

REMISSVAR

2020-11-03

Dnr: BO 2020-0215

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

Översyn av insatser enligt LSS (SOU 2018:88)

(dnr S2019/00088/SOF)

Inledning

Barnombudsmannen har beretts möjlighet att inkomma med remissvar på betänkandet *Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen (SOU 2018:88)*.

Utifrån det så kallade *Januariavtalet* omfattar remissen inte de förslag i utredningen som handlar om att begränsa möjligheterna till assistans för barn och för personer med stor och varaktig funktionsnedsättning, samt förslaget om en schablon om 15 timmar för andra personliga behov för personer med assistans. Barnombudsmannen kommer därför inte att kommentera dessa delar.

Barnombudsmannen yttrar sig med utgångspunkt i uppdraget att företräda barn och ungas rättigheter utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Vi beaktar även de allmänna kommentarerna och rekommendationerna till Sverige från FN:s kommitté för barns rättigheter (FN:s barnrättskommitté). Mot bakgrund av detta lämnar vi synpunkter utifrån ett barnrättsperspektiv på de delar av betänkandet som rör barn och unga under 18 år.

Allmänt

Av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättningar framgår att barn med funktionsnedsättning fullt ut ska få tillgång till alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på lika villkor som andra barn. FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättningar påminner också de stater som ratificerat barnkonventionen om de åtaganden de har gjort i detta syfte. Enligt artikel 23 i barnkonventionen bör ett barn med fysisk eller psykisk funktionsnedsättning åtnjuta ett fullvärdigt och anständigt liv under förhållanden som säkerställer värdighet, främjar tilltron till den egna förmågan och möjliggör barnets aktiva deltagande i samhället. Staterna är skyldiga att se till att barn med funktionsnedsättningar får sina rättigheter enligt barnkonventionen tillgodosedda på samma villkor som andra barn. I artikel 2 i barnkonventionen nämns funktionsnedsättning uttryckligen som en diskrimineringsgrund. Precis

som för alla barn gäller också artikel 3, att vid alla beslut som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa.

I betänkandet har huvudsyftena varit att statens kostnader för personlig assistans inte får bli högre än de är i dag och att insatserna inom LSS ska bli bättre anpassade för dem som behöver dem. Utredningen har gjort en översyn av delar av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Den har också utrett assistansersättningen, som hör till socialförsäkringsbalken.

Barnombudsmannen uppfattning är att utredningens grundförutsättning, att förslagen inte får vara kostnadsdrivande, är problematisk ur ett barnrättsperspektiv. Detta bland annat utifrån skrivningarna i

- Artikel 23: att konventionsstaterna inom ramen för tillgängliga resurser ska uppmuntra och säkerställa att det berättigade barnet och de som ansvarar för dess omvårdnad får stöd i enlighet med vad som är lämpligt med hänsyn till barnets tillstånd och föräldrarnas förhållanden eller förhållandena hos andra som tar hand om barnet
- Artikel 4: att konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa åtgärder och andra åtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i denna konvention. I fråga om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter ska konventionsstaterna till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser för att vidta sådana åtgärder.

Barnombudsmannen efterlyser ett helhetsgrepp av finansieringen av stödet till barn med funktionsnedsättningar, i synnerhet utifrån att barnkonventionen nu är svensk lag och de åtaganden som det innebär.

Det är förvånande att betänkandet i de delar som rör barnets bästa väljer svagare skrivningar i förslaget till lagtext än barnkonventionens. Barnkonventionen som lag trädde i kraft 1 januari 2020 och Översyn av insatser enligt LSS publicerades i januari 2020. Det förefaller därmed inte bero på att det vid tidpunkten för utredningens genomförande saknades kunskap om att barnkonventionen skulle bli lag, utan ger snarare intryck av ett aktivt ställningstagande.

Det är av yttersta vikt att LSS-lagstiftningen tillgodoser barnets bästa i alla enskilda beslut. Skrivningarna kan därför inte vara svagare än de som framgår av barnkonventionen.

Utredningen avser både insatser som riktar sig direkt till barn och insatser som i första hand riktar sig till vuxna. I avsnittet *17.4.2 Barn och ungdomar påverkas av en av de nya LSS-insatserna* lyfter utredningen fram att en barnkonsekvensanalys av förslagen har gjorts. Där behandlas dock endast de insatser som direkt riktar sig till barn som själva har en funktionsnedsättning. Utredningen skriver att *"Barn påverkas även i viss utsträckning av vissa av våra andra förslag men detta i betydligt mindre omfattning"*.

Barnombudsmannen vill här framhålla att även barn som lever med föräldrar som har funktionsnedsättningar kan påverkas påtagligt av de insatser och det stöd som ges till en förälder eller andra vuxna som barnet bor med. Stödet, eller eventuellt det bristande stödet, blir ofta en del av barnets vardag. I synnerhet det stöd som ges i hemmet och i vissa fall direkt innebär en omvårdnad av barnet.

Barnombudsmannen anser därför att en analys utifrån ett barnrättsperspektiv hade behövt göras i alla delar av utredningen som berör barn, direkt men även indirekt.

Enligt artikel 12 i barnkonventionen ska konventionsstaterna tillförsäkra det barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. I utredningen framgår att intresseorganisationer för barn och unga med funktionsnedsättning, FUB (För barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning) och RBU (Rörelsehindrade barn och ungdomar), har ingått i en referensgrupp. Däremot verkar utredningen inte ha berett barn och unga själva möjlighet att komma till tals, vilket Barnombudsmannen anser medför att underlaget blir bristfälligt.

Mål och inriktning

I betänkandet föreslås att det i lagen särskilt ska framgå att vid åtgärder som rör ett barn ska barnets bästa utredas och särskilt beaktas. Vid bedömningen av barnets bästa ska hänsyn också tas till barnets åsikter.

Det är förstärkning av barnets rättigheter jämfört med skrivningen i den tidigare lagtexten som var "När åtgärder rör barn ska barnets bästa särskilt beaktas", eftersom förslaget till ny skrivning tydliggör att det behöver bedömas vad som är barnets bästa. Men enligt barnkonventionens artikel 3 ska barns bästa inte bara särskilt beaktas, utan beaktas i första hand. Utredningen väljer således en svagare skrivning än barnkonventionens.

Av barnrättskommitténs allmänna kommentarer nr 14¹ framgår *att barnets bästa ska bedömas och i första hand beaktas vid antagandet av alla genomförandeåtgärder. "Ska" betyder att staterna har en stark rättslig skyldighet och att de inte vid någon åtgärd får avgöra efter eget godtycke huruvida barnets bästa ska bedömas och i första hand beaktas.*

Uttrycket "i första hand beaktas" innebär att barnets bästa inte får jämföras med alla andra hänsyn. Denna starka ställning rättfärdigas av barnets speciella situation: beroende, mognad, rättslig status och ofta avsaknad av en egen röst.

I Socialstyrelsens rapport *Uppföljning av barnkonventionens genomslag vid tillämpning av LSS (2019)*² konstateras att barnperspektivet inte uppfylls i tillräcklig utsträckning vid tillämpningen av LSS. Detta gällde framför allt svårigheter att få barn delaktiga i ärenden som rör dem. Handläggarna tycks ha svårt att bedöma vad som är barnets bästa, speciellt i situationer när de upplever att barn och föräldrar uttrycker olika behov. Resultaten tyder även på att handläggarna inte verkar arbeta med barnets bästa som ett tillvägagångssätt på det sätt som barnrättskommittén beskriver det. Barnets bästa är inte heller ett kriterium för att bevilja insatser enligt LSS.

Barnombudsmannen avstyrker därför förslaget då skrivningen i den nya lagen om LSS, för att överensstämma med barnkonventionen, måste vara att i första hand ska beaktas vad som bedöms vara barnets bästa

Det är positivt att utredningen i flera stycken beskriver en förståelse för att även syskon kan beröras av det stöd som ges till ett barn med funktionsnedsättningar och att hänsyn behöver tas till dem. Barnombudsmannen vill dock även här lyfta att barnets bästa därutöver även behöver finnas med i bedömningar av och utformningen av stöd och insatser som riktas till en förälder med funktionsnedsättning.

¹ Barnrättskommitténs allmänna kommentarer nr 14

² Uppföljning av barnkonventionens genomslag vid tillämpning av LSS (2019)

Rätten till insatser

Jämfört med nuvarande skrivningar i lagstiftningen förtydligas i förslaget barnets rätt att uttrycka sina åsikter och höras i alla frågor som rör barnet, i enlighet med artikel 12 i barnkonventionen. Det tydliggörs att när en insats rör ett barn ska barnet få relevant information om exempelvis vilka rättigheter barnet har, hur handläggningen går till och de beslut som kan komma att fattas och konsekvenserna av detta. Barnet ska också informeras om beslut varigenom ärendet avgörs och de skäl som bestämt utgången. Det slås fast att ett barn ska få möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet och att barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

Förslagen till ändringar stämmer överens med barnrättskommitténs allmänna kommentarer nr 12³ där det bland annat lyfts att *för att barnets rätt att fritt uttrycka sina åsikter ska förverkligas måste de som är ansvariga för att höra barnet, samt barnets föräldrar eller vårdnadshavare, informera barnet om de frågor det gäller, vilka valmöjligheter som finns och vilka beslut som kan komma att fattas, och vad de kan få för följder. Barnet måste också få veta under vilka omständigheter han eller hon kommer att få uttrycka sina åsikter. Denna rätt till information är av central betydelse eftersom det är själva förutsättningen för barnet ska kunna göra ett informerat val.*

I rapporten *Respekt* (2016)⁴ mötte och lyssnade Barnombudsmannen till 97 barn och unga i åldrarna 8–22 år för att ta del av deras erfarenheter av att leva med en eller flera funktionsnedsättningar. Flera av barnen beskriver i rapporten hur viktig delaktigheten är för dem och hur de ofta upplever att beslut kan fattas i deras liv utan att de är delaktiga och informerade. Felicia i rapporten fick inte veta mer om sin medicin än att den hade bieffekter och att hon nu skulle ha tråkigt. Fatima undrar vem som har bestämt när och med vilka hon ska gå på toaletten.

Barnombudsmannen anser därför att de föreslagna förändringarna är angelägna och tillstyrker förslagen om stärkt delaktighet.

I sin allmänna kommentar om rättigheter för barn med funktionsnedsättningar har barnrättskommittén bland annat uttalat följande angående barnkonventionens artikel 12 – barnets rätt att bli hörd: *Oftast är det vuxna, med eller utan funktionsnedsättning, som fastslår strategier och fattar beslut om barn med funktionsnedsättning, medan barnen själva lämnas utanför processen. Det är viktigt att barn med funktionsnedsättning blir hörda i alla förfaranden som berör dem och att deras åsikter respekteras i förhållande till den fortlöpande utvecklingen av deras förmågor.*

En svårighet idag som inte är ovanlig är emellertid att vårdnadshavaren inte samtycker till att LSS-handläggaren får tala med barnet. Ofta är anledningen att vårdnadshavaren vill skydda barnet från en information eller delaktighet som man är orolig ska skada barnet.

Det är förstås viktigt att delaktigheten så långt som möjligt genomförs i samråd med föräldrarna, men Barnombudsmannen uppfattning är att det utöver de föreslagna förändringarna även är nödvändigt att det införs en möjlighet för socialtjänsten att, när så bedöms lämpligt, tala med barnet även i det fall ett samtycke inte kan uppnås. I annat fall kan det inte anses att barnets rätt artikel 12 i barnkonventionen är säkerställd.

³ Barnrättskommitténs allmänna kommentarer nr 12

⁴ Respekt (2016)

I barnrättskommitténs allmänna kommentar om rättigheter för barn med funktionsnedsättningar står också att *Barn ska få tillgång till alla kommunikationshjälpmedel de behöver för att lättare kunna uttrycka sina åsikter. Vidare bör konventionsstaterna stödja utbildning av familjer och yrkesutövare när det gäller att främja och respektera den fortlöpande utvecklingen av barnens förmågor så att de kan ta ökande ansvar för att fatta beslut om sina egna liv.*

I Socialstyrelsens *Uppföljning av barnkonventionens genomslag vid tillämpning av LSS (2019)* beskrivs hur brist på kunskap om hur kognitiva svårigheter påverkar barnets mognad och kommunikation gör det svårt för handläggaren att ta hänsyn till barns mognad i utredningsprocessen. Brist på kunskaper i hur man samtalar med barn generellt och hur man samtalar med barn som har kommunikationssvårigheter försvårar arbetet. Många saknar också kunskap om och tillgång till kommunikationshjälpmedel. Det är heller ingen självklarhet att handläggarna får handledning avseende dessa områden.

Det innebär att några av de mest utsatta barnen i vårt samhälle samtidigt är de som har det svårast att komma till tals. Barnombudsmannen anser därför också att satsningar på utbildning och kommunikationsstöd behöver göras för att även barn med funktionsnedsättningar ska ges en faktisk möjlighet till inflytande och delaktighet enligt artikel 12 i barnkonventionen.

Barn och familjer

Utredningen föreslår att insatsen korttidstillsyn för skolutgångna över 12 år byter namn till förlängd utbildning i fritidshem. Barnombudsmannen vill lyfta att syftet med insatsen är att ungdomar med funktionsnedsättning kan behöva en trygg situation och meningsfull sysselsättning före och/eller efter skoldagen samt under skollov och ferier efter att skolbarnomsorgen upphört. Med den nya benämningen finns det en risk för otydligheter och att det uppfattas att det endast handlar om utbildning.

I övrigt har Barnombudsmannen inget att invända mot förslaget.

Barnombudsmannen ser positivt på att insatsen avlösarservice i hemmet i förslaget byter namn till endast avlösarservice. Det innebär en större flexibilitet för anhöriga och möjliggör för dem att få avkoppling i hemmet samtidigt som den enskilde får möjlighet att genomföra aktiviteter tillsammans med avlösaren. Detta möjliggör också för syskon till barn med funktionsnedsättning att få egen tid tillsammans med sina föräldrar i hemmet.

I förslaget ligger också att den som har behov av stöd för miljöombyte och rekreation eller till närstående för avlastning i omvårdnaden har rätt till korttidsvistelse utanför det egna hemmet.

Barnombudsmannens erfarenhet är att även barn önskar att föräldrar ska få bättre stöd för att orka. Ett exempel är Linus i rapporten *Respekt*. Han är rädd för att hans pappa, som hjälper honom med allt, ska dö eller inte orka längre: *"Men pappa är ensam. Han har ingen som hjälper honom. Han tror att han ... man tror att man alltid har någon som hjälper ens föräldrar... Någon som hjälper, någon fru, eller släktingar, men min pappa har ingen hjälp. Ingen."*

Trots detta är det enligt Barnombudsmannen fortfarande viktigt att barnets bästa står i fokus i bedömning och utförande. Barnets perspektiv måste alltid synliggöras. När många olika insatser är beviljade kan de sammantaget ge nödvändig avlösning för anhöriga, men bidra till alltför många miljöer och kontakter för barnet. Barnets och föräldrarnas behov kan alltså komma i konflikt med varandra och då behöver barnets bästa i första hand beaktas,

Barnombudsmannen ser också att det är av stor vikt att det finns insyn i de insatser som ges enligt LSS och att insatser regelbundet följs upp, där barnet också får möjlighet till delaktighet och inflytande.

I genomförandet av insatsen måste barnets bästa vara avgörande i hela processen. Där måste hänsyn tas bland annat till barnets behov av en stabil anknytning och kontinuitet, men även rätten till självständighet och utveckling enligt artikel 6 i barnkonventionen.

Här behöver det genomgående finnas en medvetenhet, hos både lagstiftaren och handläggaren, om att det kan finnas en intressekonflikt mellan barnets behov och vilja och föräldrarnas. Det kan gälla exempelvis föräldrarnas behov av avlastning eller i valet av utförare. Både i nuvarande lagstiftning och i den som föreslås i betänkandet är det vårdnadshavaren som väljer utförare. Barnet har därmed ingen möjlighet till inflytande över det beslutet och det kan också vara svårt för ett barn som befinner sig i en beroendeställning att uttala en avvikande mening i förhållande till en förälder. Socialtjänsten måste ändå göra sitt yttersta för att lyssna till barnet.

Barnombudsmannen anser utifrån ovanstående att det bör införas en möjlighet för socialtjänsten att i genomförandet av insatser enligt LSS till barn låta barnets bästa vara avgörande för viken insats som ges, vem som ger den och hur den utformas. Fokus ska vara långsiktiga lösningar som kan skapa en stabilitet i barnets liv.

I betänkandet föreslås att Myndigheten för delaktighet, Socialstyrelsen, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor och Barnombudsmannen bör få uppdrag som tar sikte på att förbättra stödet genom insatsen kontaktperson. Detta behöver förtydligas med utgångspunkt i de olika myndigheternas grunduppdrag.

Stöd i bostaden

Den som har behov av stöd i den dagliga livsföringen i en annan bostad än i en bostad med särskild service ska enligt förslaget ha rätt till personlig service och boendestöd. Det ska kunna avse praktisk hjälp i hemmet, motivationsåtgärder, ledsagning, stöd vid föräldraskap eller annat motsvarande stöd som den enskilde har behov av för sin dagliga livsföring.

Det är positivt med ett stöd som är mer flexibelt än idag och där även stöd i föräldraskapet är tydligt uttalat och Barnombudsmannen tillstyrker därför förslaget.

I förslaget framgår det emellertid i den här delen inget om barnets bästa eller barnets rätt till delaktighet rörande någon av de insatser som beskrivs, inte heller i den del som rör stöd i föräldraskapet vilket Barnombudsmannen anser är problematiskt. Det här trots att vem som ger barnet daglig omvårdnad och hur det genomförs innebär en stor påverkan på barnets livs- och hemsituation. Det är av stor vikt att insatsen inte endast fyller den vuxnes behov utan även barnets, till exempel vad gäller kontinuitet och anknytning. Inte minst när det gäller små barn. Barnet kan därutöver riskera att hamna i en utsatt situation, exempelvis när den som ger stödet är ensam i ett rum med barnet och en förälder inte har förmåga att utan hjälp förflytta sig dit. Föräldern kan därmed inte fullt ut ha behövlig insyn.

Barnombudsmannen ser det därför som avgörande att när stödet innefattar omvårdnad av barn ska lämplighetskrav ställas på den person som ska utföra

stödet och det ska även finnas möjlighet att göra kontroller i belastningsregistret. Barnets bästa ska alltid beaktas.

Ovanstående utifrån att barnets rätt att uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör barnet, och att få dessa beaktade utifrån ålder och mognad är en rättighet för alla barn enligt artikel 12 i barnkonventionen samt att i alla frågor som rör barn ska barnets bästa bedömas och i första hand beaktas, barnkonventionen artikel 3.

I utredningen beskrivs genomgående vikten av att den vuxna insatstagaren får ha inflytande över exempelvis vilken person som utför stödet, vilket givetvis är av stor vikt. När stödet infattar omsorg om barn vore det även här rimligt att införa en möjlighet för socialtjänsten att begränsa detta, i de fall valet av utförare bedöms uppenbart strida mot barnets bästa.

Föredragande i ärendet har varit utredare Annelie Sjöberg.

Elisabeth Dahlin
Barnombudsman