



HANDISAM

Myndigheten för
handikappolitisk
samordning

Datum:
2009-02-06

Dokumenttyp:
Yttrande

Diariernr:
2008/0180

Handläggare:
Ken Gammelgård

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

Remiss Möjlighet att leva som andra – Ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning SOU 2008:77

Handisam, Myndigheten för handikappolitisk samordning, är central förvaltningsmyndighet för samordningen av arbetet inom det handikappolitiska området. Handisam främjar ett strategiskt och effektivt genomförande av den nationella handikappolitiken. Bland annat ansvarar Handisam för att övergripande samordna genomförandet av handikappolitiken samt stödja, aktivt stimulera och förmå aktörer på olika nivåer i samhället att beakta de handikappolitiska målen i sin verksamhet. Genom stöd och samordning bidrar Handisam till att de myndigheter som har ett särskilt ansvar för handikappfrågor utvecklar sitt arbete med att genomföra handikappolitiken.

Handisams synpunkter i anledning av denna remiss avser frågor som rör myndighetens uppdrag.

Sammanfattning av Handisams synpunkter

- Handisam instämmer i förslaget att LSS ska finnas kvar som rättighetslag
- Handisam avvisar förslaget att det ska införas en generell gräns för nybeviljande av insatser enligt LSS vid 65 år.
- Handisam ser med glädje att kommittén så tydligt velat stärka barns och ungas inflytande vid insatser enligt LSS.
- Handisam anser, att ur ett handikappolitiskt helhetsperspektiv, är kommitténs förslag att staten ska ha ett samlat huvudmannaskap för beslut om och finansiering av insatsen personlig assistans, inte det bästa möjliga.
- Handisam avvisar förslaget att sätta ett golv för rätten till personlig assistans vid mer än 20 timmars grundläggande behov i genomsnitt per vecka samt förslaget om att LSS ska förtydligas så att samtliga behov utreds och beräknas efter en enhetlig modell – även de andra behov som den enskilde har utöver de grundläggande behoven.
- Handisam anser att de förslag kommittén lyft om den dagliga verksamheten kan bidra till en bättre måluppfyllelse när det gäller att uppnå en meningsfull sysselsättning utifrån den enskildes förmåga.

Övergripande synpunkter

Handisam anser att många av LSS-kommitténs förslag är steg i rätt riktning för att tydliggöra LSS-insatsernas betydelse och roll i byggandet av ett samhälle för alla, men vi befarar samtidigt att några av förslagen kommer att ha en motsatt effekt och motverka möjligheten att uppnå målen om delaktighet och jämlika levnadsvillkor för personer med funktionsnedsättning.

Precis som LSS-kommittén konstaterar måste den centrala frågan då man gör en bred översyn av LSS och personlig assistans vara, hur LSS – inklusive personlig assistans – fungerar som redskap för att uppnå de handikappolitiska målen. I den nationella handlingsplanen för handikappolitiken, Från patient till medborgare (prop. 1999/2000:79) slås dessa mål fast.

I handlingsplanen betonas att handikappolitiken ytterst är en demokratifråga – samhället måste byggas med insikten om att alla människor är lika mycket värda, har samma grundläggande behov och ska behandlas med samma respekt, att mångfald berikar, att varje människa med sin kunskap och erfarenhet är en tillgång för samhället. Det innebär konkret att alla ska ha lika rätt och lika möjligheter att bestämma över sina liv och få sina önskemål respekterade. Personer med funktionsnedsättning ska ha lika möjligheter att röra sig i samhället och i samma sammanhang som andra. Alla ska ha lika möjligheter att ta del av information och att göra sig hörda. Alla ska också ha lika möjligheter och skyldigheter att bidra till samhällets utveckling. Demokratiperspektivet innebär att erkänna rätten för alla människor att delta i hela samhällslivet.

För att uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet krävs att flickor, pojkar, kvinnor och män med funktionsnedsättning får möjlighet till så likvärdiga förutsättningar som möjligt i jämförelse med andra. Målet är att människor med funktionsnedsättning ska ges samma möjligheter som andra att få växa upp tillsammans med sina föräldrar, erbjudas god barnomsorg och utbildning, ha ett förvärvsarbete, ha en trygg bostad, kunna delta i olika kultur- och fritidsaktiviteter samt få den äldreomsorg som behövs.

Målen om delaktighet och jämlika levnadsvillkor kan vi nå om vi lyckas med att få funktionshinderperspektivet att genomsyra alla samhällssektorer. För detta krävs en politik som bygger på både generella och individriktade insatser. Detta framfördes redan i 1989 års Handikapputredning, som presenterade förslaget till LSS och som senare också lämnade förslag på åtgärder för ett tillgängligt samhälle och mot diskriminering av människor med funktionsnedsättning. LSS har alltså redan från början, precis som kommittén antyder, varit tänkt att vara en del av en helhet, där handikappolitikens generella och individuella delar kompletterar och stöder varandra.

För att de individuella insatserna ska kunna utnyttjas effektivt krävs en grundläggande tillgänglighet i det omgivande samhället. Omvänt kan människor med funktionsnedsättning inte utnyttja tillgängligheten, om de exempelvis saknar den assistans de behöver för att kunna ta sig ut från bostaden. De lever då kvar i sin isolering. Blir det obalans mellan dessa båda områden, riskerar olika insatser att bli ineffektiva och samhällsekonomiskt kostsamma.

LSS-kommittén konstaterar att ur resultaten av olika studier av levnadsvillkor för personer med funktionsnedsättning kan man generellt dra slutsatsen att det fortsättningsvis finns stora skillnader i levnadsvillkor mellan personer med funktionsnedsättning och totalbefolkningen. En insats vars betydelse för självbestämmande i det dagliga livet dock blir tydlig i de studier som omfattat sådana frågor är den personliga assistansen. Av assistansberättigade uppger så gott som alla, att det är just assistansen som haft störst betydelse för deras livskvalitet.

Handisam anser att den fokusering på de individuella insatserna som i stort varit rådande i svensk handikappolitik inte ensam har lett till den jämlikhet i levnadsvillkor som handikappolitiken eftersträvar. Detta beror på att de generella tillgänglighetsåtgärkningarna under många år lyst med sin frånvaro.

Vi kan dock inte bortse från det faktum att för många personer med omfattande funktionsnedsättningar är LSS ett nödvändigt redskap för att uppnå de handikappolitiska målen. Handisam är övertygad om att de individuella insatserna enligt LSS även i framtiden kommer att vara en av de viktigaste byggstenarna för att vi ska nå upp till de handikappolitiska målen.

Nedan kommer vi att ta ställning till de av kommitténs förslag som vi anser vara av störst principiell betydelse.

LSS en rättighetslag för sociala tjänster

- Handisam instämmer i kommitténs förslag att LSS ska finnas kvar som rättighetslag för personer med omfattande stödbehov till följd av varaktiga funktionsnedsättningar som förorsakar betydande svårigheter i det dagliga livet.

Vi tror att det är viktigt att även i framtiden tillförsäkra denna begränsade grupp personer med särskilda behov de insatser som de behöver för sitt dagliga liv och som kräver en kontinuitet och långsiktig planering från samhällets sida. Det finns uppenbara risker för att insatserna för att tillgodose dessa behov annars lokalt och vid vissa tillfällen kan komma att prioriteras ned.

- Handisam instämmer även i förslaget att regleringen av de insatser och uppgifter som nu anges i LSS och LASS samlas och förtydligas i en lag så att det inte ska råda någon tvekan om stödets och servicens karaktär av sociala tjänster.

Detta innebär bland annat att alla lagregler om ersättning för personlig assistans tas in i LSS. Då blir det tydligt att personlig assistans – oavsett huvudman och utförare – omfattas av samma syften, mål och kvalitetskrav som andra LSS-insatser, vilket vi tror underlättar lagens tillämpning samt uppföljning och tillsyn av insatsen personlig assistans.

- Handisam anser samtidigt att det är viktigt att det snart görs en djupare analys av samspelet mellan olika lagar som erbjuder olika former av socialt stöd till personer med funktionsnedsättning samt hur dessa tillsammans bidrar till uppfyllandet av de handikappolitiska målen.

Personkretsen

- Handisam avvisar kommitténs förslag om att den nuvarande personkretsen med dess tre grupper i princip ska bestå.

Vi anser att LSS ska vara en lag för de personer som har de mest omfattande stöd- och servicebehoven till följd av varaktiga funktionsnedsättningar. Därmed ska inte speciella diagnoser eller funktionsnedsättningar utgöra någon form av urvalskriterium när insatser enligt lagen bestäms. Att lyfta fram speciella funktionsnedsättningar uppfattar vi även med tanke på den moderna handikappolitikens inriktning som ett väldigt förlegat sätt att basera rätten till insatser på. Det är själva behovet av insatsen för att uppnå jämlikhet och delaktighet som ska vara avgörande och inte funktionsnedsättningen.

- Handisam anser att den definition som idag beskriver personkrets 3 är tillräcklig för att definiera vilka personer som kan omfattas av LSS.
- Handisam avvisar även förslaget att det ska införas en generell gräns för hela personkretsen för nybeviljande av insatser enligt LSS vid 65 år.

I en samhällsutveckling där äldre i allt högre utsträckning förblir aktiva samhällsmedborgare långt upp i åren och även aktiva inom yrkeslivet efter fyllda 65 år rimmar införandet av en generell 65 års gräns i LSS väldigt illa med det handikappolitiska målet om att personer med funktionsnedsättning i alla åldrar ska få möjlighet till så likvärdiga förutsättningar som möjligt i jämförelse med totalbefolkningen.

- Handisam anser att den nuvarande formuleringen, ”funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande” i personkrets 3, är en mera rättvisande gränsdragning som följer handikappolitikens intentioner. Formuleringen kunde utvidgas att gälla för hela personkretsen.

Ett barnperspektiv i LSS

- Handisam ställer sig bakom de förslag kommittén lagt fram och vars mål är att stärka barn och ungas ställning vid tillämpningen av LSS samt att minska riskerna för att barn och unga som har personlig assistent utsätts för övergrepp.

Vi ser med glädje att kommittén så tydligt velat stärka barns och ungas inflytande vid insatser enligt LSS.

Huvudmannaskap för stöd och service

- Handisam anser, att ur ett handikappolitiskt helhetsperspektiv, är kommitténs förslag att staten ska ha ett samlat huvudmannaskap för beslut om och finansiering av insatsen personlig assistans, inte det bästa möjliga.

På frågan var ansvaret för LSS-insatserna ska ligga finns det troligen inget bra och entydigt svar. Beroende på ur vems utgångspunkt man betraktar frågan kommer man fram till olika svar.

Fördelarna med ett samlat statligt huvudmannaskap för personlig assistans är, att få bort de oklarheter och det organisatoriska dubbelarbete för stat och kommuner som uppkommit genom det dubbla huvudmannaskapet. För den enskilde kan ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans öka möjligheterna att få sina behov bedömda på likvärdiga grunder i hela landet, eftersom kommunerna inte längre skulle kunna påverka besluten genom lokala prioriteringar och bedömningar.

Vi anser dock att fördelarna överskuggas av riskerna för, att ett samlat statligt ansvar för personlig assistans kan ge kommunerna nya eller ökade ekonomiska incitament att skjuta över kostnader från andra LSS- och SoL-insatser till personlig assistans. En sådan utveckling skulle troligen leda till ännu större krav på kostnadsdämpande åtgärder från statsmaktens sida, vilket ytterligare skulle urholka möjligheterna att uppfylla intentionerna med insatsen personlig assistans och därmed målen om jämlikhet och delaktighet för personer med omfattande funktionsnedsättningar.

- Handisam anser att det vore bättre att göra förändringar inom ramen för dagens huvudmannaskap. Staten skulle kunna överta kommunernas ansvar för sjuklöneersättningar till enskilda assistansanordnare samt tillfällig utökning av personlig assistans utan att kommunernas betalningsansvar för de 20 första timmarna per vecka ändrades.

Detta skulle i någon mån underlätta möjligheterna för kommunerna att förutse sina kostnader för den personliga assistansen samtidigt som nya incitament för kostnadsförskjutningar från andra kommunala insatser till assistansersättningen inte skulle tillföras.

- Handisam vill även framhålla att vid eventuella ytterligare förslag på förändringar av ansvarsförhållanden för samtliga LSS-insatser, måste det tyngst vägande argumentet vara att insatserna genom det kommunala ansvaret knyts till ett större sammanhang av planering, information, uppsökande och förebyggande aktiviteter, som kan bidra till att lagens syften och mål uppfylls på bredare front än vad de enskilda insatserna alltid kan göra.

Om så inte sker finns det en uppenbar risk för att LSS blir ett antal punktinsatser utan sammanhang med planering och andra sociala tjänster, och som därför inte främjar individens möjligheter till jämlikhet och delaktighet.

Behovsbedömning och personlig assistans

- Handisam avvisar förslaget att sätta ett golv för rätten till personlig assistans vid mer än 20 timmars grundläggande behov i genomsnitt per vecka.

Vi anser att ett sådant förslag inte svarar mot assistansreformens intentioner. Den enskilde kan mycket väl vara i behov av personlig hjälp dagligen för att klara sin personliga hygien,

för att klä sig och klä av sig, för att inta måltider eller för att kommunicera med andra utan att nå upp till kravet på 20 timmars grundläggande behov per vecka. Att då inte kunna bli beviljad personlig assistans fast det uppenbara behovet finns för att kunna leva ett självständigt liv, överensstämmer enligt vår mening inte med målen för handikappolitiken.

Att kommittén hänvisar till den föreslagna nya insatsen i LSS, personlig service med boendestöd, för de som inte klarar golvet på 20 timmar, kan inte i dagsläget ses som ett alternativ eftersom den personliga karaktären i den nya insatsen inte är klarlagd.

- Handisam avvisar även förslaget om att LSS ska förtydligas så att samtliga behov utreds och beräknas efter en enhetlig modell – även de andra behov som den enskilde har utöver de grundläggande behoven.

Vi inser att en likvärdig behovsbedömning av rätten till personlig assistans på många sätt är ett eftersträvansvärt mål både för den enskilde i behov av assistans samt för den huvudman som står för insatsen. Men då strävan efter en likvärdig behovsbedömning kombineras med kostnadsdämpningskrav hamnar vi lätt i en situation där behovsbedömningens primära mål inte längre är att säkerställa att individer får sina rättmätiga behov tillgodosedda utan målet blir att genom skärpta bedömningar minska på samhällets kostnader. Det är också den slutsatsen som LSS-kommittén kommit till, när man försökt svara upp mot utredningens direktiv att föreslå åtgärder som dämpar och stabiliserar kostnadsutvecklingen för den personliga assistansen.

Att samtliga behov utreds och beräknas efter en enhetlig modell tror vi kommer att leda till väldigt ingående och närgångna behovsprövningar som kommer att kännas kränkande för de flesta sökande. Att i detalj bli tvungen att redogöra för sin tid för bland annat skötsel av hygien, toalettbesök etc. samt för olika aktiviteter känns som en tillbakagång till tiden före assistansreformens genomförande.

Att som kommittén påstår, att förslaget inte handlar om någon inskränkning av den enskildes möjligheter att leva som andra, anser vi vara en förhoppning utan större verklighetsförankring från kommitténs sida.

- Handisam instämmer däremot i förslaget att regeringen bör ta initiativ till att den tidsperiod som en assistansberättigad i vissa fall kan ha med sin personliga assistent under sjukhusvistelse förlängs.

Personlig service med boendestöd

- Handisam anser att kommitténs förslag att personlig service med boendestöd ska införas som en ny insats i LSS borde utredas mera ingående innan ett slutligt förslag läggs.

Vi instämmer i kommitténs övervägande att LSS bör förstärkas när det gäller insatser i ordinärt boende. Utformningen av en ny insats eller omformningen av befintliga insatser bör dock utredas mera ingående än vad LSS-kommittén haft möjlighet till. Bland annat bör den

föreslagna insatsens personliga karaktär klarläggas, såsom möjligheterna för den enskildas att fritt välja utförare samt möjligheterna att disponera den beviljade tiden.

Sysselsättning

- Handisam anser att de förslag kommittén lyft om den dagliga verksamheten kan bidra till en bättre måluppfyllelse när det gäller att uppnå en meningsfull sysselsättning utifrån den enskildes förmåga.

Att ha ett arbete är en av de viktigaste faktorerna som påverkar möjligheterna att uppnå det handikappolitiska målet om jämlikhet och full delaktighet i samhällslivet för personer med funktionsnedsättning. Personer med funktionsnedsättning är i väsentligt högre grad än den övriga befolkningen fortfarande utanför arbetsmarknaden. För personer med omfattande funktionsnedsättningar är detta utanförskap ännu mera påtagligt.

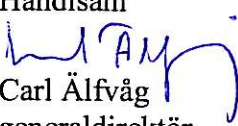
Daglig verksamhet är den enskilt vanligaste LSS-insatsen för dessa personer. Denna insats har dock tyvärr även lett till ”inlåsnings effekter”, där personer med omfattande stödbehov på grund av sin funktionsnedsättning automatiskt slussas till den dagliga verksamheten som det enda alternativet för sysselsättning.

Handisam instämmer i kommitténs bedömning att det är av yttersta vikt att personer som kan ha rätt till daglig verksamhet inte automatiskt bedöms sakna arbetsförmåga. I första hand ska det prövas om de kan få ett vanligt arbete med stöd av Arbetsförmedlingen och dess riktade stöd till personer med funktionsnedsättning. Först när en ordentlig prövning av arbetsförmågan är gjord ska insatsen daglig verksamhet beviljas. Vi instämmer även i bedömningen att det inom den dagliga verksamheten ska finnas möjligheter att utveckla metoder för ökad delaktighet, genom insatsen eller genom ökade förutsättningar för den enskilde att övergå till lönearbete.

- Handisam ser förslaget om att Socialstyrelsen bör få i uppdrag att utarbeta riktlinjer för hur den dagliga verksamheten ska utformas så att den grupp som står nära arbetsmarknaden får ökade möjligheter till lönearbete, som angeläget att genomföra. Det samma gäller förslaget om att personer som beviljas daglig verksamhet enligt LSS ska ha rätt att genomgå en inledande kartläggning för att fastställa hur den dagliga verksamheten bör utformas för att passa den enskilde.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Carl Älfvåg. Utredare Ken Gammelgård har varit föredragande.

Handisam


Carl Älfvåg
generaldirektör


Ken Gammelgård
utredare

