

Länsstyrelsen
Västra Götalands län

Socialdepartementet
103 33 Stockholm

LSS-kommitténs slutbetänkande SOU 2008:77 Möjlighet att leva som andra (dnrS2008/7126/ST)

Länsstyrelsen i Västra Götaland yttrar sig härmed över LSS-kommitténs slutbetänkande Möjlighet att leva som andra.

Sammanfattning

Länsstyrelsen delar LSS-kommitténs bedömning att det finns samma grundläggande skäl att reglera rättigheter till stöd och service för vissa personer med funktionsnedsättningar idag som när LSS tillkom.

Länsstyrelsen instämmer i flertalet av LSS-kommitténs förslag men har synpunkter bl.a. på införande av 65-årsgräns för nybeviljande av LSS-insatser, vissa inskränkningar i rätten till personlig assistans, att insatsen personlig service och boendestöd begränsas i timantal samt att krav på aktivitetsersättning eller sjukersättning ställs för att den enskilde ska ha rätt till daglig verksamhet. Länsstyrelsen anser att ett borttagande av insatsen ledsagarservice leder till försämring av levnadsvillkoren för personer med omfattande funktionsnedsättningar.

Länsstyrelsen ställer sig positiv till ett samlat huvudmannaskap för beslut om och finansiering av personlig assistans. Länsstyrelsen ser inte behov av ytterligare översyn av ansvarsförhållandena.

Framtagande av modeller för behovsbedömning samt kvalitetsindikatorer för hela LSS-området inklusive enskild verksamhet är angeläget liksom kompetensfrågorna för den personal som arbetar med personer med funktionsnedsättningar.

Länsstyrelsens synpunkter och kommentarer redovisas nedan under de rubriker som anges i betänkandet.

4. Rätten till stöd och service

4.1 Behövs LSS som rättighetslag?

Länsstyrelsen instämmer i LSS-kommitténs förslag att LSS ska finnas kvar som en rättighetslag.

Länsstyrelsen ställer sig positiv till förslaget att en samlad översyn bör göras av hur socialtjänstlagen fungerar för att uppnå de handikappolitiska målen. Det är viktigt att poängtera att frågan hur målen ska uppnås inte enbart berör SoL och LSS utan även det regelverk som styr hälso- och sjukvården och andra myndigheter såsom Försäkringskassa och Arbetsförmedling.

4.2 LSS- en lag om sociala tjänster

Länsstyrelsen instämmer i kommitténs förslag att LSS och LASS bör samlas och förtydligas i en lag. Länsstyrelsen ser fördelar med en gemensam lag med gemensamma grundläggande kvalitetskrav.

Det är viktigt att frågan om reglering av skyddsåtgärder utreds. Länsstyrelsen instämmer med kommittén i att en ev. lagstiftning inte ska inordnas i vare sig SoL eller LSS. Förslaget kommenteras vidare under punkt 6 Personlig assistans.

Handläggningsregler bör införas i LSS för att stärka den enskildes rätt enligt lagen liksom en regel om rätt till företräde inför nämnden. Länsstyrelsens erfarenhet är att avgöranden i domstol har stor betydelse för den praxis som utformas hos kommunernas handläggare. Den enskilde är ofta utlämnad i den juridiska processen vid överklaganden. Länsstyrelsen kan se att det kan finnas behov av rättsliga ombud för personer som tillhör LSS personkrets.

4.3 Vilka syften och mål ska lagen ha?

Goda levnadsvillkor behöver definieras närmare.

Länsstyrelsen har synpunkter på kommitténs förslag att det bör prövas om en särskild bestämmelse avseende goda levnadsvillkor ska införas i socialtjänstlagen för personer som får bistånd med anledning av funktionsnedsättning. Länsstyrelsen kan se svårigheter i att motivera varför goda levnadsvillkor, om de införs i SoL, inte ska gälla insatser som omfattar stöd, service, omsorg och omvårdnad även för andra målgrupper i SoL. Förslaget skulle t.ex. kunna innebära att en person med s.k. samsjuklighet får vissa insatser med kvalitetsnivån *goda levnadsvillkor* utifrån sin psykiska funktionsnedsättning och andra insatser som är relaterade till missbruket utifrån *skälig levnadsnivå*.

4.4 Personkretsen

Länsstyrelsen instämmer inte i LSS-kommitténs förslag om generell gräns för nybeviljande av insatser enligt LSS vid 65 års ålder. Personer över 65 år, som har behov av individuellt anpassade insatser och särskild kompetens utifrån sin funktionsnedsättning får inte tillgång till det skydd och den garanti till insatser som en rättighetslagstiftning innebär.

Länsstyrelsens erfarenhet från tillsyn och andra kontakter med kommunerna visar en tendens att begreppet *daglig livsföring*, som används vid bedömning av personkrets tre i LSS, reduceras till något som endast sker i hemmiljö eller i den närmaste miljön kring hemmet. Ska det finnas reella förutsättningar för personer med funktionsnedsättning att leva som andra och uppnå full delaktighet i samhället måste den enskildes behov bedömas utifrån alla de situationer där behov uppstår, oavsett i vilket sammanhang.

4.5 Ett barnperspektiv i LSS

Länsstyrelsen ser positivt på LSS-kommitténs förslag om bestämmelser i LSS för att stärka barnets ställning och barns rätt att få relevant information och att komma till tals.

När det gäller förslaget om socialnämndens rätt att tala med barn vill Länsstyrelsen påpeka nödvändigheten att nämnden säkerställer att de personer som har denna uppgift har särskild kompetens inom området. Det kan vara svårt och komplicerat att tyda och förstå de signaler som barn med omfattande funktionsnedsättningar ger.

Registerkontroll bör enligt Länsstyrelsens uppfattning omfatta all personal som arbetar inom LSS-verksamhet för såväl vuxna som barn och ungdom.

4.7 Tillsyn, uppföljning och utvärdering

Länsstyrelsen instämmer i att tillsynen inom hela funktionshinderområdet såväl SoL som LSS behöver förstärkas. Jämförelser kan göras med förstärkningen av tillsynen av äldreomsorgen. Länsstyrelsen har tilldelats nya omfattande uppgifter, såsom icke verkställda beslut enligt SoL och LSS.

5. Huvudman för stöd och service

Länsstyrelsen ställer sig positiv till ett samlat huvudmannaskap för beslut om och finansiering av personlig assistans.

Länsstyrelsen anser att ett samlat statligt huvudmannaskap för hela LSS skulle innebära en negativ särbehandling och ett stort steg tillbaka för ambitionen att personer med omfattande funktionsnedsättningar ska vara kommuninnevånare som andra. Det skulle bl.a. också medföra svårigheter i gränsdragnig och samverkan kring personer som har behov av insatser enligt både SoL och LSS eller enbart SoL.

Länsstyrelsen ser inte behov av ytterligare översyner av ansvarsförhållandena.

6. Personlig assistans

6.2 Reglering och ansvar

Länsstyrelsens instämmer med kommittén vad gäller behovet av att insatsen personlig assistans helt inordnas i LSS och att därmed kvalitetskraven tydliggörs och stärks. Det har också stor betydelse för utifrån vilka kriterier tillsyn ska ske.

Länsstyrelsen vill understryka vikten av att Försäkringskassan ges de förutsättningar som krävs för att klara sitt uppdrag vilket bl.a. innebär hög grad av fysisk tillgänglighet, information, kommunikation och personlig kontakt med den enskilde under handläggningen.

6.3 Behov

Kommittén föreslår begränsningar i rätten till personlig assistans för personer över 21 år med de mest omfattande omvårdnadsbehoven och som inte har andra behov av personligt stöd. Länsstyrelsens uppfattning är att även personer med mycket stora omvårdnadsbehov har rätt till det värdiga liv som det kan innebära att ha personlig assistans. Det borde enligt Länsstyrelsens uppfattning bli mycket svårt att göra en avgränsning av vilka personer som inte har andra personliga behov. Det kan innebära risk för att enskildas personliga behov inte tillgodoses.

Länsstyrelsen ifrågasätter kommitténs förslag att avskaffa kriteriet vad gäller bedömning om grundläggande behov där det krävs ingående kunskap om personens funktionsnedsättning. Det kan visserligen handla om en begränsad grupp där det kan vara aktuellt men inte desto mindre för dem ha en mycket stor betydelse för deras livskvalitet. Länsstyrelsen delar inte kommitténs bedömning att det i huvudsak handlar om skyddsåtgärder utan att det istället är en fråga om hur insatsen utförs, det vill säga om den sker i överensstämmelse med lagens intentioner.

Länsstyrelsen anser det viktigt att frågan om skyddsåtgärder utreds och instämmer med kommittén att en ev. lagstiftning inte ska inordnas i vare sig SoL eller LSS.

I sammanhanget vill Länsstyrelsens påpeka att skyldigheten att göra anmälan enligt Lex Sarah bör gälla alla insatser enligt LSS även *all* personlig assistans.

6.4 Utförande och kvalitet

Länsstyrelsen ställer sig i princip bakom kommitténs förslag om krav på avtal mellan assistansberättigad och assistansanordnare. Länsstyrelsen vill dock påpeka vikten av att det klart tydliggörs vad dessa avtal har för ställning i förhållande till en kommuns ansvar enligt socialtjänstlagen.

Länsstyrelsen anser det vara en brist i kommitténs förslag att det inte ställs krav på någon specifik kompetens hos den som i enskild tillståndspliktig verksamhet ska bedriva verksamhet med personlig assistans.

Länsstyrelsen instämmer i kommitténs förslag om att ta fram kriterier för tillsyn och uppföljning av kvalitetssystem vad gäller personlig assistans till barn och ungdom. Det bör i det arbetet dock särskilt beaktas hur ett sådant kvalitetssystem kan sättas i relation till bestämmelserna i föräldrabalken.

6.6 Tillsyn och kontroll

Länsstyrelsen instämmer i kommitténs förslag vad gäller tillstånd och tillsyn över verksamhet med personlig assistans. Länsstyrelsen ser dock en svårighet i förslaget att tillståndsgivning ska ske från en ort i landet. Utifrån regeringens beslut om att samordna den sociala tillsynen och tillsynen över hälso- och sjukvård föreslås att även tillståndsgivningen sker utifrån den kommande regionala tillsynsverksamheten. Länsstyrelsens erfarenhet av

tillståndsgivning är att det ofta krävs personliga möten med de sökande för att informera och klargöra av förutsättningarna för den verksamhet som ska bedrivas.

7. Insatser och uppgifter för kommuner och landsting

7.1 Övergripande frågor om kvalitet och kostnader

Oklara kvalitetskrav, otillräcklig normering och praxis samt bristande kunskapsunderlag leder till stora olikheter i tolkningar av LSS. Enligt Länsstyrelsens erfarenheter gäller skillnaderna såväl personkretsbedömning som kvalitet i insats samt tillgång till insatser. Det finns ett stort behov av normering av samtliga LSS-insatser. Framtagande av modeller för behovsbedömning samt kvalitetsindikatorer för hela LSS-området inklusive enskild verksamhet är angeläget.

Länsstyrelsen ser positivt på utredningens förslag att kommunerna får i uppgift att upprätta en plan för hur de personer som omfattas av LSS personkrets ska kunna få sina behov tillgodosedda. Ett sådant tillägg tydliggör vikten av uppsökande verksamhet och god framförhållning i planeringen. Det underlättar tillsynsmyndighetens arbete med att verka för att kommuner och landsting planerar för att tillgodose framtida stöd- och servicebehov.

7.1.2 Verkställighet. Inflytande och medbestämmande

I specialmotiveringarna i propositionen till LSS 1992/93: 159 anges att beslut om viss utformning av en insats eller ändring av en tidigare lämnad insats i regel måste anses utgöra för den enskilde överklagningsbara beslut. Enligt 6 § LSS ska den enskilde i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över de insatser som ges. Kommittén betonar i sin utredning betydelsen av inflytande och medbestämmande för den enskilde.

Rättspraxis har genom Regeringsrättsdom (RÅ 2007 ref 62) utvecklats till att *hur* en LSS-insats verkställs blivit ett administrativt beslut för respektive huvudman. Trots att den enskilde ansökt om en insats i en viss form, där även lagen ger utrymme för olika former av verkställighet, så har domstolarna ansett att kommunen själv kan bestämma över hur insatsen ska verkställas. Den enskildes möjlighet till reellt inflytande har enligt Länsstyrelsens bedömning minskat. Länsstyrelsen anser att det kan finnas behov av förtydliganden för att garantera den enskildes rättssäkerhet.

7.2 Insatser i annan kommun

Länsstyrelsen instämmer i utredningens förslag om placeringskommunens sammanhållna ansvar för stöd och serviceinsatser enligt LSS. Förslaget klargör ansvarsfördelningen mellan kommuner och leder till en närmare överensstämmelse mellan LSS och SoL.

7.3 Insatser med beslut om boende

Länsstyrelsen ställer sig positiv till utredningens förslag om en uppdelning av bostäder för vuxna i gruppboende och bostad med särskild service. En sådan

uppdelning stärker den enskildes rättssäkerhet. Motsvarande uppdelning av bostad med särskild service bör även göras i SoL. Länsstyrelsen anser dock att för att undvika sammanblandning med nuvarande lagstiftning bör en annan benämning användas för bostad med särskild service, t.ex. servicebostad.

Det boende som inte är gruppboende behöver förtydligas. Till Länsstyrelsen kommer ofta frågor om vad som gäller när insatsen utges i form av servicebostad enligt LSS t.ex. den enskildes rätt till service och omvårdnad av fast anställd baspersonal, tillgång till gemensamhetsutrymmen, när ett boende kan anses vara institutionsliknande, om lägenheterna förutsätts vara samlade inom ett område eller om de kan vara spridda över längre geografiska avstånd.

Bostad med särskild service för barn och ungdom bör i stället benämnas gruppboende.

Om särskilt anpassad bostad ska vara kvar i lagstiftningen är det angeläget att klargöra vad som avses med insatsen. Gränsdragningen mot vanlig bostadsanpassning är otydlig och i vissa fall komplicerad.

Länsstyrelsen delar kommitténs uppfattning att Regeringen skyndsamt bör utreda hur enskilda inte ska behöva ha merkostnader på grund av funktionsnedsättning till följd av hyressättningen i bostäder med särskild service. Gemensamhetsytor bör inte medräknas vid hyressättningen. Personer med funktionsnedsättning ska t.ex. inte behöva söka försörjningsstöd p g a hög hyra och låg inkomst. Länsstyrelsen anser det också angeläget att de hyresrättsliga förhållandena för personer i bostad med särskild service och gruppboende tydliggörs. Det förekommer idag enligt Länsstyrelsens erfarenhet att kommuner, utifrån t.ex. sparbetning, ifrågasätter den enskildes rätt att bo kvar i sin permanenta bostad och kräver att personen flyttar till ett annat boende.

7.4 Stöd och service i ordinärt boende

Länsstyrelsen ser positivt på förslaget att personlig service och boendestöd införs som en ny insats i LSS. Det ökar den enskildes självbestämmande och delaktighet. Allt fler yngre personer med funktionsnedsättningar efterfrågar ordinärt boende med tillgång till stöd och service även om de inte har rätt till personlig assistans. Förslaget möjliggör även för vissa som nu bor i gruppboende att bo i ordinärt boende.

Länsstyrelsen instämmer inte i förslaget att insatsen ska begränsas till högst 40 timmar per vecka. Länsstyrelsens uppfattning är att omfattningen liksom vid andra insatser ska grundas på en bedömning av den enskildes behov och relateras till rätten att leva som andra och goda levnadsvillkor. Den som har behov av mer än 40 timmar per vecka ska inte behöva kombinera med annat stöd, t.ex. ha personal både från både boendestöd och hemtjänst.

Länsstyrelsen ifrågasätter förslaget att rätten till insatsen bör utgå från definitionen för hemtjänst. Personer med omfattande funktionsnedsättningar behöver ett individuellt anpassat stöd efter sina behov. I gruppen som kommer att ha rätt till boendestöd finns många olika funktionsnedsättningar som ställer krav på personal med särskild kompetens och kunskap. Att ge stöd till en person med psykisk funktionsnedsättning ser helt annorlunda ut än att arbeta med personer som har rörelsehinder eller intellektuell funktionsnedsättning. Det måste poängteras att den enskilde så långt möjligt bör kunna påverka vilken personal som ska ge stöd. Det är angeläget att den enskildes inflytande och medbestämmande vad gäller detta stärks.

Länsstyrelsen ser det som omöjligt att dela upp personlig service och boendestöd i två insatser. Det krävs kompetens och kunskap om funktionshindret både för att ge personlig service och boendestöd. Det är viktigt att personalgruppen begränsas.

Ledsagarservice

Länsstyrelsen instämmer inte i utredningens förslag att insatsen ledsagarservice tas bort ur lagen samtidigt som den nya insatsen personlig service med boendestöd införs. Ledsagarservice är en mycket viktig insats för att personer med omfattande funktionsnedsättningar ska kunna leva som andra, utföra vardagliga aktiviteter utanför hemmet, ha en aktiv fritid och vara delaktiga i samhället. Länsstyrelsens uppfattning är att förslaget leder till en försämring av levnadsvillkoren för såväl personer som bor i ordinärt boende som i gruppboende. Av slutbetänkandet framgår att de som har rätt till gruppboende inte ska kunna beviljas personlig assistans. De ska kunna beviljas andra LSS-insatser utanför boendet när den ordinarie servicen inte kan förväntas täcka servicebehovet.

7.5 Sysselsättning

Länsstyrelsen ifrågasätter förslaget om krav på aktivitetsersättning eller sjukersättning för att den enskilde ska ha rätt till daglig verksamhet. Länsstyrelsens uppfattning är att bedömning av behov respektive beslut och verkställighet av insats ska ske utifrån en och samma utredning. En persons rättigheter hos en huvudman ska inte vara avhängig en annan myndighets bedömningar.

Länsstyrelsen ser en risk i att personer med funktionsnedsättningar faller mellan stolarna och varken ses som ett ansvar för Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen. Det är av största betydelse att t.ex. unga personer med psykiska funktionsnedsättningar kan "fångas upp" och erbjudas en sysselsättning som är anpassad efter deras intressen och behov.

I sammanhanget vill Länsstyrelsen betona att kommitténs resonemang och förslag förutsätter att Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans uppdrag och ansvar gentemot den aktuella målgruppen förtydligas. Länsstyrelsen får idag signaler från kommuner och brukare om brister i de båda myndigheternas sätt att förhålla sig till de behov som personer med psykiska funktionsnedsättningar har när det gäller stöd till sysselsättning och arbete.

Länsstyrelsen ser positivt på att personer med psykiska funktionsnedsättningar får rätt till insatsen daglig verksamhet men att det är beklagligt att inte alla inom personkrets tre omfattas av insatsen.

Länsstyrelsen instämmer i de förslag kommittén lyfter fram inom området för att utveckla innehåll och utbud inom denna mycket centrala insats som daglig verksamhet är. Inte minst med tanke på att ny målgrupp tillkommer. Behovet av att ta fram riktlinjer för daglig verksamhet är stort. Socialstyrelsens uppdrag angående riktlinjer bör inte enbart vara inriktade för gruppen som står nära arbetsmarknaden.

Förslaget om erbjudande av kartläggning samt aktivitetsplan är positivt. Kommunen ska ansvara för detta men det är angeläget att övriga aktörer, Försäkringskassa, Arbetsförmedling m.fl. tar sitt ansvar så det inte enbart blir en kommunal angelägenhet. Detta bör lyftas fram i propositionen.

7.6 Personligt stöd och individuell planering

Råd och stöd

Länsstyrelsen instämmer inte i utredningens förslag om särskilt expertstöd. Förslaget leder enligt Länsstyrelsens uppfattning inte till någon ytterligare klarhet i insatsens innehåll. Länsstyrelsen anser att insatsen, om den ska vara kvar i LSS, måste förtydligas och ges ett mer preciserat innehåll utöver det kunskapsstöd som utredningen beskriver.

Länsstyrelsen hänvisar till sitt remissyttrande över LSS- och hjälpmedelsutredningen (SOU 2004:103). Länsstyrelsen tillstyrkte huvudförslaget som innebar att särskilt personligt stöd består av kunskapsstöd, psykosocialt stöd och särskilt kompletterande stöd där medicinska, psykologiska, sociala och pedagogiska insatser kan ingå.

LSS- kommittén konstaterar att statsbidraget till landstingen endast till en del har använts specifikt för råd och stöd enligt 9:1 § LSS.

Biträde av kontaktperson

Länsstyrelsen instämmer i utredningens förslag om Socialstyrelsens uppdrag med syfte att långsiktigt trygga rekryteringen av kontaktpersoner.

Insatsen är viktig och uppskattad av de enskilda personerna men många kommuner har stora problem med att verkställa besluten om kontaktperson. Det är angeläget att goda exempel lyfts fram så att kommunernas arbete med rekrytering och stöd till befintliga kontaktpersoner utvecklas och intensifieras.

Detta yttrande har beslutats av länsöverdirektör Göran Bengtsson efter föredragning av socialkonsulent Kerstin Smedberg. I den slutliga handläggningen har även tf socialdirektör Annalena Berndtsson deltagit. I handläggningen deltog även socialkonsulenterna Lars-Erik Gotthard, Rose Gustavsson, Yvonne Swerkersson, Birgitta Thidell, Annica Andreasson och Michael Jonsson.

Göran Bengtsson

Kerstin Smedberg