

Regeringskansliet
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

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

(S2019/00088/SOF)

Riksdagens ombudsmän (JO) har beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen.

Inledning

Utredaren har haft i uppdrag att se över assistansersättningen i socialförsäkringsbalken, SFB, och delar av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, i syfte att skapa en långsiktigt hållbar ekonomisk utveckling av insatsen personlig assistans och att få tillstånd mer ändamålsenliga insatser i LSS.

Det aktuella betänkandet överlämnades till socialdepartementet i december 2018, dvs. för snart två år sedan. Betänkandet speglar alltså inte i alla delar aktuella förhållanden när det gäller personlig assistans och övriga insatser i LSS. Därtill kommer att vissa delar i betänkandet åter är föremål för utredning. I januari 2020 tillsattes en utredning i syfte att bl.a. stärka rätten till personlig assistans för egenvård och tillsyn (dir. 2020:3). I juli 2020 infördes också nya bestämmelser i LSS, bl.a. om att andning och sondmatning ska grunda rätt till personlig assistans. Det är således inte ett fullständigt lagförslag som har remitterats.

Jag har utifrån de aspekter som JO har att beakta valt att begränsa mitt yttrande till följande synpunkter.

Stöd i ordinärt boende (avsnitt 5.3)

Utredaren föreslår en ny insats som ska benämnas personlig service och boendestöd (6 kap. 19 § i den föreslagna lagen). Den som har behov av stöd i den dagliga livsföringen i annan bostad än bostad med särskild service har rätt till insatsen. Av bestämmelsen framgår att insatsen kan avse praktisk hjälp i hemmet, motiveringsåtgärder, ledsagning, stöd vid föräldraskap eller annat motsvarande stöd som den enskilde har behov av i sin dagliga livsföring.

Enligt utredaren skulle en alltför detaljerad beskrivning av insatsens innehåll innebära en förlust när det gäller flexibilitet och möjlighet att anpassa stödet för den enskilde. För egen del anser jag att bestämmelsen inte i alla delar lever upp till de krav som kan ställas på tydlighet. Fråga uppkommer bl.a. om vad som ryms i begreppet ”annat motsvarande stöd”. Enligt min mening finns det en risk för att kommuner kommer att göra skilda bedömningar av vilket stöd som kan beviljas enligt bestämmelsen. Ett grundläggande krav på en rättighetslagstiftning är att det är tydligt för enskilda och myndigheter vilka rättigheter lagen föreskriver. Bestämmelsens utformning bör enligt min mening ses över.

Biträde av kontaktperson (avsnitt 7.3)

Utredaren föreslår att insatsen kontaktperson också ska kunna tillhandahållas genom en gruppaktivitet om den enskilde samtycker till detta (6 kap. 12 § i den föreslagna lagen).

Det är i dagsläget svårt för kommuner att rekrytera kontaktpersoner. Utredarens förslag innebär att flera personer kan dela på en kontaktperson. I betänkandet anges att den enskilde måste få välja om han eller hon vill ha en egen kontaktperson eller ingå i en grupp som tillsammans har en sådan.

Frågan är hur den valfriheten ska säkerställas i praktiken. Med tanke på svårigheterna att rekrytera kontaktpersoner ser jag en risk för att en kommun kommer att prioritera att tillhandahålla en kontaktperson till enskilda som samtycker till en gruppaktivitet framför att tillhandahålla en kontaktperson till enskilda som vill ha en egen kontaktperson. Det kan också finnas en risk för att den enskilde samtycker till att insatsen kontaktperson ges genom gruppaktivitet för att öka chanserna för att insatsen över huvud taget ska bli av. Det är då knappast fråga om ett reellt samtycke.

Enligt min mening bör den föreslagna bestämmelsen förtydligas i vissa avseenden. Förslaget kan uppfattas som att nämnden ska besluta om kontaktperson och att frågan om gruppaktivitet aktualiseras först inom ramen för verkställigheten av beslutet. Det skulle också kunna uppfattas som att nämnden ska bevilja antingen kontaktperson eller kontaktperson genom gruppaktivitet. Oklarheterna måste hanteras i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Utredaren berör inte närmare hur samtyckesfrågan ska handläggas av nämnden, t.ex. i vilket skede av handläggningen den enskildes samtycke ska inhämtas. Jag noterar också att det inte tas upp i betänkandet hur stor gruppen som delar på en kontaktperson kan vara.

En fråga som över huvud taget inte berörs i betänkandet är hur lösningen med gruppaktivitet förhåller sig till sekretesslagstiftningen. Sekretess gäller inom socialtjänsten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL). Med socialtjänst jämföras verksamhet enligt LSS. Utgångspunkten är alltså att nämnden inte får röja sekretesskyddade uppgifter om en enskild för andra personer eller för

andra myndigheter. Den enskilde kan dock samtycka till att en sekretesskyddad uppgift om honom eller henne lämnas ut (10 kap. 1 § OSL).

Nämnden har alltså att förhålla sig till bestämmelserna i OSL när det är fråga om att tillhandahålla kontaktperson genom en gruppaktivitet. Det innebär att nämnden måste kontrollera med den enskilde att han eller hon samtycker till att en viss uppgift röjs. När ett samtycke inhämtas ska nämnden klargöra för den enskilde vad samtycket avser. Frågan om hur förslaget förhåller sig till bestämmelserna i OSL borde ha berörts i betänkandet.

Samordning och planering (kapitel 9)

I 9 § 1 LSS regleras insatsen rådgivning och annat personligt stöd som ställer krav på särskild kunskap om problem och livsbetingelser för människor med stora och varaktiga funktionsnedsättningar.

Utredaren föreslår att insatsen i stället ska benämnas särskilt expertstöd (6 kap. 2 § i den föreslagna lagen). Av bestämmelsen framgår att den som har behov av kunskap om sin funktionsnedsättning och stöd för att hantera den i olika situationer har rätt till särskilt expertstöd. I betänkandet anges att utredaren inte föreslår någon ändring när det gäller insatsens innehåll. Enligt utredaren har det dock i betänkandet preciserats och förtydligats vad som anses ingå i insatsen. Detta har dock inte kommit till uttryck i förslaget till bestämmelse. Enligt min mening bör bestämmelsen närmare klargöra vad insatsen avser.

I betänkandet anger utredaren också att särskilt expertstöd beviljas den enskilde, men även bör kunna avse stöd till närstående och anhöriga. Bestämmelsen gäller till sin ordalydelse endast den som har en funktionsnedsättning. Om syftet med bestämmelsen är att stöd även ska kunna ges till andra personer bör detta framgå.

Personligt utformat stöd i det dagliga livet (kapitel 10)

I betänkandet föreslår utredaren att begreppet grundläggande behov inte längre ska användas i LSS (6 kap. 7 § i den föreslagna lagen). Som skäl för detta anförs att det finns andra behov än de som tas upp i bestämmelsen om personlig assistans som normalt sett anses vara grundläggande för att människor ska kunna leva, t.ex. sömn och värme.

Jag vill för egen del framhålla att grundläggande behov är ett inarbetat och välkänt begrepp. Inte minst av enskilda som är i behov av personlig assistans och deras anhöriga. Till det kommer att förvaltningsdomstolarnas praxis är uppbyggd kring begreppen grundläggande behov och andra personliga behov. Jag noterar också att utredaren har valt att behålla begreppet andra personliga behov i sitt förslag till lagstiftning. För egen del anser jag inte att det som utredaren har anfört utgör tillräckligt starka skäl för att utmönstra begreppet grundläggande behov.

Utredaren har också föreslagit att beredskap inte längre ska ingå i personlig assistans. I betänkandet anges att en möjlighet att minska antalet timmar personlig

assistans är att utgå från att insatsen endast innehåller moment där stödet ska finnas tillgängligt hos den enskilde. Utredarens förslag innebär att behov av personlig assistans för beredskap ska tillgodoses genom exempelvis hemtjänst.

Den nuvarande regleringen om beredskap i 9 a § LSS trädde i kraft i april 2018. Bakgrunden till bestämmelsen var att Högsta förvaltningsdomstolen i avgörandet HFD 2017 ref. 27 kommit fram till att assistansersättning inte längre skulle beviljas för bl.a. beredskap. Domstolens tillämpning medförde att det i praktiken blev svårt att genomföra personlig assistans på ett sådant sätt att den uppfyllde sitt syfte att främja delaktighet, självbestämmande och möjlighet att leva som andra (prop. 2017/18:78 s. 8). Därför fastslogs rätten till personlig assistans för beredskap i LSS.

Om utredarens förslag om att beredskap inte längre ska vara en del av den personliga assistansen genomförs måste behovet tillgodoses med stöd av bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Det innebär att kommunen måste säkerställa att det finns personal som har rätt kompetens för att ge den enskilde erforderligt stöd och att sådan personal finns tillgänglig för honom eller henne vid behov. Den föreslagna ordningen kommer att kräva en noggrann samordning av insatserna för att säkerställa att den enskilde får det stöd som han eller hon behöver. För den enskildes del innebär förslaget att han eller hon utöver att ansöka om personlig assistans hos Försäkringskassan måste ansöka om en biståndsinsats hos kommunen. För egen del har jag svårt att se den föreslagna ändringen som ett steg i riktning mot ett mer ändamålsenligt regelverk inom LSS. Lagstiftarens resonemang i förarbetena till den nu gällande bestämmelsen gör sig alltså gällande.

Ny lag om stöd och service (kapitel 14)

Bestämmelser i den föreslagna lagen

I 6 kap. i den föreslagna lagen finns bestämmelser om insatser och stöd. Utredaren har gjort en uppdelning av stöd och insatser i sex områden, bl.a. samordning och personligt stöd i det dagliga livet (6 kap. 1 §).

Bestämmelsen i 6 kap. 3 § i den föreslagna lagen om att en enskild ska erbjudas en individuell plan finns i utredarens förslag under rubriken samordning. Det ger intryck av att en individuell plan bara kommer ifråga inom området samordning. Så förhåller det sig givetvis inte. Enligt min mening bör bestämmelsens placering ses över. Det bör övervägas om den inte borde tas in efter bestämmelserna om de olika insatserna i kapitlet och eventuellt förses med en särskild rubrik.

I bestämmelsens andra stycke framgår att kommunen ska verka för att insatser som ska tas upp i individuella planer samordnas. En bestämmelse om detta finns i dag i 14 § LSS som är placerad under rubriken Särskilda uppgifter för kommunen. Även utredarens lagförslag innehåller en sådan rubrik. Enligt min mening finns det anledning att överväga om inte regleringen om kommunens samordningsansvar även fortsättningsvis bör finnas under den rubriken.

Ett av de sex områdena är personligt stöd i det dagliga livet. Under en rubrik med samma namn finns bestämmelserna 6 kap. 4–6 §§ i den föreslagna lagen. I 6 kap. 4 § anges att med personligt stöd i det dagliga livet avses ett personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer enligt 5–7 §§. I bestämmelserna regleras insatserna personligt stöd till barn (5 §), förebyggande pedagogiskt stöd (6 §) och personlig assistans (7 §). Före bestämmelsen om personlig assistans finns en rubrik med samma namn. Rubriken har samma typsnitt som rubriken personligt stöd i det dagliga livet. Det ger intryck av att personlig assistans inte utgör en del av området. Rubriksättningen bör ses över.

Utredaren har valt att benämna ett område Stöd i bostaden. Under en rubrik med samma namn finns bestämmelser om insatser i form av boende för barn och vuxna (6 kap. 17–18 §§ i den föreslagna lagen). Även bestämmelsen i 6 kap. 19 § i den föreslagna lagen om personlig service och boendestöd ingår i området. Enligt min mening är begreppet Stöd i bostaden något missvisande eftersom området även omfattar rena boendeinsatser. Eventuellt kan Bostad vara ett bättre alternativ. Jag noterar också att utredaren själv kallat området för Bostad i avsnitt 14.2.

Jag vill även peka på utformningen av bestämmelsen i 5 kap. 2 § i den föreslagna lagen som reglerar vem som kan ansöka om en insats för en person som är under 15 år eller uppenbart saknar förmåga att på egen hand ta ställning i frågan. Bestämmelsens ordalydelse ger intryck av att en person under 15 år kan lämna en framtidsfullmakt. Så förhåller det sig inte. En framtidsfullmakt får upprättas av någon som har fyllt 18 år och har förmåga att ha hand om sina angelägenheter (3 § lagen [2017:310] om framtidsfullmakter).

Enligt min mening borde även 14 kap. 1 § i den föreslagna lagen ses över. Bestämmelsen reglerar dels vilka beslut av en nämnd som får överklagas, dels vilka beslut av Inspektionen för vård och omsorg (IVO) som får överklagas. Enligt min mening borde överklagandemöjligheterna för nämndbeslut tas in i en bestämmelse och överklagandemöjligheterna för IVO:s beslut i en annan. Det skulle öka överskådligheten i lagstiftningen.

Avslutningsvis kan jag konstatera att betänkandet innehåller flera förslag till bestämmelser som inte lever upp till kraven på tydlighet och förutsägbarhet. Jag har ovan pekat på bl.a. bestämmelsen om personlig service och boendestöd. Det kan tilläggas att även förslaget om förebyggande pedagogiskt stöd är bristfälligt till sin utformning. Det framgår över huvud taget inte vad som avses med förebyggande pedagogiskt stöd.

Ny reglering i SFB (avsnitt 14.3)

En enskild som har beviljats personlig assistans är ibland i behov av en tillfällig utökning av insatsen. Förslagen i betänkandet innebär att Försäkringskassan ensam ansvarar för insatsen personlig assistans genom assistansersättning. Utredaren konstaterar att Försäkringskassan därmed bör hantera frågor om tillfällig utökning

av personlig assistans och föreslår att det tas in en reglering om detta i ett andra stycket i 51 kap. 9 § SFB. Jag har inte några synpunkter på förslaget.

Fråga om tillfällig utökning av personlig assistans kan uppkomma vid till exempel sjukdom eller om den enskilde avser att åka på en resa. Det ligger i sakens natur att det i sådana situationer är särskilt viktigt att myndighetens prövning av ansökan inte dröjer. Jag vill mot den bakgrunden framhålla vikten av att Försäkringskassan säkerställer att det finns förutsättningar för en skyndsam hantering av ansökningar om tillfällig utökning av personlig assistans.

Barnperspektivet (avsnitt 14.6)

Utredarens förslag innebär att det i bestämmelsen i 4 kap. 3 § i den föreslagna lagen anges exempel på vilken information som ska lämnas till ett barn. Jag ställer mig positiv till ett sådant förtydligande.

I bestämmelsen anges att barnet ska få relevant information. Ska-kravet innebär att nämnden alltid är skyldig att lämna information till barnet, dvs. även när hon eller han över huvud taget inte förmår ta till sig informationen. Så kan det förhålla sig om ärendet rör ett spädbarn eller ett barn med en svårare funktionsnedsättning. Enligt min mening kan det finnas anledning att se över bestämmelsens utformning.

Övergångsregler (avsnitt 14.7)

Enligt förslaget ska alla beslut om personlig assistans och assistansersättning som har meddelats före den 1 januari 2022 upphöra att gälla vid utgången av 2024. Det innebär att alla som har sådana beslut måste ansöka om assistansersättning eller vända sig till kommunen och ansöka om någon av de nya insatserna under perioden 1 januari 2022–31 december 2024.

Det är en mycket ingripande reglering som föreslås i övergångsbestämmelserna. Utgångspunkten är att en enskild som har beviljats en insats ska kunna utgå från att insatsen kvarstår i enlighet med beslutet. Rättssäkerhetsskäl talar mot den föreslagna lösningen. Det har också kommit fram att departementet inte kommer att gå vidare med utredarens förslag om personligt stöd till barn och förebyggande pedagogiskt stöd till vuxna med psykiska funktionsnedsättningar. Att enskilda i stället ska ansöka om nämnda insatser kan således inte motivera förslaget. Jag vill också peka på den administrativa process det skulle innebära för Försäkringskassan att handlägga och bedöma nya ansökningar från alla som för närvarande är beviljade personlig assistans eller assistansersättning.

Utjämnning och fördelning av kostnader (kapitel 16)

Med nuvarande reglering ersätter kommunen staten för de första 20 assistans-timmarna per vecka (51 kap. 22 § SFB). Utredarens förslag innebär att kommunen fullt ut ska finansiera statens kostnader för assistansersättning för en enskild som beviljas upp till 20 timmar personlig assistans per vecka. Enligt utredaren skulle en lägre eller slopad medfinansiering minska den ekonomiska drivkraften för kommuner att erbjuda övriga insatser av god kvalitet.

Förslagen i betänkandet innebär att Försäkringskassan ensam beslutar om personlig assistans genom assistansersättningen. Om den enskilde beviljas upp till 20 timmar per vecka är det kommunen som ensam bär kostnaden för insatsen. Försäkringskassan är i en sådan situation beslutade myndighet, men staten svarar inte för någon del av kostnaden. Den enskilde ska få det stöd han eller hon har rätt till, oavsett den slutliga kostnadsfördelningen mellan kommun och staten. Det får givetvis inte förekomma att gränsvärdet om 20 timmar i något avseende inverkar på bedömningen av den enskildes rätt till personlig assistans.

Thomas Norling

Ärendet har föredragits av Sandra Lundgren.

Byråchefen Marcus Agnvall har deltagit i beredningen.