

Omsorgsförvaltningen
Tjänsteskrivelse till omsorgsnämnden

Datum:
2020-09-21

Diarienummer:
OSN-2020-00611

Handläggare:
Petra Sundström

Remissvar SOU 2018:88 LSS-utredningen

Förslag till beslut

Omsorgsnämnden beslutar

1. **att** godkänna och avge yttrande på remissen om lagförändring insatser LSS och assistansersättningen till Regeringen enligt förvaltningens förslag.

Sammanfattning

Uppsala kommun har beretts möjlighet att yttra sig över betänkandet *Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättning*.

Beredning

I den slutliga handläggningen har förvaltningsdirektör Lenita Granlund, kommunjurist Helena Swahn och avdelningscheferna Åsa Markström och Lena Thalén deltagit.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse den 21 september 2020
- Bilaga. Remissvar betänkandet SOU 2018:88 Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättning

Omsorgsförvaltningen

Lenita Granlund
Förvaltningsdirektör

Omsorgsförvaltningen
Remissvar

Handläggare:
Petra Sundström, Joel Strandberg

Remissvar betänkandet SOU 2018:88 Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättning

Uppsala kommun har beretts möjlighet att yttra sig över betänkandet *Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättning*.

Sammanfattande synpunkter

Inledningsvis vill vi framföra att kommunen har mött vissa svårigheter att tolka och bedöma delar av utredarens förslag. Detta med anledning av att regeringen redan har uttalat att flera av utredarens angivna förslag kring förändringar i personlig assistans och assistansersättningen inte ska beaktas. Ett exempel där det råder tolkningssvårigheter för kommunen är kring utredarens förslag om den nya LSS-insatsen ”*särskild förebyggande pedagogiskt stöd*”. Hur kommer denna insats förhålla sig gentemot bedömningskriterierna i assistansersättningen om femte grundläggande behov, i strid med utredningens förslag, kvarstår i assistansersättningen? Denna frågeställning gäller även för den föreslagna insatsen ”*personligt stöd till barn i LSS*”. När det gäller assistansersättning till barn uppstår ofta många oklarheter, t.ex. vad gäller varaktigheten i behovet. Eftersom den insats som utredaren föreslagit nu inte längre ska beaktas blir det svårt för remissinstanserna att avgöra hur ärenden som rör barn kommer att hanteras och vilka konsekvenser ändringarna får i detta avseende.

Uppsala kommuns bedömning är att det nya lagförslaget för insatser i LSS kommer möjliggöra flexibla lösningar än nuvarande LSS-lagstiftning. Det är positivt att utredningen lämnar förslag på att boendestöd ska inkluderas som en insats i LSS för personer med funktionsnedsättning som kan och vill bo i ordinärt boende. Detta är även en insats som länge har efterfrågats av personer som har rätt till insatser enligt LSS.

Kommunen vill dock understryka att utredarens lagförslag inte kommer innebära några förändringar för personer som har stora behov av tillsyn, vård och omsorg under dygnets alla timmar och som inte uppfyller kraven för assistansersättningen. Denna målgrupp kommer fortfarande vara hänvisade till att bo i bostad med särskild service enligt de förslag som utredare tar fram.

Uppsala kommun är positiva till utredningens förslag att staten ska vara huvudman för all personlig assistans. Däremot framstår det som orimligt att kommuner ska ha ett fortsatt kostnadsansvar för de 20 första timmarna i assistansersättningen.

Uppsala kommun är även positiva till att sjukersättning för ordinarie assistents sjukfrånvaro ska ingå i schablonersättningen för personlig assistans.

Uppsala kommun ser däremot inte att det är lämpligt att insatsen *personlig service och boendestöd* även ska kunna beviljas i den enskildes bostad om denne bor i bostad med särskild service. Insatsen bostad med särskild service är, och bör även framöver vara, den insats som ska tillgodose hela behovet av stöd, omsorg och praktiska göromål i boendet/bostaden.

Uppsala kommun är även mycket negativa till förslaget att boendeformen ”annan särskild anpassad bostad” ska kvarstå i en ny LSS lagstiftning.

Uppsala kommun har synpunkter på utredningen i följande avsnitt

Kapitel 5: Bostaden

Boendeformen annan särskild anpassad bostad:

Uppsala kommun avstyrker att boendeformen *annan särskild anpassad bostad* ska kvarstå som en insats i den nya LSS-lagstiftningen. Utöver den komplexitet som utredaren lyfter fram i utredningen så föreligger det även risk att denna boendeform kommer att utgöra en alternativ bostadskö för unga vuxna personer med funktionsnedsättning som vill flytta hemifrån, men som likt andra unga vuxna kan och har möjlighet att bo i en egen lägenhet på den ordinarie bostadsmarknaden. Denna risk föreligger på grund av att otydligheten kring vilka bedömningar som ska ligga till grund för insatsen kvarstår i det nya lagförslaget. Vidare så är bedömningskriterierna svåra då denna boendeform ligger inom samma insats som gruppboende och serviceboende. För boendeformerna *gruppboende* och *serviceboende* så är det den enskildes behov av stöd i sin vardag som ligger tillgrund för om den enskilde har rätt till insatsen.

Om boendeformen *annan särskild anpassad bostad* kommer kvarstå i en ny LSS-lagstiftning bör lagstiftaren tydliggöra bedömningskriterierna för boendeformen. Uppsala kommun anser att det bör framkomma att denna insats inte ska ersätta den ordinarie bostadsmarknaden. Det bör även tydliggöras vilken typ av anpassningar som bostaden ska innebära och hur rätten till annan särskilt anpassad bostad förhåller sig till exempelvis bostadsanpassningsbidrag. Att ha flera lagar som syftar till att tillgodose samma behov skapar ofta praktiska tillämpningssvårigheter och det kan även skapa en rättsosäkerhet för den enskilde om det inte är tydligt hur de olika reglerna förhåller sig till varandra. Bostadsanpassningsbidrag bör vara den lagstiftning som ska vara primär för de medborgare som kan och vill bo i ordinärt boende.

Boendeformerna gruppboende och serviceboende:

Gällande boendeformerna *gruppboende* och *serviceboende* anser Uppsala kommun att det tydligt ska framkomma att den enskildes behov av omvårdnad, omsorg och stöd i bostaden ska tillgodoses inom ramen för boendeinsatsen. Således bör inte insatsen

personlig service och boendestöd kunna beviljas parallellt för stöd inom boendet. Om ny lagstiftning för LSS möjliggör att alternativa insatser kan beviljas i gruppboende och serviceboende så föreligger det en risk att insatsen mer kommer att likna en egen lägenhet med stöd i ordinärt boende. Detta kan medföra att kommuner får dubbla kostnader för stödinsatser i bostad med särskild service. Det kan även innebära att det för den enskilde att det blir allt för många olika personer involverade i den enskildes vardagsstöd i hemmet.

Insatsen personlig service och boendestöd:

Kommunen ställer sig positiva till utredarens förslag om att inrätta en ny insats *personlig service och boendestöd* i LSS. Uppsala kommun avstyrker dock att *personligt stöd och boendestöd* ska kunna beviljas för stöd i den enskildes bostad om denne bor i bostad med särskild service, gruppboende eller serviceboende. Gruppboende och serviceboende bör även framöver vara den insats som ska tillgodose hela individens behov av stöd, omsorg och praktiska göromål i den enskildes hem.

Kommunen ställer sig positiva till att insatsen personlig service och boendestöd ska kunna utföras både dag och kväll.

Kapitel 7: Gemenskap

Uppsala kommun ställer sig positiva till att ledsagning ska ingå som en stödinsats i *"personlig service och boendestöd"* och att den begränsade uppgiften med ledsagning även kan beviljas i bostad med särskild service.

Uppsala kommun ställer sig positiva till utredarens förslag om förändringarna i insatsen biträde av kontaktperson. Vi ser att utredarens förslag kommer innebära att kommuner kommer ha större möjligheter att anpassa insatsen utifrån de önskemål som kommunen möter från personer med funktionsnedsättning.

Kapitel 10: Personligt utformat stöd i det vardagliga livet

Personlig assistans och assistansersättning:

Delar av utredarens förslag i förändringar gällande personlig assistans och assistansersättning skulle ej beaktas. Uppsala kommun vill dock framföra att barn och unga under 16 år bör ha fortsatt rätt till personlig assistans. De lagändringar som skett under senare tid – beträffande de grundläggande behoven andning och sondmatning – bör kvarstå och det bör särskilt uttalas i den kommande propositionen hur personkretstillhörigheten ska bedömas när det är fråga om denna typ av behov hos barn. Ofta kan sjukvården endast uttala sig om behovet i några år framåt – för trakeostomi är det t.ex. inte ovanligt att läkare bedömer att barnen kommer behöva denna andningshjälp under i vart fall två till fem år framåt. Det är i dagsläget inte klarlagt om ett sådant behov uppfyller de krav på varaktighet som finns för att barnet ska anses tillhöra personkrets 3 och därmed ges rätt att få rätten till assistansersättning prövad. Uppsala kommun menar att assistansersättning är den insats som säkerställer barnets bästa, men att man trots den senaste tidens lagändringar inte nått riktigt ända fram med att formulera regler som ger dessa barn denna rätt.

Det femte grundläggande behovet bör kvarstå för rätt till personlig assistans och assistansersättning. Stöd för andra personliga behov bör ej schabloniseras. Uppsala kommun anser att det femte grundläggande behovet *annan hjälp som förutsätter*

ingående kunskaper om den funktionsnedsatte för aktiv tillsyn av övervakande karaktär inte bör begränsa sig till personer med psykiska funktionsnedsättningar. Bedömningen av det femte grundläggande behovet bör omfatta samtliga personer med funktionsnedsättning som kan utgöra fara för sig själv eller andra och därav har behov av tillsyn av övervakande karaktär (exempelvis vissa hjärnskador som inte orsakas av en psykisk funktionsnedsättning).

Gällande personlig assistans till personer över 65 år. Uppsala kommun ställer sig bakom utredarens förslag om att personer över 65 år ska få behålla sin personliga assistans. Kommunen vill dock belysa den komplexitet kommunen ser för de äldre personer som har personlig assistans och som på grund av tillkommande åldersrelaterade sjukdomar får ett ökat behov av stödinsatser. I dessa fall får den enskilde olika stödinsatser från två huvudmän, Försäkringskassan och kommunerna, och som vilka kan vara svårare att samordna. Vidare förekommer det situationer då den enskildes behov blir så omfattande att detta inte längre kan tillgodoses med kommunens hemtjänst eller boendestödsinsatser.

Insatsen *Särskilt förebyggande pedagogiskt stöd*

Kring denna insats råder det tolkningssvårigheter för kommunen. Hur kommer denna insats förhålla sig gentemot bedömningskriterierna i assistansersättningen om det femte grundläggande behovet kvarstår i personlig assistans och assistansersättningen?

Om insatsen kvarstår vill Uppsala kommun framföra att insatsen inte bör begränsa sig till personer med psykiska funktionsnedsättningar. Insatsen bör omfatta samtliga personer med funktionsnedsättning enligt LSS som har ett sådant behov av särskilt förebyggande pedagogiskt stöd. Vidare bör bedömningskriterierna tydliggöras så avgränsningen mot bedömningskriterierna i personlig assistans och assistansersättningen blir tydliga. Lagstiftaren behöver även ange om insatsen är tänkt som en stödinsats som kan ges under dygnets alla timmar eller som en mer begränsad insats.

Insatsen *Personligt stöd till barn i LSS:*

Kring denna insats råder det tolkningssvårigheter för kommunen. Hur kommer denna insats förhålla sig om regeringen inte antar förslag om ändringar i personlig assistans och assistansersättning gällande barn under 16 år?

Om insatsen kvarstår vill Uppsala kommun framföra att bedömningskriterierna för insatsen bör tydliggöras enligt nedan;

- avgränsningen gentemot bedömningskriterierna i personlig assistans och assistansersättningen,
- avgränsningen gentemot insatsen personlig service och boendestöd.

Lagstiftaren behöver även ange om insatsen är tänkt som en stödinsats som kan ges under dygnets alla timmar eller som en mer begränsad insats.

Kapitel 11 Ansvarsfördelning mellan stat och kommun

Uppsala kommun är mycket positiva till att staten föreslås ska vara huvudman för all personlig assistans. Den nuvarande uppdelningen har skapat svårigheter då kommuner och Försäkringskassan gjort olika bedömningar, och det har även funnits enskilda som upplevt sig ha möjlighet att välja huvudman oavsett behovets storlek

genom att t.ex. underlåta att medverka i försäkringskassans utredning för att på så sätt få behålla kommunen som huvudman. En huvudman innebär också en effektivisering av de samlade samhällskostnaderna eftersom samma behov inte behöver utredas och beslutas av flera olika aktörer.

Uppsala kommun ser dock ett principiellt problem med att kostnaden för de första 20 timmarna ska ligga på kommunerna som inte har beslutsrätt eller påverkan över besluten. När kommunen inte längre ansvarar för beslut där det grundläggande behovet understiger 20 timmar framstår det som märkligt att ett kostnadsansvar skulle kvarstå. Detta upplägg återfinns inte i någon annan del av lagstiftningen. Huvudregeln måste istället vara att den myndighet som ansvarar för en insats också bär kostnadsansvaret för densamma. Uppsala kommun ställer sig också mycket frågande till utredningens bedömning att en medfinansiering kan bidra till att kommunerna erbjuder LSS-insatser och andra kommunalt beslutade insatser av god kvalitet. Det finns inget samband mellan kommunernas kostnadsansvar för assistansbeslut och kommunens inställning till hur andra insatser erbjuds och verkställs. Att de insatser som kommunen ansvarar för ska vara av god kvalitet är därtill särskilt reglerat i lag. Därför anser vi att hela finansieringen av personlig assistans ska följa Försäkringskassan som ansvarar för insatsen. Kommuner kommer att ha fortsatt ansvar för att tillsätta vikarie vid akut uppkommen situation hos en privat assistansanordnare. Vidare har kommuner skyldighet att överta ett assistansärende om den enskilde står utan assistans, tex om en assistansanordnare har av sagt sig utförandet med omedelbar verkan. Att ha denna beredskap innebär i sak en kostnad för kommuner.

Gällande kommuners yttersta ansvar att tillse att personer med funktionsnedsättning får sitt behov tillgodosett. Uppsala kommun ställer sig bakom utredares förslag om att kommunen ska tillsätta vikarie för ordinarie assistent då akut situation uppstår hos en privat assistansanordnare och att kommunen ersätts för detta inom ramen för assistansersättningen. Detta förfarande underlättar även för den enskilde som då inte behöver ansöka om en annan insats vid akut uppståande situationer hos sin assistansanordnare. Kommunen avstyrker därmed förslag om att andra stödinsatser enligt LSS eller SoL ska beviljas vid sådana tillfällen.

Kapitel 12 *Privata aktörer och ekonomisk ersättning för personlig assistans*

Uppsala kommun instämmer med utredaren att schablonbeloppet för personlig assistans ska kompensera för sjuklönekostnader. Vi bedömer att detta kan komma att få en positiv effekt på arbetsmiljöarbetet hos de privata assistansanordnarna.

Kommunen instämmer med utredaren att kommunens ansvar ska vara begränsat till att tillfälligt tillgodose den assistansberättigades behov i det fall en ordinarie anordnare inte tillhandahåller en vikarie. Uppsala kommun önskar dock att lagstiftaren gör ett förtydligande gällande kommunens ansvar att tillfälligt tillgodose den assistansberättigades behov på så sätt att det endast rör akut uppståande situationer.

Kapitel 17 *Konsekvenser av förslagen*

Uppsala kommun vill, beträffande konsekvenserna av förslagen, särskilt lyfta fram att då vissa av förslagen inte kommer att genomföras påverkas även de kostnadsanalyser som gjorts i utredningens 17:e kapitel.

Uppsala kommun instämmer inte i bedömningen att kommunernas kostnadsökningar och kostnadsminskningar till stor del tar ut varandra. Förutom de omställningskostnader som förslaget innebär kommer lagstiftningen att innebära att kommunernas samlade kostnader ökar. Såsom utredningen beskriver handlar förslaget om att stärka ändamålsenligheten för den enskilde samt kvaliteten, vilket kommer innebära kostnadsökningar. Kommunerna har under lång tid haft svårt med finansieringen av välfärdstjänster – vilket inte minst visat sig under den pågående corona-pandemin.

Kommunen instämmer inte heller i att kommunernas långsiktiga administrationskostnader beräknas bli i princip oförändrade. En mer flexibel lagstiftning och användandet av parallella insatser kommer innebära ett ökat tryck på utredningar och beslut för kommunens handläggare. Det är viktigt att kommunernas kostnader inte underskattas för att lagstiftningen ska få de positiva effekter som lagstiftaren eftersträvar. Kompensationen till kommunsektorn bör därför vara avsevärt högre än de cirka 340 miljoner kronor som utredningen föreslår.

Beslut i detta ärende har fattats av Omsorgsnämnden. I den slutliga handläggningen har förvaltningsdirektör Lenita Granlund, kommunjurist Helena Swahn och avdelningscheferna Åsa Markström och Lena Thalén deltagit. Utredaren Petra Sundström har varit föredragande.

Angelique Prinz Blix
Ordförande omsorgsnämnden

Peter Jernberg
Nämndsekreterare