

YTTRANDE

Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över LSS-kommitténs slutbetänkande; Möjlighet att leva som andra – Ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning (SOU 2008:77)
(S 2008/7126/ST)

Sammanfattning

Jönköpings kommun instämmer i huvudsak med LSS-kommitténs överväganden och förslag i föreliggande slutbetänkande. Den avgörande avvikelserna är dock huvudmannaskapet. Kommunen anser att staten bör överta ansvaret för finansiering och beslut om *samtliga* LSS-insatser, medan utförandet av verksamheten även i fortsättningen bör skötas av kommunerna och/eller privata utförare och när det gäller råd och stöd av landstingen. Ett delat ansvar mellan stat och kommun i enlighet med LSS-kommitténs förslag, medför problem med gränsdragningar och en uppenbar risk för att kostnader övervältras på kommunerna. Kommunen anser att staten samlat bör följa upp konsekvenserna av de förslag som lämnas i slutbetänkandet och att kommunernas merkostnader regleras enligt finansieringsprincipen.

Kommunen är kritisk till den föreslagna metoden för indexreglering av schablonbeloppet för personlig assistans. Kommunen anser inte att indexmetoden bör förändras jämfört med dagsläget.

LSS-kommitténs bedömning av behov av ekonomisk reglering mellan stat och kommun utmynnar i att statens ersättning till kommunsektorn ska minska med 3,5 mdkr netto under perioden 2010-2013. Kommunen anser att kalkylen är ofullständig och mycket ofördelaktig för kommunsektorn som helhet.

Därutöver avvisar kommunen LSS-kommitténs förslag att insatsen särskild anpassad bostad ska finnas med som en rättighet i lagen samt att kommunen bör verka för att enskilda som så önskar ska få kontaktpersoner. Kommunen anser vidare att det finns skäl att överväga om inte obligatorisk registerkontroll ska omfatta *all* personal som arbetar inom LSS-verksamhet och ställer sig tveksam till att det införs skillnader i rättigheterna inom personkrets 3.

Kommunen framhåller att det krävs en del förtydliganden och konsekvensanalyser av de förslag som läggs fram i slutbetänkandet.

Varje förslag i föreliggande slutbetänkande kommenteras var för sig och följer betänkandets disposition.

4. Rätten till stöd och service

4.1 Behövs LSS som en rättighetslag

I detta sammanhang vill Jönköpings kommun tillägga att såväl den forskning som bedrivs inom området som erfarenheterna av lagstiftningens tillämpning på den lokala nivån pekar på vissa oklarheter i LSS i förhållande till SoL. Man kan konstatera att insatser i enlighet med LSS har blivit omfattande. Detta menar kommunen bland annat beror på att sjukvården i många fall anser att denna lag är den enda lösningen, vilket påverkar den enskilde brukaren/klienten och hans/hennes anhöriga syn på LSS kontra SoL. Kommunen understryker därmed vikten av att socialtjänsten tillämpar SoL fullt ut.

4.2 LSS – en lag om sociala tjänster

Det är oklart vilka handläggningsregler som avses i LSS-kommitténs förslag att ”regeringen bör överväga att införa handläggningsregler i LSS för att stärka den enskildes rätt i lagen”. Gäller det handläggning av ärenden enligt LSS, anser Jönköpings kommun att samma handläggningsregler införs i LSS som redan finns i 11 kap SoL och tillämpliga paragrafer i förvaltningslagen.

4.2.1 Vad är stöd och service? och 4.2.2 Sociala tjänster och andra sektorer

LSS-kommittén konstaterar att det finns goda skäl att vara försiktig med språkbruket vad gäller förhållandet mellan stöd, service, omvårdnad och omsorg. Mot bakgrund av att termerna används i olika sammanhang och av olika professioner, anser Jönköpings kommun att dessa begrepp bör förtydligas.

4.3 Vilka syften och mål ska lagen ha?

Jönköpings kommun vill särskilt understyrka att SoL är den lagstiftning som är grunden för att nå de handikappolitiska målen för alla. Kommunen hyser dock farhågor för att utvecklingen av innehållet i insatser till personer med funktionsnedsättningar enligt SoL kommer att avstanna då fokus tenderar att riktats mot LSS. SoLs inriktning, att utreda behov och tillsammans med den enskilde komma fram till ett mål för att utifrån detta hitta rätt insatser, är en utveckling i sig. LSS inriktning på individuella insatser kan alltså bli negativt i förhållande till att satsa på struktur och allmänt inriktade insatser enligt SoL.

4.4 Personkretsen

LSS-kommittén föreslår att personkrets 1 ändras från ”autism och autismliknande tillstånd” till ”autismspektrumtillstånd”. Jönköpings kommun betonar vikten av att de diagnoser som ska ingå i personkrets 1 preciseras och på ett sådant sätt att en sammanställning av diagnoserna kommer att ge en ledning om vad som avses med ”autismspektrumtillstånd”.

Kommunen har inte några invändningar mot en åldersgräns vid 65 år införs för nybeviljande av insatser enligt LSS. Ett förtydligande bör dock ske huruvida detta gäller nya insatser och/eller utökning av befintliga insatser.

4.5 Ett barnperspektiv i LSS

Jönköpings kommun instämmer i LSS-kommitténs förslag som stärker barnens ställning inom lagens tillämpningsområde och anser att det bör vara samma bestämmelser i LSS och SoL som rör barnperspektivet.

Med anledning av hela personkretsens utsatthet, anser kommunen att det finns skäl att överväga om inte obligatorisk registerkontroll ska omfatta all personal som arbetar inom LSS-verksamhet, inte bara den personal som arbetar med barn och ungdomar.

4.6 Prioriterade utvecklingsområde inom och utom LSS

Jönköpings kommun understryker vikten av att forskning och utveckling bör få starkt stöd. Kommunen anser att det saknas tillräckligt forskningsstöd för att uppnå evidensbaserad kunskap inom delar av socialtjänstens verksamheter. Forskningsresultaten bör kunna användas i praktiskt arbete.

4.7 Tillsyn, uppföljning och utvärdering

Jönköpings kommun betonar betydelsen av att tillsyn ska vara stödande och samordnad. Kommunen framhåller därmed vikten av en samsyn och ett utvecklat samarbete mellan Länsstyrelsen och Socialstyrelsen i tillsynen över LSS-verksamheten.

Kommunen vill också framhålla kravet på god kompetens om LSS, SoL och funktionshinder inom tillsynsmyndigheterna för att de ska kunna ge råd till vägledning för kommunerna.

5. Huvudmannaskap för stöd och service

För att säkerställa att stödet till den enskilde fungerar så bra som möjligt, anser Jönköpings kommun att staten bör överta ansvaret för finansiering och beslut om samtliga LSS-insatser medan utförandet av verksamheten även i fortsättningen bör skötas av kommunerna och/eller privata utförare och när det gäller råd och stöd av landstingen.

Kommunens viktigaste argument för ett statligt övertagande av samtliga insatser inom LSS är lagens konstruktion som rättighetslagstiftning i syfte att bland annat begränsa utrymmet för kommunalt självstyre på LSS-området. Samtidigt svarar kommunerna för stora delar av finansieringen av insatserna. Kommunerna har alltså mycket begränsade möjligheter att göra egna prioriteringar av verksamhet som sker i enlighet med denna lag. Ett statligt övertagande av ansvar för beslut och finansiering innebär att det organ som beslutar om de rättigheter som följer av LSS också svarar för finansieringen av desamma. Ett statligt övertagande innebär vidare att man slipper administration rörande utjämning av LSS-kostnader mellan kommuner samt oklarheter vad gäller ansvarsfördelning för personer med LSS-insatser som av någon anledning flyttar över kommungräns. Om stödet följer personen ges hon/han dessutom större möjlighet att välja den service/omvårdnad som är bäst anpassad för hennes/hans behov – oavsett var servicen/omvårdnaden ges.

LSS-kommitténs förslag öppnar visserligen upp för ett statligt övertagande, men först på längre sikt. Kommittén menar att en omfördelning av ansvar inte är möjlig att göra i dagsläget, annat än vad som gäller för insatsen personlig assistans. Kommunen delar inte den bedömningen, utan menar att det är både möjligt och lämpligt att staten redan inom några år tar över ansvaret för all LSS-verksamhet.

6. Personlig assistans

6.2 Reglering och ansvar

Enligt LSS-kommitténs förslag ska Försäkringskassan ta över ansvaret för personlig assistans. Jönköpings kommun understryker vikten att detta ska gälla fullt ut. Kommunen avvisar därmed nuvarande system som tillåter att Försäkringskassan får ha orimliga handläggningstider så att kommunen under denna tid måste bistå med tillfällig insatser. Kommunen anser att en tidsram bör anges för Försäkringskassans handläggning (inkl. utredning och beslut). Kommer det hittills gällande systemet ändå att accepteras, ska den tillfälliga insatsen beviljas enligt SoL och ersättas av Försäkringskassan. När den enskilde får insatser enligt 4 kap 1 § Sol i avvaktan på Försäkringskassans beslut ska principerna enligt SoL gälla.

6.3 Behov

Jönköpings kommun instämmer i LSS-kommitténs förslag. Kommunen påtalar dock den uppenbara risk som finns att kostnader övervältras från staten till kommunerna. Konsekvenserna bör beräknas och finansieras. Därutöver konstaterar kommunen att

- LSS-kommitténs förslag är en åtstramning av insatsen personlig assistans. De förtydliganden och den normering som föreslås kommer att resultera i att färre personer i framtiden kommer att kvalificera sig för personlig assistans. Detta gäller såväl vid omprövning av behov som vid nya behovsbedömningar. Detta kommer att medföra att andra insatser, som finansieras av kommunerna, kommer att bli nödvändiga. Det är rimligt att staten följer upp denna övervältring av kostnader på ett samlat sätt och kompenserar kommunsektorn.
- de personer som har mindre än 20 timmar grundläggande behov enligt LSS inte kan få del av principen att välja anordnare

Utifrån beräkningen 20 timmars grundläggande behov i genomsnitt per vecka, förutsätter kommunen att assistansinsatsen inte kommer att påverkas av en variation på grund av exempelvis korttidsvistelse var tredje vecka.

Vidare anser kommunen att LSS-kommitténs förslag om dubbel assistans bör gälla för samtliga insatser enligt LSS.

6.4 Utförande och kvalitet

Jönköpings kommun har inga invändningar mot förslagen, men vill tillägga att

- systemet som finns i nuvarande LSS utgår från att den assistansberättigade har ansvaret för assistansens utförande. I LSS-kommitténs förslag införs krav på avtal, tillstånd, tillsyn, anordnarens ansvar för god kvalitet och redovisning eftersom nuvarande system visat sig ha stora brister. Detta innebär en förskjutning av ansvar från den

assistansberättigade till assistansanordnaren. Detta kan såväl vara till fördel som till nackdel beroende på omständigheterna

- det måste framgå tydligt av LSS att uppdraget att anordna personlig assistans för barn och ungdomar omfattar ett ansvar för att insatsen utformas så att deras växande och frigörelse främjas och att anhöriga får det stöd som de kan behöva i sin roll som personliga assistenter för barn och ungdomar.

6.5 Ersättning

Jönköpings kommun har invändningar mot LSS-kommitténs förslag att det schabloniserade timbeloppet delas upp på personalkostnad och övriga kostnader. Dessutom avvisar kommunen förslaget att övriga kostnader räknas upp med nettoprisindex, eftersom övriga kostnader till allra största delen består av personalkostnader i någon form. Kommunen anser därmed att uppräkningsmetoden av övriga kostnader även fortsättningsvis, helt eller till betydande del, bör ske med utgångspunkt i kommunens förändrade personalkostnader.

Följaktligen har kommunen också invändningar mot den retoraktiva uppräkningsmetoden av den del av schablonen som avser övriga kostnader. LSS-kommittén föreslår en uppräkningsmetod med i genomsnitt 0,9% per år, vilket motsvarar nettoprisindex under perioden. Nettoprisindex speglar den allmänna prisförändringen för konsumenter i Sverige (efter justering för moms och subventioner) men indexet speglar definitivt inte personalkostnadernas förändring. Därför är nettoprisindex helt enkelt inte lämpligt att använda som index för övriga kostnader. Den faktiska prisuppräkningsmetoden som gjorts av Försäkringskassans schablon under perioden 1997-2008 motsvarar en genomsnittlig årlig prisökning med 3,3%, vilket ligger betydligt närmare de faktiska prisökningarna som kommunen haft för de produktionsfaktorer som ryms inom övriga kostnader.

6.6 Tillsyn och kontroll

Jönköpings kommun har inga invändningar mot förslagen, men vill notera att det finns assistansbolag som skaffar sig fullmakter för att företräda enskilda brukare och ibland långt före ansökan om insats. Inför ansökan är det då inte ovanligt att företrädare presenterar förslag utifrån underlag med omfattande insatser. Kommunen vill med detta notera den ”dubbelsits” som denna företrädare har – dels genom att göra ansökan, dels räkna med att få uppdraget att utföra beslutad insats. Kommunen föreslår därmed att det görs en komplettering i 3 kap.2 § som rör denna jävsituation.

För att värna om den enskildes oberoende, anser kommunen att det bör finnas begränsningar i att samtidigt vara anhörig, god man/förvaltare och anställd vid utförande av personlig assistans.

7. Insatser och uppgifter för kommuner och landsting

7.1. Övergripande frågor om kvalitet och kostnader

I slutbetänkandet beskrivs i olika sammanhang den enskildes rätt till insatser. Samtidigt anges det i samband med behandlingen av lagens personkrets att den enskilde ska ha ett behov för att få insatser. Utöver de behov som anges för att få personlig assistans, efterlyser Jönköpings kommun en beskrivning av vad behov är i övriga insatser.

En god utredningsmetod är att börja med att utröna vilka behov den enskilde har, för att i nästa steg gemensamt komma fram till ett mål. Först därefter kan frågan om insats bli aktuell.

Kommunen ser fram emot att det tas fram ett verktyg - inte en mall - för behovsbedömning för andra LSS-insatser än personlig assistans i syfte att tillförsäkra en riksomfattande likvärdighet i behovsbedömningen. "Likvärdighet" är inte detsamma som likformighet eller likhet.

Kommunen framhåller att handläggarnas kompetens och tillgång till normering, rättspraxis, kunskapsunderlag är av central betydelse för resultatet.

7.3 Insatser med beslut om boende

Jönköpings kommun ställer sig positiv till att insatsen bostad med särskild service delas upp, men inte i tre delar. Insatsen särskild anpassad bostad bör inte finnas som en rättighet i lagen, då behovet av en fysisk anpassad bostad tillgodoses genom bostadsanpassningsbidrag. Beroende på behovet, kan personen sedan söka insatsen personlig assistans, boendestöd eller hemtjänst. En insats som varit bostad med möjlighet att söka personlig assistans blir enligt LSS-kommitténs förslag en bostad inklusive omvårdnad utan möjlighet att ansöka om personlig assistans.

Kommunen ställer sig frågande till tolkningen av LSS-kommitténs förslag "Insatserna gruppboende och bostad med särskild service för vuxna ska inte kunna kombineras med personlig assistans". Kommunen anser att möjligheten bör finnas kvar för flexibla lösningar och bästa möjliga utnyttjande av resurser. Vidare finns det en skillnad mellan LSS-kommitténs förslag och föreslagen lagtext. Av lagtexten framgår att personlig assistans inte heller ska vara möjlig att kombinera med särskilt anpassad bostad. Om denna insats ska finnas kvar, bör lagtexten korrigeras.

7.4 Stöd och service i ordinärt boende

Jönköpings kommun konstaterar att det finns ett betydande behov av insatsen personlig service med boendestöd och att kommunen redan i dagsläget har insatser i form av boendestöd till personer som ingår i LSS personkrets. Eftersom befintligt boendestöd sker med utgångspunkt i Socialtjänstlagen och inte LSS, så omfattas dessa insatser i dagsläget inte av systemet för utjämning av kostnader för LSS. Kommunen har i flera sammanhang tidigare pekat på denna snedvridning som innebär att Jönköpings kommun missgynnas i utjämningsystemet. Att kostnadseffektiva insatser i form av boendestöd nu också kan beaktas i utjämningsystemet för LSS är bra. Samtidigt bedömer kommunen att den lämpligaste lösningen är att insatsen beslutas och finansieras av staten och inte av enskilda kommuner, vilket LSS-kommittén föreslår. Med ett nytt regelverk avseende personlig assistans är det högst sannolikt att en del av de personer som kommer att förlora rätten till personlig assistans i stället kommer att omfattas av rätt till service med boendestöd. Kostnaden för dessa grupper övervältras alltså på kommunsektorn och utjämningsystemet för LSS.

För övrigt anser kommunen att det är oklart vad insatsen stöd och service i ordinärt boende ska innehålla och vad den kommer att innebära. Ett

förtydligande är av avgörande betydelse. Kommunen ställer sig bland annat frågande inför:

- innebörden av formuleringen ”personlig service med boendestöd ska uppfattas som en insats i egen rätt”
- varför ledsagning ingår i insatsen utan att nämnas. I slutbetänkandet anges t.ex. att personlig service inte täcker omfattande stödbehov i samband med längre resor. Den del i personlig service med boendestöd som gäller ledsagning kommer att utökas med omvårdnad enligt LSS-kommitténs förslag.
- behovet av kompetens och utbildning. Personlig service med boendestöd ställer nya krav på personalen. Det handlar både om en helt ny insats och ökade ambitioner inom redan befintligt arbetsfält. Därmed bör en kraftfull satsning på kompetensutveckling göras inom LSS-området och bör finnas med som en del i en framtida proposition.
- LSS-kommitténs förslag att insatsen stöd och service i ordinärt boende ska formuleras i tid och inte enbart i vissa insatser om den enskilde ska kunna få större inflytande över utförandet. Tiden måste beräknas på ett sådant sätt att det i praktiken finns utrymme för brukarinflytande. Kommunen saknar kriterier till grund för denna bedömning och anser att besluten inte ska anges i timmar utan i insatsens innehåll.
- begreppet ”Personlig service”. I många kommuner finns ett boendestöd för särskilda grupper. Kommunen tolkar det som att innehållet och målet i den insats som nu finns är detsamma som föreslagits i insatsen personlig service med boendestöd. Insatsen borde därför benämnas ”boendestöd enligt LSS.
- då insatsen överstiger 40 timmar, får den kombineras med SoL-insatser. Detta innebär att både den enskilde och personalen måste kunna hålla dessa insatser åtskilda, vilket inte är enkelt. T.ex. utgår inte avgifter för LSS-insatser men för insatser enligt SoL. Goda levnadsvillkor gäller för insatser enligt LSS men skälig levnadsnivå för insatser enligt SoL.

7.5 Syssetsättning

Införandet av rättigheterna i LSS har följts av diskussioner om för- och nackdelar med att reglera rättigheter för en viss grupp personer i en särskild lagstiftning. I slutbetänkandet föreslås att man ska införa skillnader i rättigheterna inom personkrets 3. Jönköpings kommun ställer sig positiv till att personer med psykiska funktionsnedsättning i personkrets 3 ska få tillgång till daglig verksamhet enligt LSS, men är tveksam till att inte övriga personer i denna personkrets får rätt till samma insats.

Kommunen vill också tillägga att en aktivitetsplan kan vara ett gemensamt arbetsredskap i samarbetet mellan kommunen, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Landstingets habilitering. En genomförandeplan bör gälla utifrån den planering som kommunen gör tillsammans med den enskilde.

7.6 Personligt stöd och individuell planering

Jönköpings kommun avvisar LSS-kommitténs förslag som rör rekrytering av kontaktpersoner. Kommunen kan på olika sätt uppmuntra ett sådant engagemang men kan inte framtvinga det eftersom insatsen är en ideell verksamhet.

LSS-kommittén föreslår att kunskapsstöd ska utgöra tyngdpunkten i insatsen särskilt expertstöd. Kommunen önskar en precisering av begreppet ”kunskapsstöd”.

Kommunens uppfattning är att det råder begreppsförvirring angående syftet med olika planer och vad de står för. Begreppet ”individuell plan” förekommer på flera sammanhang i slutbetänkandet och det syftar på olika saker. Kommunen anser att begreppet ”individuell plan” kan vara olyckligt att använda då det är lätt att förväxlas med individuell plan enligt gällande LSS 10 § och förslaget till LSS 4 kap. 4 §. I samband med att en insats beviljas anser kommunen att den enskilde ska erbjudas en ”genomförandeplan” i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd SOSFS 2006:5 samt 2008:3.

8. Genomförande och konsekvenser

LSS-kommitténs bedömning utmynnar i att statens ersättning till kommunsektorn under perioden 2010-2013 netto minskar med 3,5 mdkr. Jönköpings kommun delar SKLs bedömning att kalkylen är ofullständig och att den är mycket ofördelaktig för kommunsektorn som helhet. Kalkylen beaktar inte att kommunsektorn varit underfinansierad sedan LSS infördes. LSS-kommitténs bedömning avseende reglering mellan stat och kommun beaktar inte heller ett antal ökade kostnader inom kommunsektorn, som är ett direkt resultat av de förslag som läggs fram. Här avses bl.a. kostnadsökning för kommunsektorn föranledd av insatsen personlig service med boendestöd, ökade administrativa kostnader orsakade av ett ökat antal beslut och upprättande av individuella planer m.m. Merkostnad för den omprövning av beslut om personlig assistans, ledsagarservice och boende som föreslås genomföras under en tvåårsperiod beaktas inte heller.

JÖNKÖPINGS KOMMUN

Acko Ankarberg Johansson
Kommunstyrelsens ordförande

Martin Andreae
Stadsdirektör