutredovisas våren 2021 överlappar innehållet i SOU 2018:88.

Vårdföretagarna deltog den 26 mars i år i en hearing med denna utredning och lämnade den 1 april en kort skriftlig version av vårt anförande på hearingen. Vi avser återkomma kring dessa frågor när Malmbergs utredning remitteras.

Synpunkter

LSS-utredningen är oerhört omfattande och som beskrivits ovan överlappar dess innehåll flera andra utredningar och innehåller flera kontroversiella förslag. Vi kommer nedan kort kommentera utredarens förslag i tur och ordning men vill inledningsvis påminna om den ideologiska grunden i LSS. Vi ser en risk att debatten om denna mycket omfattande utredning fastnar i detaljerna, att man diskuterar för- och nackdelar med enskilda föreslagna insatser och därmed förlorar det bredare perspektivet. En insats kan i sig vara utmärkt, men frågan är vad införandet av ytterligare insatser ger för effekt för de människor som omfattas av LSS. Vi har under ett antal år nu sett hur människor ställs utanför den personliga assistansen, och därmed hänvisas till insatser som leder till en lägre grad av självbestämmande och som sämre främjar jämlikhet i levnadsvillkor och

full delaktighet i samhällslivet. Vi måste, när vi förhåller oss till LSS-utredningens förslag, inte bara se till de enskilda delarna, utan hela tiden fråga oss: kommer dessa förändringar leda till ökad jämlikhet i levnadsvillkor och större delaktighet i samhällslivet för de berörda individerna? Det finns en bred politisk vilja att utveckla LSS, för att förbättra livet för dem som omfattas av lagen. Hanteringen av denna utredning är ett utmärkt tillfälle att göra just det. Vårdföretagarna vill därför kort peka på ett par områden som skulle behöva hanteras i den fortsatta processen, för att ta ett helhetsgrepp kring återupprättandet av LSS.

När regeringen i januari 2018 aviserade ett nödstopp för omprövningar av beslut om statlig assistansersättning från och med 1 april 2018 motiverades detta med att man ville skydda assistansberättigade "från den senaste tidens förändringar i rättspraxis, liksom eventuellt kommande rättspraxis". Regeringen konstaterade alltså att praxis från och med RÅ 2009 ref. 57 fått konsekvenser som inte låg i linje med lagstiftarens intentioner. Nu har lagstiftaren möjlighet att tydliggöra dessa intentioner, men då krävs andra ingångsvärden än SOU 2018:88 har att erbjuda. Om politikens intention är att återupprätta den personliga assistansen krävs förslag som korrigerar tillämpningen för tillhörighet till personkrets 3. Högsta förvaltningsdomstolen har skapat praxis som innebär att allt färre personer anses tillhöra personkretsen. Vårdföretagarnas uppfattning är att detta har skett trots, inte i linje med, riksdagsmajoritetens intentioner och att politiken därför måste justera lagstiftningen för att återställa den tillämpning som gällde fram till HFD:s avgörande, HFD 2012 ref. 8.

Vidare krävs en korrigerad tillämpning av vad som räknas som grundläggande och andra personliga behov eller hur dessa ska beräknas. Vi menar att grundläggande behov i sig är integritetsnära, och att det är integritetskränkande att genom minutjakt dela upp dessa. Hela toalettbesöket och hela tiden i duschen är integritetsnära. Assistans som tillgodoser ett grundläggande behov bör i sin helhet räknas som integritetsnära och därmed ligga till grund för beräkningen av tidsåtgången. Utan sådana förändringar kommer den personliga assistansen inte heller när denna utredning färdigbehandlats och implementerats att tillgodose de behov som insatsen syftar till att svara mot.

Vårdföretagarna kommer nedan i korthet kommentera de olika förslag som presenteras i utredningen.

Ny insats: Personlig service och boendestöd

Utredningen föreslår att även den som bor i en annan bostad än en bostad med särskild service ska ha rätt till praktisk hjälp i hemmet, motivationsåtgärder, ledsagning, stöd vid föräldraskap och annat praktiskt stöd. Vårdföretagarna har inget principiellt emot en sådan ny insats, men vill varna för att den kan komma att för vissa individer ersätta personlig assistans, med sämre livskvalitet som följd. Utredningen föreslår också att även den som bor i en bostad med särskild service ska kunna ha rätt till ett sådant stöd. Det, menar Vårdföretagarna, vore olyckligt. För att individen med LSS-insatser ska ha bästa möjlighet till ett liv som andra menar vi att man bör ha så få insatser som möjligt. Boende i en bostad med särskild service ska kunna få hela det stöd de behöver genom den befintliga insatsen. Ett lapptäcke av insatser gör livet till ett projekt.

Utredningen föreslår också att insatsen ledsagning ska ingå i denna insats. Vårdföretagarna förstår inte syftet med denna förändring. Ledsagning är en tydlig, avgränsad och begriplig insats.

Avlösarservice

Utredningen föreslår att insatsen avlösarservice i hemmet får namnet avlösarservice för att det tydligt ska framgå att insatsen även kan ske på annan plats. Vårdföretagarna tillstyrker detta.

Förlängd utbildning i fritidshem

Utredningen föreslår ett nytt namn på insatsen korttidstillsyn samt föreslår att åldersgränsen för när skolungdom kan beviljas denna insats ska överensstämja med vad som anges för fritidshem enligt skollagen. Det innebär att kommunen ska erbjuda fritidsverksamhet till och med vårterminen det år en elev fyller 13 år. Korttidstillsyn är idag en insats för barn över 12 år med funktionsnedsättning som har förvärvsarbetande föräldrar. Vårdföretagarna tolkar utredningens förslag som att man avskaffar rätten till korttidstillsyn efter vårterminen det år en elev fyller 13 år. Det skulle sannolikt påverka förvärvsarbetande föräldrars möjlighet till fortsatt delaktighet på arbetsmarknaden negativt, samt begränsa de berörda barnens sociala liv och delaktighet i samhällslivet. Vårdföretagarna avstyrker detta.

Kontaktperson

Utredningen föreslår att insatsen kontaktperson skulle kunna innehålla gruppaktiviteter för att skapa ett mer varierat innehåll för den som får stödet, givet att den enskilde samtycker. Vårdföretagarna har inga principiella invändningar mot detta men vill dock anföra att en sådan utveckling av insatsen kontaktperson gränsar till det som idag erbjuds inom insatsen daglig verksamhet. Vi vill också betona vikten av ett reellt självbestämmande, så att insatsen inte urvattnas och förlorar sin ursprungliga betydelse. För vissa individer som har insatsen kontaktperson kan det, av exempelvis sociala eller kommunikativa skäl, vara svårt att säga nej och att välja bort. Det kan vara svårt att i relationen med andra driva och argumentera för sin egen åsikt. För ett reellt eget val mellan gruppaktiviteter och enskild aktivitet med kontaktperson krävs därför ett pedagogiskt stöd från omgivningen. Vårdföretagarna vill varna för en utveckling där insatsen av ekonomiska skäl blir mindre kvalitativ och därmed förlorar sin ursprungliga betydelse för den enskilde.

Daglig verksamhet

Utredningen föreslår att den som beviljas daglig verksamhet ska ha rätt till en inledande kartläggning för att fastställa hur insatsen bäst kan anpassas utifrån individens behov. Detta är utmärkt. Utredningen föreslår vidare att det ska framgå av lagen att kommuner får utbetala habiliteringsersättning till dem som deltar i daglig verksamhet. Vårdföretagarna anser att alla som deltar i daglig verksamhet bör ha rätt till habiliteringsersättning, och att detta inte ska vara valfritt för kommunerna. En sådan förändring ligger också i linje med utredningens ansats att närmare koppla daglig verksamhet till utbildning och arbetsmarknad för att öka möjligheten till övergång till arbete och studier i kombination med deltagande i daglig verksamhet. Vårdföretagarna menar att här finns goda möjligheter att stödja människor på väg mot ett

förvärvsarbete, exempelvis en lönebidragsanställning, om övergången kan ske med en större trygghet för den enskilde. Den dagliga verksamheten behöver för många finnas kvar – både som ett stöd under den första tiden på arbetsmarknaden – och som något man har rätt att falla tillbaka på om anställningen skulle visa sig bli kortvarig. Den enskilde ska aldrig behöva vara orolig för vad som händer om man testat ett arbete. Det måste finnas ett tydligt skyddsnet för att man ska våga pröva sina vingar. Genom regelbundna utvärderingar utifrån den inledande kartläggningen kan man utvärdera om daglig verksamhet fortfarande är den bästa insatsen för den enskilde individen, eller om det finns en vilja och möjlighet att prova annat. Individen måste få stöd att uttrycka önskan att, på ett tryggt sätt, prova utbildning eller arbete.

För att den dagliga verksamheten ska hålla rätt kvalitet bör det finnas krav på rätt kompetens hos såväl privata som offentliga utförare. Daglig verksamhet bör arbeta enligt vedertagna metoder för att hjälpa individer till arbete och studier och ha personal som är utbildad enligt dessa metoder.

Särskilt expertstöd

Utredningen föreslår att insatsen rådgivning och annat personligt stöd ges namnet särskilt expertstöd. Vårdföretagarna har inget att invända mot detta.

Personlig assistans

Utredningen föreslår att "mer ändamålsenliga insatser" bör utvecklas som alternativ för vissa grupper, barn under 16 år samt personer i behov av stöd som förutsätter ingående kunskaper om den enskilde, till exempel vid utåtagerande beteende. Regeringen har vid remittering av utredningen meddelat att remissinstanserna inte behöver förhålla sig till frågan om assistans för barn under 16 år. Vad gäller den andra gruppen som utredningen menar har behov av "mer ändamålsenliga insatser" har Vårdföretagarna svårt att se varför just denna grupp skulle ha mindre behov av insatsen personlig assistans än vad man har i dagsläget. Naturligtvis ska samtliga individer i lagens personkrets få den eller de insatser som är mest ändamålsenliga i deras situation, men vi delar inte utredningens uppfattning att personer med behov som förutsätter ingående kunskaper om den enskilde idag får personlig assistans i för hög utsträckning. Vår uppfattning är tvärtom att många i denna grupp har svårt att få assistans och att det skulle behövas ytterligare resurser för utbildning och kompetensutveckling för assistenter som arbetar med denna grupp, för att säkerställa en långsiktig och kvalitativ insats. Här kan möjligheten till förhöjt schablonbelopp, som Vårdföretagarna kommenterade i remissvaret på SOU 2020:01, vara relevant att se över.

I utredningen föreslås att assistans endast ska lämnas för praktisk hjälp, vilket innebär att tid mellan aktiva insatser liksom tillsyn och annat som kan tänkas falla utanför begreppet "praktiskt" inte ska ingå i assistansen. Ett sådant upplägg torde göra det svårt att överhuvudtaget schemalägga assistansen, men även bortsett från de praktiska aspekterna menar Vårdföretagarna att förslaget som skulle urholka assistansens idé och kvalitet.

Även om regeringen avfärdat förslaget om en 15-timmarsschablon återstår alltså endast hjälp med tidsmässigt avgränsade aktiviteter som övriga behov. En sådan snäv tillämpning av övriga behov skulle leda till att assistansbeslutet inte täcker den tid som assistenten måste vara närvarande för att behoven ska kunna tillgodoses i praktiken.

Beräkningen av vad som räknas som assistansgrundande ska enligt utredningens förslag göras med en så pass snäv definition att det finns en risk att individer, trots att de även framgent har rätt till assistans, tvingas välja bort assistansen till förmån för en av de övriga insatser som föreslås i utredningen. Man riskerar alltså urholka assistansen bakvägen.

I utredningen står det att den personliga assistansen ska förbehållas krävande eller i olika avseenden komplicerade situationer, i regel av mycket personlig karaktär, men att assistansen även ska ges i andra situationer där den enskilde behöver kvalificerad hjälp som ingår i det dagliga livet. Givet den utveckling som skett genom domstols- såväl som myndighetspraxis ser Vårdföretagarna en risk att sådana formuleringar, utan förtydliganden, riskerar att ytterligare urholka assistansen. Vi riskerar se en utveckling mot än mer av punktinsatser istället för en sammanhållen insats som möjliggör frihet och självbestämmande för den enskilde. Behovet av personlig assistans måste bedömas utifrån att behoven är just personliga. Det är helheten, inte enskilda delar, som måste utgöra fokus i bedömningen.

Vårdföretagarna instämmer i utredningens uppfattning att en begränsning av insatsen personlig assistans till stöd under vaken tid skulle innebära oönskade förändringar av insatsen. Det skulle troligtvis dessutom bli betydligt dyrare än idag om insatsen skulle ersättas med hemtjänst nattetid.

Utredaren föreslår en ny insats, förebyggande pedagogiskt stöd, som tycks motsvara det stöd som personer med fysiska funktionsnedsättningar kunde få före HFD-domen 2015. Därefter har enbart personer med psykiska funktionsnedsättningar kunnat få sådant stöd inom ramen för personlig assistans. Vårdföretagarna menar att den nya insatsen riskerar att bli en mindre kvalitativ version av personlig assistans, och att det vore bättre att åtgärda problemet som uppkom med HFD-domen 2015 genom att denna grupp åter omfattas av rätt till insatsen personlig assistans.

Renodlat statligt huvudmannaskap

Vårdföretagarna förordar sedan tidigare ett renodlat statligt huvudmannaskap för personlig assistans och delar därmed utredningens uppfattning. I en process där alla assistansbeslut överförs till staten är det viktigt att hanteringen blir sådan att individer som idag har kommunalt beviljad assistans inte riskerar att förlora sin assistansersättning. Här måste lagstiftaren agera med stor omsorg om den enskilde och en tydlighet i sin beskrivning av processen.

Schablonersättning

Vårdföretagarna delar utredningens uppfattning att personlig assistans även framöver ska finansieras med en schablonersättning, men vill i frågan om sjuklöneansvar hänvisa till vårt remissvar på SOU 2020:1, Översyn av yrket personlig assistent.

Utredningen föreslår att kommunerna ska finansiera en del av kostnaden för assistansersättningen. Vårdföretagarna menar att den nivå som är huvudman för insatsen också fullt ut bör finansiera den.

Vårdföretagarna vill därutöver betona vikten av att schablonersättningen utvecklas i takt med kollektivavtalade löneökningar och allmänna kostnadsökningar i samhället.

Kvalitet och tillsyn

Utredningen föreslår att nya insatser i LSS ska omfattas av tillståndsplikt. Vårdföretagarna delar denna uppfattning och menar överlag att det behövs ett mer effektivt arbete för att motverka bristande kvalitet och oseriösa aktörer inom LSS. Vi vill se en granskning med ett tydligare fokus på kvalitet. Vårdföretagarna anser att kommersiella aktörer som bedriver personlig assistans måste ha tillstånd från IVO, vilket idag finns möjlighet att kringgå genom att låta den enskilde assistansanvändaren ta emot ersättningen från Försäkringskassan och därefter anlita en aktör utan tillstånd. Vårdföretagarna menar att samtliga aktörer inom övriga LSS-insatser, såväl kommunala som privata, ska omfattas av tillståndsplikten. Alla som har en LSS-insats ska kunna räkna med att samma höga krav ställs på insatsen, oberoende av vem som utför den.

Vårdföretagarna vill i sammanhanget också lyfta de problem som finns med dagens tillståndsprövning i form av tidsåtgång och administrationskostnader. Det tar i skrivande stund mer än åtta månader att få ett tillstånd. Dessutom blir avgifterna i vissa fall orimligt höga, vilket innebär att medel som skulle kunna gå till kvalitetshöjande insatser istället läggs på administration och handläggningsavgifter.

Utredningen vill också se en översyn av regelverket om gode män, förvaltare och andra ställföreträdare. Vårdföretagarna delar uppfattningen att det idag finns brister hos gode män som påverkar individer som tillhör LSS personkrets negativt. Vi ser att vissa kommuner har svårt att tillgodose behovet av gode män som genomför uppdraget med tillräcklig kvalitet, vilket också kan påverka LSS-insatsen negativt. Vårdföretagarna uppmanar regeringen att se över detta.

Treårsuppföljning

Utredaren föreslår att en uppföljning av assistansberättigades behov av ersättningen genomförs vart tredje år. Vårdföretagarna har ingenting principiellt emot en uppföljning men vill påminna om att tvåårsomprövningarna pausades därför att omprövningar enligt nuvarande praxis skulle leda till att ett stort antal assistansanvändare skulle förlora sin rätt till personlig assistans. Regelbundna uppföljningar måste, om de införs, ske med stor respekt för den enskildes integritet och med den enskildes bästa i fokus. Det bör noteras att många assistansanvändare lever med en ständig oro för att vid en omprövning förlora sin assistans och därmed möjligheten till ett självständigt liv i ett eget hem. Den brist på förtroende för Försäkringskassan som myndighet som finns bland assistansberättigade och deras anhöriga måste repareras om regelbunden uppföljning ska kunna ske på ett sätt som inte skapar stor stress och oro hos den berörda gruppen. Om en treårsuppföljning ska införas måste den ske med den enskilde individen i fokus, för att säkerställa kvaliteten i insatsen och att den enskilde får den insats hen bäst behöver.

Sammanfattning

Vårdföretagarna menar att allt lagstiftningsarbete som sker på detta område måste syfta till att förbättra situationen för de som ingår i lagens personkrets och för deras närstående. Ny lagstiftning bör prövas utifrån frågeställningen "främjar denna förändring jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet?" I detta ligger såväl möjligheten till en uppväxt i det egna hemmet, en meningsfull fritid med socialt umgänge och möjligheten till utbildning och deltagande på arbetsmarknaden. Insatser

enligt LSS ska maximera möjligheten till ett fritt och självständigt liv. Däri ingår att insatserna för respektive individ ska vara så få som möjligt. Insatserna i lagstiftningen behöver vara tillräckligt många för att motsvara samtliga i personkretsen ingående individers behov, men den enskilde ska inte behöva hantera fler insatser än nödvändigt, eller fler oönskade förändringar i tillvaron än nödvändigt. Trygghet, kontinuitet och kvalitet är avgörande för jämlikheten i levnadsvillkor.

För Vårdföretagarna,

Antje Dederig
Förbundsdirektör

Ida Ingerö
Näringspolitisk expert