



Länsstyrelsen
Västerbotten

Remiss

Datum
2009-01-28

Ärendebeteckning
700-12766-2008
Arkivbeteckning

1(7)

Socialdepartementet

103 33 STOCKHOLM

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

Länsstyrelsen i Västerbotten är en av fyra länsstyrelser i landet som utsetts som remissinstans och som härmed yttrar sig omkring slutbetänkandet av LSS kommittén, Möjlighet att leva som andra (SOU 2008:77).

Länsstyrelsen har valt att yttra sig i valda delar av utredningen och följer i redovisningen betänkandets disposition. Länsstyrelsen har lyft fram speciellt positiva reflektioner på utredningens förslag och även lämnat synpunkter på förslag där länsstyrelsen inte delar utredningens uppfattning fullt ut. I de förslag i utredningen där länsstyrelsen inte har yttrat sig så finns ingen avvikande mening.

Länsstyrelsens ställningstagande till förslaget

Sammanfattning

Allmänt så anser länsstyrelsen att uppbyggnad och redigering av lagen kommer att underlätta arbetet med den. En fördel är även att den har en liknade utformning som socialtjänstlagen. Mål och allmänna inriktningar finns samlade på ett mer överskådligt och tydligt sätt jämfört med nuvarande lag.

Länsstyrelsen delar utredarnas uppfattning om att LSS ska kvarstå som rättighetslag.

Länsstyrelsen ser mycket positivt på att barnperspektiv samt barnens rätt att komma till tals införs i lagen.

Länsstyrelsen ser positivt på att obligatorisk registerkontroll införs på personer som ska arbeta med barn och unga.

Länsstyrelsen ser positivt på att den enskilde ges företräde inför nämnd i ärenden som rör myndighetsutövning gentemot denne samt att handläggningsregler införs i LSS.

Länsstyrelsen anser att det finns behov av översyn och satsningar inom området kompetens.

Länsstyrelsen är positiv till ett statligt huvudmannaskap för insatsen personlig assistans och att försäkringskassan är handläggningsansvarig. Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning om att effekterna av statligt huvudmannaskap för personlig assistent och andra åtgärder som föreslås bör följas upp och utvärderas och att det därefter bedöms om det behövs ytterligare förändringar av ansvarsförhållandena.

Länsstyrelsen ställer sig frågande inför hur behov av personlig assistans under 20 timmar per vecka ska lösas t ex inom daglig verksamhet. Det blir en försämring för brukare som idag har insatser av personlig assistans enligt LSS under 20 timmar.

Länsstyrelsen är positiv till att avtal ska upprättas mellan den enskilde och assistansanordnaren omkring förutsättningarna för utförande av assistans.

Länsstyrelsen ser positivt på att tillsyn över personlig assistans ska vara en del av den statliga tillsynen och att tillståndsgivning för att anordna personlig assistans hanteras av en länsstyrelse i landet. Länsstyrelsen anser att resursförstärkning krävs inom tillsyn av LSS området.

Länsstyrelsen ser positivt på att ansvarsfrågorna gällande insatser för enskilda som placeras i annan kommun förtydligas och klargörs.

Länsstyrelsen är positiv till att insatsen boende för vuxna delas upp i tre olika insatser samt att ny insats för boendestöd införs i lagen. Länsstyrelsen anser det som viktigt att de olika boendeinsatserna definieras i innehåll och att det tydliggörs vikten av att specificerade beslut utformas till den enskilde.

Länsstyrelsen anser att möjligheten att komplettera insatsen grupp- och servicebostad med ledsagarservice bör finnas kvar och användas i de fall goda levnadsvillkor och individualisering inte kan garanteras den enskilde.

Länsstyrelsen anser att det nya förslaget om att införa aktivitetsplan kan täckas in av den idag redan befintliga genomförandeplanen.

Länsstyrelsen ser positivt på att personer med psykiskt funktionshinder ges rätt till daglig verksamhet.

Länsstyrelsen anser att en konsekvensbedömning och ekonomisk beräkning av ökad administration bör göras avseende de omprövningar av insatser som föreslås genomföras av kommunerna under en tvåårsperiod.

Kap 4. Rätten till stöd och service

I utredningen föreslås att LSS, lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade, skall finnas kvar som rättighetslag för personer med omfattande stödbehov till följd av stora och varaktiga funktionsnedsättningar. Utredningen föreslår även att regeringen bör göra en samlad översyn av hur socialtjänstlagen fungerar som redskap för att uppnå de handikappolitiska målen. En stor del av verksamheten enligt LSS förutsätter en väl fungerande socialtjänst.

Samtliga länsstyrelser genomförde 2008 en landsomfattande tillsyn inom LSS för att följa upp kommunernas riktlinjer för bedömning av insatser. Granskningen har främst inriktats på om kommunernas riktlinjer är begränsande för enskilda personers rättigheter. Undersökningen visar att 128 av 290 kommuner har politiskt antagna riktlinjer för bedömning av rätten till insatser enligt LSS. Granskningen visar att endast 13 av 128 kommuners riktlinjer är fria från begränsningar. I Västerbottens län fanns inga politiskt antagna riktlinjer för bedömning av LSS insatser.

Personer med funktionshinder har rätt att få sin ansökan om stöd och service enligt LSS prövad utifrån sina individuella behov. Ändå visar undersökningen att många kommuner har riktlinjer som nekar personer i vissa åldrar stöd, eller som anger att stöd ska ges i viss bestämd omfattning eller under begränsad tid. Sådana begränsningar står i konflikt med den enskildes rätt att få en individuell bedömning.

Trots att LSS är en rättighetslagstiftning som ska garantera den enskilde vissa rättigheter oavsett var han/hon bor i landet, så begränsar många kommuner den enskildes rättigheter. Om och i vilken utsträckning den enskilde får sina behov tillgodosedda avgörs delvis av vilken kommun han eller hon bor i. Detta strider mot lagstiftningens intentioner och strävan efter nationell jämlikhet. Det lokala självstyret har i många av Sveriges kommuner fått företräde före den enskildes lagstadgade rättigheter. Det finns uppenbara risker att insatser för att tillgodose behov inom LSS prioriteras ned. Enligt länsstyrelsens uppfattning finns fortfarande skäl till att reglera rättigheter till stöd och service för vissa personer med funktionsnedsättning i en rättighetslag.

Länsstyrelsen ser mycket positivt på förslaget att vid åtgärder som rör barn ska barnperspektivet beaktas och att barnen har rätt att komma till tals. Att detta saknas i nu gällande lag är en stor brist.

Länsstyrelsen ser positivt på att obligatorisk registerkontroll införs av personer som ska arbeta som personliga assistenter åt barn och unga, länsstyrelsen ser detta som en viktig säkerhetsfråga för dessa personer.

Länsstyrelsen ser även positivt på förslaget att nya paragrafer rörande den enskildes rätt att få företräde inför nämnd i ett ärende som rör myndighetsutövning gentemot denne samt att handläggningsregler införs i LSS. I nuvarande lag finns inte handläggningsregler och tillsyn inom området har visat på brister.

Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning att kompetensfrågor ofta har en avgörande betydelse när det gäller stöd och service för personer med funktionsnedsättningar. Länsstyrelsen har i tillsynen uppmärksammat att brister finns i utbildningsinnehåll rörande kunskap om olika funktionsnedsättningar och dess konsekvenser. Det finns behov av översyn och satsningar inom området.

Länsstyrelsen delar även bedömningen att tillsynen behöver förbättras. Tillsynen inom området psykiskt funktionshinder har prioriterats vid länsstyrelserna utifrån statliga direktiv, men det har också inneburit att tillsynen inom övriga LSS-områden kommit i skymundan. Det är ett omfattande tillsynsområde som inrymmer barn, ungdomar, vuxna och äldre med samtliga funktionsnedsättningar inom samtliga verksamheter i samhället. Resurserna vid länsstyrelserna är helt enkelt för små inom LSS området. I och med rapportering av ej verkställda beslut enligt LSS infördes från halvårsskiftet 2008, så har situationen blivit mer ansträngd och den operativa tillsynen i verksamheterna förväntas minska. Om de föreslagna utökningarna av tillsyn av personlig assistans och enskild verksamhet inom personlig assistans lagstadgads krävs dessutom ytterligare resurser.

Kap 5. Huvudmannaskap för stöd och service

Länsstyrelsen ser positivt på förslaget att staten ska ha ett samlat huvudmannaskap för beslut och finansiering av insatsen personlig assistans. Det förenklar hanteringen av administrationen samt att den enskilde endast behöver ha kontakten med en myndighet när det gäller utredning och beslut samt finansiering av personlig assistans. Ett problem idag är att det i vissa fall görs olika behovsbedömningar av försäkringskassan och kommunen, vilket drabbar den enskilde.

Gällande frågan angående huvudmannaskap inom LSS insatserna, så delar länsstyrelsen utredningens uppfattning att det idag inte finns möjligheter att ändra någon del av huvudmannaskapet utöver personlig assistans. Länsstyrelsen har uppmärksammat att det finns svårigheter för vissa kommuner att kunna leva upp till rättighetslagstiftningens krav på grund av ekonomiska skäl. Detta gäller i första hand små inlandskommuner med sviktande skatteunderlag och åldrande befolkning.

Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning om att effekterna av statligt huvudmannaskap för personlig assistent och andra åtgärder som föreslås bör följas upp och utvärderas och att det därefter bedöms om det behövs ytterligare förändringar av ansvarsförhållandena.

Kap 6. Personlig assistans

I utredningen föreslås att Lagen om assistansersättning (LASS) samlas och förtydligas i en lag, LSS och att handläggning ska skötas av försäkringskassan. Länsstyrelsen delar denna uppfattning. Länsstyrelsen ser positivt på de förtydliganden som föreslagits i form av eget kapitel i LSS samt förslag angående införande av nya paragrafer gällande personlig assistans.

Länsstyrelsen ställer sig frågande inför hur behoven ska tillgodoses för de enskilda som har behov av personlig assistans under 20 timmar per vecka eftersom kravet föreslås vara minst 20 timmar per vecka för att beviljas assistans. Mest utsatta blir de personer som har behov av personlig assistans under aktiviteter såsom daglig verksamhet och sysselsättning och där behovet inte täcks in av den nya insatsen bostöd.

Frågor omkring insatsen personlig assistans är ofta förekommande som rådgivnings- och klagomålsärenden i länsstyrelsen. Länsstyrelsen ser positivt på förslaget att avtal ska upprättas mellan den enskilde och assistansanordnaren omkring förutsättningarna för utförandet av assistansen. Detta borde skapa bättre förutsättningar till en fungerande assistans.

Tillsynen över personlig assistans ska enligt förslaget vara en del av den statliga sociala tillsynen, vilket länsstyrelsen ser positivt på. Länsstyrelsen delar även uppfattningen om att tillståndsgivning för att anordna personlig assistans bör hanteras av en länsstyrelse för hela landet. Detta bör innebära att det blir en enhetligare och effektivare bedömning samt att det förenklar för företag som arbetar över stora delar av landet. Dock behövs resursförstärkning för tillsyn.

Kap. 7. Insatser och uppgifter för kommuner och landsting

Länsstyrelsen ser positivt på att ansvaret angående insatser i annan kommun förtydligas. Idag är ansvarsfrågan otydlig och kan skapa kvalitetsbrister för den enskilde. Länsstyrelsen berörs oftast när och om frågor angående ansvarsförhållanden är oklara. Länsstyrelsen välkomnar förslaget att ansvarsfrågorna ska klargöras i lagen.

Enligt förslaget ska nuvarande insats, boende för vuxna delas upp i tre olika insatser; boende i gruppboende, boende i bostad med särskild service för vuxna och särskilt anpassad bostad. Insatserna gruppboende och bostad med särskild service ska enligt förslaget inte kunna kombineras med personlig assistans. Länsstyrelsen ställer sig positiv till att insatserna delas upp i tre olika insatser. Det är viktigt att det tydliggörs vilka behov som ska tillgodoses i varje form av insats. Det får inte råda någon tvekan om vad den

enskilde har beviljats för innehåll i insatsen. Risk finns att det blir rättsosäkert för den enskilde om inte innehållet i boendebeslutet preciseras.

Insatsen särskild anpassad bostad måste förtydligas. I dag finns den insatsen inte beskriven på ett tydligt sätt i förarbeten eller i propositionen till nuvarande lag.

I föreskrift och allmänna rådet SOSFS 2002:9 (S) om bostad med särskild service för vuxna enligt 9:9 LSS skrivs; för att undvika institutionell miljö bör en bostad enligt 9:9§ LSS inte vara belägen i nära anslutning till en annan sådan bostad eller andra bostäder som inte är ordinära såsom korttidshem eller särskilda boendeformer för äldre. Länsstyrelsen har sett tendenser på att kommuner vill och i vissa fall har samlokalisera gruppboendestäder i lokaler för boendeformer för äldre. I vissa fall har kommuner avstått att genomföra detta, men i en kommun kommer de att genomföra samlokalisering trots allvarlig kritik från länsstyrelsen. Länsstyrelsen vill att insatserna boende för vuxna tydliggörs i form av innehåll, omfattning och placering. I dag är insatserna i boendet inte individanpassade i tillräckligt hög grad när det gäller fritids- och kulturaktiviteter. I många fall är det kollektiva aktiviteter och på tider som styrs av personalen eller resurserna och inte utifrån individens behov och önskemål.

Enligt förslaget ska det införas en ny insats s.k. personlig service med boendestöd. Länsstyrelsen ser positivt på att boendestöd införs som ny insats. Boendestöd ska kunna ges till enskilda som har behov av lägre service/stödnivå än vad som fås i en grupp- eller servicebostad. Ett stöd liknande hemtjänstinsats, men även med habiliterande inriktning i form av hjälp till självhjälp behövs. Det är viktigt att tydliggöra vad insatsen boendestöd innebär för den enskilde, att det tydligt framgår i beslutet vad den enskilde har beviljats avseende innehåll och omfattning.

Enligt förslaget ska insatsen ledsagarservice tas bort i samband med att den nya insatsen boendestöd införs. Att ta bort insatsen ledsagarservice innebär försämringar för boende i grupp- och servicebostad eftersom risk finns att insatserna ges kollektivt och inte flexibelt utifrån den enskildes önskemål och behov. Länsstyrelsen anser att möjligheten att komplettera insatsen grupp- och servicebostad med ledsagarservice bör finnas kvar och användas i de fall goda levnadsvillkor och individualisering inte kan garanteras den enskilde.

Enligt förslaget ska personer som beviljats daglig verksamhet enligt LSS ha rätt att genomgå en inledande kartläggning för att fastställa hur den dagliga verksamheten bör utformas för att passa den enskilde. Denne ska ha rätt till en aktivitetsplan som ska innehålla en beskrivning av syftet med den dagliga verksamheten. Länsstyrelsen anser att den nya aktivitetsplanen kan täckas in av den idag redan befintliga genomförandeplanen. Risk finns att det kan bli förvirrande med olika namn för planer som i princip har samma syfte.

Formalia och innehåll i genomförandeplan finns även beskriven i Socialstyrelsens föreskrift och allmänt råd SOSFS 2006:5(S).

Länsstyrelsen ser positivt på förslaget att personer med psykiskt funktionshinder ges rätt till daglig verksamhet. Länsstyrelsen ser det som viktigt att samhällsdeltagande aktiviteter och verksamheter som är individanpassade för denna målgrupp ytterligare byggs upp. Arbetsfrågan är en viktig fråga för flera samhällsaktörer och berör flera samhällsområden och måste ses i större sammanhang. Det får inte enbart bli en fråga för LSS området.

Kap. 8 Genomförande och konsekvenser

Kommunerna ska enligt förslaget ompröva beslut om personlig assistans, ledsagarservice och boende under en tvåårsperiod i samband med den nya lagen träder i kraft så att de kan förändras i enighet med vad som gäller efter denna tidpunkt. Den nya lagen kan enligt förslaget tidigast träda i kraft år 2010. En omprövning av beslut ses som en nödvändig åtgärd i samband med lagförändring inom nämnda insatser.

Enligt länsstyrelsens bedömning är nämnda omprövningar av insatser ett tidsomfattande arbete som kräver handläggarresurser i kommunerna både ifråga om personella och kompetensmässiga resurser. En förändring av beslut skapar också osäkerhet och oro bland dem som är berörda av förändringen samt bland anhöriga. Detta skapar i sin tur behov av kommunikation och information samt att det finns resurser avsatta för att ta hand om alla frågor inom berörda myndigheter. Enligt länsstyrelsens bedömning behövs en konsekvensanalys av hur resurskrävande dessa omprövningar kommer att bli framförallt för kommunerna. Tidsaspekten är också avgörande, det kan finnas skäl att se över om det möjligtvis kan behövas mera tid avsatt än två år för att utföra omprövningar. Det är viktigt att det finns tillräckligt med avsatt tid för att ge information och att kommunicera förändringar med dem som kommer att beröras av besluten.

I arbetet med remissyttrande har även socialkonsulent Cecilia Marklund deltagit.

Chris Heister
Landshövding

Gunilla Åsberg
Socialkonsulent