

## Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen

YTTRANDE

2020-11-12

**Dnr S2019/00088/SOF**

Socialdepartementet

Enheten för socialtjänst och funktionshinderspolitik

### **Betänkandet SOU 2018:88 Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen (dnr S2019/00088/SOF)**

Arbetsgivaralliansen är en fristående arbetsgivarorganisation för ideella och idéburna organisationer. Grunden för Arbetsgivaralliansen är att verka såväl med arbetsrättslig specialistkunskap som med samlad kompetens och kunskap om den ideella sektorns förutsättningar och villkor. Våra medlemmar bedriver verksamheter i sju olika branscher. Betänkandet besvaras av respektive branschkommitté för medlemmarna i branscherna Vård och Omsorg, TRIA – Social tregrening i arbetslivet samt Utbildning och Folkbildning.

### **Sammanfattning**

Arbetsgivaralliansens medlemmar har beretts möjlighet att inkomma med yttrande över betänkandet *Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättning* och har härvid synpunkter på utredningens förslag i delarna; 5. Bostaden, 6. Barn och familjer, 7. Gemenskap –

kontaktperson, 8. Sysselsättning, 13. Tillstånd och tillsyn, 14. En ny lag – informationsinsatser, 16. Utjämning av kostnader och slutligen 17. Konsekvenser av förslagen.

Arbetsgivaralliansens medlemmar är särskilt positivt inställda till förslaget om den nya insatsen *personlig service med boendestöd* men anser det behöver förtydligas och att gränsdragningar gentemot övriga insatser krävs, mer precist gällande förslaget att möjliggöra insatsen också till de som idag beviljats bostad med särskild service och gruppboende. I avsnittet Sysselsättning och förslaget om habiliteringsersättning önskas en mer beskrivande benämning på insatsen som anpassas till målgruppen för insatsen.

Till avsnittet Tillstånd har Arbetsgivaralliansens medlemmar redovisat sin syn på behovet av möjlighet att i stärka enskilda rättighetstagare enligt lagen i möjligheten att erhålla ekonomiskt stöd för juridisk rådgivning vid oberoende laglighetsprövning av de beslut som väntas följa på införandet av de nya insatserna. Målgruppen för LSS har som regel särskilda svårigheter att tillvarata sina rättigheter och föreningen menar att Inspektionen för Socialförsäkringens undersökningar klart och tydligt talar emot utredarens slutsats.

Arbetsgivaralliansens medlemmar anser sig vidare särskilt berörda av de regleringar avseende tillstånden för att bedriva verksamhet enligt lagen som föreslås tillkomma och den viktigaste frågan att få besvarad är hur befintliga och kommande tillstånd ska behandlas i övergången, samt om utredaren avser återkomma med kostnadsbild för förslaget.

Det system för kostnadsutjämning som finns idag favoriserar kommunal regi av verksamheter inom LSS. Arbetsgivaralliansen anser att utredaren presenterat goda skäl som talar för att modellen bör överges till förmån för det totalkostnadsindex som beskrivs som alternativ. Arbetsgivaralliansen menar att utredaren hade bort vikta det förslaget tyngre av konkurrenssnedvridningsskäl för att möjliggöra att dess medlemmar i ideell och idéburen verksamhet konkurrerar på jämbördiga villkor sidan om kommunal regi och kommersiella aktörer.

I utredningens avsnitt som behandlar kvalitetsuppföljning och kompetenskrav på personal inom LSS-verksamheter redovisas flera genomförda satsningar på höjning av baskunskapsnivån inom främst i kommunal regi bedrivna verksamheter. Arbetsgivaralliansen som företrädare verksamheter som vilar på ideell och idéburen grund är angelägen om att också dess medlemmar erbjuds möjligheter att genom statligt finansierade kunskapsinsatser ta del av de verktyg som krävs för att uppnå god kvalitet enligt Socialstyrelsens föreskrifter.

## **Om avsnitt 5, Bostaden**

### **Stöd i vardagen – oavsett boendeform**

Arbetsgivaralliansens medlemmar delar utredarens syn på behovet av en ny insats som ger ett mer flexibelt stöd oavsett vilken boendeform som den enskilde som ansöker om stödet har valt. Beskrivningen av vilka delmoment som kan tänkas ingå i insatsen synes svara väl mot de luckor som dagens insatser lämnat.

Emellertid ger förslaget upphov till ett antal följdfrågor som hitintills är obesvarade; då dagens insats boende med särskild service är beskriven som en heltäckande insats, med

uppdrag att svara för hela den boendes behov – hur är avgränsningen mellan insatserna tänkt att göras? Och vidare, hur ska insatsen verkställas rent praktiskt; blir det genom en riktad kostnadsförstärkning till den valda boendeinsatsen för att möjliggöra exempelvis rekrytering av ytterligare personal med kompetens för det individuella hjälpbehovet som brukaren beviljats särskild service för, eller ska den nya insatsen ingå i valfrihetssystem där brukaren själv väljer utförare? (s.226)

Arbetsgivaralliansens medlemmar ställer sig positiva till förslaget såsom dörröppnare för ett verkligt fritt val av boendeform, men insisterar på att förslaget kompletteras med ett krav på att en individuell utredning av de olika möjligheter som respektive boendeform erbjuder genomförts inför beslut om insatsen fattas. I utredningen bör delaktighet och plan för utveckling i insatsen dokumenteras.

När det gäller benämningen av den nya insatsen personlig service med boendestöd vill Arbetsgivaralliansens medlemmar se en enklare och för målgruppen mer beskrivande titulering än föreslagna *personlig service med boendestöd* som uppfattas som kommersiellt färgad, teknisk och förväxlingsbar med boendestöd enligt Socialtjänstlagen. Förslagsvis *personligt stöd, stöd i vardagen, eller motiverande stöd*.

Särskilt anpassad bostad beskrivs i Inspektionen för Socialförsäkringens rapport 2015:9 som en otydligt formulerad och föga använd insats. Arbetsgivaralliansen tror att insatsen i sig är behövlig och att den kan komma att väljas av fler om innehållet förtydligas och möjligheten ges att kombinera den med andra insatser såsom den nu föreslagna personlig service med boendestöd. (s. 1038)

## **Om avsnitt 6, Barn och familjer**

### **Förslaget 6.3.6**

Arbetsgivaralliansens medlemmar ställer sig positiva till förslaget om att stryka förbehållet om att stödet ska ges i hemmet som tros bidra till att insatsen inte får den träffsäkerhet som behövs.

#### **6.4.1 Korttidstillsyn för skolungdom över 12 år**

Arbetsgivaralliansens medlemmar ställer sig positiva till förslaget om ändrad benämning på insatsen, och likaledes att frågan om förlängd utbildning i fritidshem behöver utredas med syfte att klargöra om insatsen rätteligen sorteras under skollagen eller ej. Medlemmarna instämmer i att insatsen som har karaktären av rättighetslag bör anpassas till att ge uttryck för en sådan extra insats också i förhållande till de utvidgningar som gjorts av rätten till fritids i 14 kap. 7 §. I avvaktan sådan reglering bidrar ett namnbyte på insatsen till att bättre beskriva insatsen.

### **6.5.6 Överväganden om korttidsvistelse**

Utredarens uppfattning att både insatserna korttidsvistelse utanför det egna hemmet och särskilt boende för barn bör finnas kvar delas av Arbetsgivaralliansens medlemmar. Insatserna fyller olika syften.

## **6.6 Boende och bostad för barn**

Arbetsgivaralliansens medlemmar ser behovet av insatsen och instämmer i förslaget.

## **Om avsnitt 7, Gemenskap**

### **7.3.5 Kontaktperson**

Arbetsgivaralliansens medlemmar ställer sig positiva till utredarens syn på behovet av kontaktperson som en självklar och nödvändig insats för den var sociala kontaktnät annars uteslutande utgörs av brukare och personal inom beviljat boende med särskilt stöd eller daglig verksamhet.

Emellertid har medlemmarna en fråga till utredaren; riktar sig insatsen kontaktperson till någon särskild personkrets, och kommer insatsen att kunna kombineras med exempelvis personlig service för den som exempelvis kan förväntas få ett behov av omvårdnad under tiden som insatsen med kontaktperson pågår?

Frågan har också bäring på förslaget om att kontaktperson för gruppaktivitet ska kunna beviljas. Arbetsgivaralliansen vill veta mer om hur samordning är tänkt ske för det fall att de som beviljas insatsen exempelvis också är beviljade olika boenden, hur ser gränsdragningen ut mot boendeinsatsen? Finns det ett förslag på hur delaktigheten i insatsen ska tillvaratas för att säkerställa att var brukares individuella behov och önskningar genomförs?

Utredarens förslag om att Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor ska ta fram en handledning för hur ökad inkludering och delaktighet för personer med funktionsvariation ska kunna ske i föreningslivet tas emot väl av Arbetsgivaralliansen som företrädar civilsamhällesorganisationer inom sju branscher. Föreningens medlemmar tar redan idag ett stort ansvar för att överbrygga klyftor mellan olika grupper som ställts i utanförskap. Om förslaget om handledning och vidare utredning hos myndigheten blir verklighet önskar Arbetsgivaralliansen få information och beredas möjlighet att beskriva sin verksamhet och arbetsgivarföreningens kontaktnät inom dessa sju branscher inom civilsamhället. (s. 286)

## **Om avsnitt 8, Sysselsättning**

### **8.3 Habiliteringsersättning**

Arbetsgivaralliansens medlemmar ställer sig positiva till utredningens förslag om tillägg i befogenhetslagen för att åstadkomma en likartad praxis över landet och klargörande över

ersättningens påverkan på ersättningar och bistånd enligt annan lagstiftning. Emellertid anser medlemmarna att ett mer beskrivande namn på ersättningen bör utarbetas som påvisar kopplingen till deltagande i insatsen daglig verksamhet, förslagsvis *sysselsättningsersättning* eller *daglig verksamhetsersättning*. (s.326)

## Om avsnitt 13, Tillstånd och tillsyn i LSS

### 13.2.4 Oberoende juridiskt stöd i ärenden om insatser enligt LSS

Arbetsgivaralliansens medlemmar vill under denna punkt ta tillfället i akt att lyfta fram Inspektionen för Socialförsäkringens rapport 2014:18 *Socialförsäkringsmål i förvaltningsdomstolarna* som redogör för de ännu aktuella förhållandena vad avser rättssäkerheten vid handläggning och domstolsprocess av socialförsäkringsmål utifrån nuvarande reglering av rätten till juridiskt biträde vid tvist i socialförsäkringsmål. Av rapporten framträder ett beaktansvärt stort behov av just oberoende juridisk rådgivning till målgruppen som kan komma i fråga för insatser enligt den reformerade LSS. När nu utredningen föreslår förändrade insatser kommer behovet av möjligheten till rättslig överprövning av de många beslut som fattas öka dramatiskt, hur tydlig lagstiftaren än är i sin ambition lämnar nya regleringar alltid utrymmen för tolkningar som måste prövas i laga ordning. Det bör i detta inledande skede av en reformerad lag – särskilt som den avser två nya insatser till barn med funktionsvariationer – tillförsäkras var och en rätten till stöd i den juridiska snårskogen. En lagstadgad rätt till rättshjälp behövs då dessa mål per definition bör anses vara av sådan art och betydelse samt besitta sådant värde att det är rimligt att staten åtar sig kostnadsansvaret. Sammanfattningsvis instämmer inte Arbetsgivaralliansens medlemmar i att tillgången på ideella juridiska rådgivare med tillräcklig kompetens att agera ombud i förvaltningsmål kommer dess medlemmars brukare till del, vilket i förlängningen också påverkar verksamheterna som svarar för att utföra de insatser där fråga är huruvida de svarar mot behovet eller ej. (s. 551)

Nedan citat härrör från publikationens ingress på

<https://inspsf.se/publikationer/rapporter/2014/2014-10-20-socialforsakringsmal-i-forvaltningsdomstolarna>

ISF:s undersökning visar att möjligheten att få rätt vid Försäkringskassans omprövning varierar beroende på när i månaden personen är född. Detta beror på att ärendena fördelas mellan omprövningsenheterna utifrån födelsedatum och att de olika omprövningsenheterna har olika ändringsfrekvens (andel ändrade beslut). Möjligheten att få rätt vid domstolsprövning varierar i stället beroende på var i landet man är bosatt. Det är stor skillnad i ändringsfrekvens även mellan de tolv förvaltningsrätterna i landet.

I ISF:s undersökning framkommer att den vanligaste orsaken till att besluten ändras av domstolen är att den gör en annan värdering av bevisningen än vad Försäkringskassan gjort och inte att ny bevisning kommer in. Undersökningen visar att den skillnad som uppstår i Försäkringskassans omprövningsenheter mellan personer som är födda i olika delar av månaden finns kvar efter prövning i domstol. Det är alltså betydligt fler av de personer som är födda i andra halvan av månaden som får bifall i sina ärenden än av dem som är födda i första halvan av månaden.

Skillnader i ändringsfrekvens mellan förvaltningsrätterna kan inte förklaras av skillnader i individuella egenskaper hos dem som överklagar. De egenskaper som har undersökts är bland annat kön, ålder, civilstånd,

utrikesfödd, utbildningsnivå, branschtillhörighet, yrke och sjukskrivningshistorik. I mål där den som överklagar har ett ombud, där det kommer in ny bevisning eller där förvaltningsrätten håller muntlig förhandling är sannolikheten att få bifall större än i de mål där detta inte förekommer. Dessa faktorer kan dock inte heller förklara skillnaderna i ändringsfrekvens mellan förvaltningsrätterna. Resultatet av undersökningen tyder på att de huvudsakliga förklaringarna till skillnaderna i ändringsfrekvens i stället ligger hos domstolarna. Förvaltningsrätterna har olika synsätt i flera frågor. Skillnader finns dels på domstolsnivå, där ledningen beslutar om verksamhetens organisation, dels i handläggningen och bedömningen av enskilda mål.

Personer som har ombud, eller som har haft en muntlig förhandling i förvaltningsrätten, är mer benägna att överklaga till kammarrätten. Ytterligare en faktor som verkar öka överklagandefrekvensen är att förvaltningsrätten tydligt förklarar vad som har varit avgörande för utgången i målet. Slutsatsen blir att ju bättre en person förstår förvaltningsrättens dom, desto större är sannolikheten för att hen kommer att överklaga.

I de flesta socialförsäkringsmål finns ett stort bedömningsutrymme. Det finns utrymme för att tolka lagen på olika sätt utan att det går att slå fast vad som är rätt eller fel. När lagstiftaren lämnar över ett stort bedömningsutrymme till domstolarna blir tillämpningen mer oförutsägbar. Risk finns då också för olikformighet i tillämpningen.

En generell slutsats av undersökningen är att rättssäkerhet är resurskrävande. Parterna i socialförsäkringsmålen är inte jämnstarka. Den person som ärendet berör saknar ofta kunskaper om socialförsäkringsreglerna och har kanske inte möjlighet att skaffa sig ett ombud. Som motpart står Försäkringskassan och dess professionella processförare. Det är därför viktigt att domstolarna har tillräckligt med resurser för att utreda målen och skriva tydliga domskäl.

### **13.4.1 Krav på tillstånd**

Tillståndsplikten berör redan idag flera av Arbetsgivaralliansens medlemmar som är utförare av tillståndspliktig verksamhet och vid genomläsning av de föreslagna förändringarna samt övergångsbestämmelserna saknas förhandsinformation om hur redan beviljade tillstånd att bedriva verksamhet ska behandlas, samt om vilken eventuell kostnad som kan komma att förknippas med tillståndsprocessen.

### **13.4.3 Utökade krav för tillstånd att bedriva verksamhet enligt LSS**

Arbetsgivaralliansens medlemmar ställer sig positiva till att Inspektionen för vård och omsorg, IVO, föreslås utreda om frekvenstillsyn i gruppboheter kan höja kvaliteten men vill betona vikten av att kostnadsaspekten för såväl ansökan som den administrativa bördan med att prestera underlag får såväl tillstånd som tillsynsärenden beaktas. Verksamheterna får redan som det är avdela betydande resurser åt administrationen vilket till viss del förstås är nödvändigt men måste stå i proportion till förutsättningarna att faktiskt bedriva verksamheten och tillhandahålla insatserna. Det framkommer inte någon kostnadsprognos avseende de nya tillstånden vilket hade varit önskvärt! (s. 566-67)

### **13.5.2 Kompetenshöjande insatser inom LSS**

Under avsnittet redogör utredaren för ett antal genomförda kunskapssatsningar som vad det verkar riktats enbart till SKL:s medlemmar och verksamheter inom LSS som bedrivs i kommunal regi, varför Arbetsgivaralliansen vill framföra önskemål om att de insatser som genomförs med statliga medel också riktar sig till den ideella och idéburna sektorn som på lika villkor omfattas av Socialstyrelsens föreskrifter avseende kunskaper hos personal som ger stöd, service eller omsorg enligt SoL eller LSS till personer med funktionsnedsättning (SOSFS 2014:2). (s. 572-5)

## **Om avsnitt 14, Ny lag om stöd och service**

### **14.9 Informationsinsatser**

Inför införandet av en ny lag och de föreslagna nya insatserna föreslås ett omfattande informationsarbete genomföras i samverkan med SKR och kommunerna. Arbetsgivaralliansen vill lyfta fram vikten och behovet också av att informationsinsatser riktas till utförare i annan regi än kommunal; privat kommersiell eller idéburen för att säkerställa likformighet i insatserna och dess kvalitet.

## **Om avsnitt 16, Utjämning och fördelning av kostnader**

### **16.1.18 Fördelar och nackdelar med att ersätta personalkostnadsindexet med ett totalkostnadsindex**

Arbetsgivaralliansens medlemmar inom branscherna Vård- och Omsorg samt TRIA- Social tregrening i arbetslivet, tillhör de privata och idéburna aktörer som missgynnas av nuvarande kostnadsfördelnings- och utjämningsystem. Vi anser att det är konkurrenshämmande och i strid med EU-rättsliga principer för en öppen och fri marknad att med utredningens belägg för hur de kommunala egenregi-verksamheterna premieras av nuvarande modell välja att kvarstå i den modellen trots att alternativet med totalkostnadsindex främjar lika marknadsmässiga villkor. (s.699)

## Om avsnitt 17, Konsekvenser av förslagen

### 17.4.7 Sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet och små företags situation påverkas

Utredarens förslag lämnar det öppet för landets kommuner att avgöra dels vilken eller vilka driftsformer som de nya insatserna ska erbjudas genom, dels besluta om vilken kompetens som skall krävas för att få utföra respektive insats. Detta överensstämmer inte med de kompetensbehov som utredningen påvisat och överlämnat till Socialstyrelsen och IVO att pröva. Arbetsgivaralliansens medlemmar motsätter sig en sådan ordning som öppnar upp för varierande ställningstaganden avseende verksamhetskrav och kompetens utifrån kommunalt tyckande. Insatsens utformning bör i första hand regleras i lag, och förordning prövat av tillståndsbeviljande myndighet för att tillförsäkra såväl god kvalitet som konkurrensneutrala villkor. (s.738)

I detta ärende företräder Arbetsgivaralliansens styrelseordförande jämte förbundsdirektör Föreningens medlemmar i branscherna Vård- och Omsorg, TRIA – Social tregrening i arbetslivet samt Utbildning- och folkbildning.



Anders Larsson  
Ordförande Arbetsgivaralliansen



Hans-Göran Elo, Förbundsdirektör  
Arbetsgivaralliansen

Rådgivare: Anna Dicander

Arbetsgivaralliansen