

Socialtjänstavdelningen
Georg Lagerberg
jurist
075-247 36 07
georg.lagerberg@socialstyrelsen.se

Regeringen
Socialdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Socialstyrelsens yttrande över slutbetänkandet "Möjlighet att leva som andra"(SOU 2008:77)

Sammanfattning

Socialstyrelsen tillstyrker förslaget att lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, ska finnas kvar som rättighetslag för personer med omfattande stödbehov till följd av stora och varaktiga funktionsnedsättningar.

Socialstyrelsen tillstyrker förslaget att regeringen bör göra en samlad översyn av hur socialtjänstlagen (2001:453), SoL, fungerar som redskap för att uppnå de handikappolitiska målen.

Socialstyrelsen tillstyrker förslaget att insatser och uppgifter i LSS och lagen (1993:389) om assistansersättning, LASS, samlas och förtydligas i en enda lag så att det inte ska råda någon tvekan om stödets och servicens karaktär av sociala tjänster.

Socialstyrelsen avstyrker förslaget att införa särskilda handläggningsregler i LSS. Istället förordar Socialstyrelsen att relevanta bestämmelser i 11 kap. SoL, genom en hänvisning i LSS, görs tillämpliga även på ärenden enligt LSS.

Socialstyrelsen ställer sig tveksam till förslaget att införa en generell åldersgräns för nybeviljande av insatser enligt LSS vid 65 år. I stället förordas att dagens lydelse av personkrets 3 behålls.

Socialstyrelsen avstyrker förslaget att myndigheten bör få i uppdrag att sammanfatta kunskapsläget kring vilka diagnoser som ingår i autismspektrumet.

Socialstyrelsen avstyrker också förslaget att närmare precisera vilka diagnoser som ingår i personkrets 1 och att ge ytterligare vägledning till kommunerna om hur tillämpningen ska göras.

Socialstyrelsen tillstyrker förslagen att införa bestämmelser som syftar till att stärka barnens ställning inom lagens tillämpningsområde.

Socialstyrelsen tillstyrker förslaget att införa en obligatorisk registerkontroll av personer som ska arbeta i verksamhet enligt LSS åt barn och unga. Socialstyrelsen anser dessutom att samma skyddsbehov även ofta finns för vuxna som har behov av insatser enligt LSS. Socialstyrelsen föreslår därför att förslaget att införa en obligatorisk registerkontroll utvidgas till att omfatta alla personer som ska arbeta i verksamhet enligt LSS.

Socialstyrelsen uttrycker tveksamhet beträffande förslaget att regeringen bör överväga om brister i fråga om kompetens och förskrivningsmöjligheter – t.ex. sortimentslistornas begränsande betydelse – bör uppmärksammas särskilt i tillsynen av hälso- och sjukvården.

Socialstyrelsen anser att det är positivt att kommittén förordar ett fortsatt samlat ansvar för kommunerna förutom beträffande insatsen personlig assistans. Ett samlat ansvar minskar risken för ansvarstvister. En eventuellt framtida samlad lagstiftning mellan SoL och LSS försvåras dessutom av ett statligt huvudmannaskap. Ett förstatligande underlättar visserligen möjligheten till större likvärdighet men överväger inte nackdelarna.

Socialstyrelsen avstyrker förslaget att kommunen i vissa fall även fortsättningsvis ska ha rätt att få ersättning från Försäkringskassan när en person som ansökt om personlig assistans behöver sådant stöd under den tid myndigheten utreder ansökan.

Socialstyrelsen är tveksam till förslaget att införa ett golv för rätten till personlig assistans på minst tjugo timmars grundläggande behov per vecka.

Socialstyrelsen avstyrker förslaget att det grundläggande behov som förutsätter ingående kunskap om den funktionshindrade ska tas bort när det finns en samlad lösning för skydds- och begränsningsåtgärder bland dem som ingår i personkretsen i LSS.

Socialstyrelsen avstyrker förslaget att ge Försäkringskassan en begränsad rätt att utarbeta normering för handläggning av ansökningar om tillfälligt utökad personlig assistans från personer som redan har ett beslut om assistansersättning.

Socialstyrelsen är tveksam till förslaget att Socialstyrelsen och Hjälpmedelsinstitutet bör få i uppdrag att ta fram ett kunskapsunderlag som kan vägleda Försäkringskassan vid ställningstaganden till dubbel assistans i förhållande till bostadsanpassningar och hjälpmedel.

Socialstyrelsen tillstyrker förslaget att det ska krävas avtal mellan assistansberättigade och assistansanordnare. Socialstyrelsen tillstyrker även förslaget att Socialstyrelsen bör få i uppdrag att utarbeta bedömningskriterier som kan användas i tillsynen av assistansanordnare.

Socialstyrelsen tillstyrker förslaget att tillsynen över personlig assistans ska vara en del av den statliga sociala tillsynen.

Socialstyrelsen tillstyrker förslagen att det ska krävas tillstånd för att anordna personlig assistans samt möjligheter till sanktioner i form av föreläggande och återkallelse av tillstånd. Även förslaget om anmälningsplikt för dem som avser att själv anställa sina personliga assistenter tillstyrks. Socialstyrelsen anser dock att även kommunerna bör omfattas av en anmälningsplikt.

Socialstyrelsen tillstyrker förslaget att det ska vara möjligt att återkalla tillstånd att anordna personlig assistans vid ekonomisk misskötsamhet. Socialstyrelsen ifrågasätter dock förslaget att tillstånd även bör gå att återkalla interimistiskt och utan att något föreläggande föregått återkallelsen.

Socialstyrelsen avstyrker förslaget att dela upp den nuvarande insatsen bostad med särskild service för vuxna i tre olika insatser. I fall en uppdelning ändå ska göras förordar Socialstyrelsen en uppdelning i endast två insatser, insatserna boende i gruppboende samt boende i serviceboende. Socialstyrelsen anser dock att en sådan uppdelning endast blir meningsfull om det tydliggörs vad som innehållsmässigt skiljer de olika insatserna åt. I dag är gränsen mellan gruppboende och serviceboende ofta flytande. Socialstyrelsen ifrågasätter att särskilt anpassad bostad ska vara en insats i LSS.

Socialstyrelsen tillstyrker förslaget att endast den som tillhör personkretsen i LSS och har behov av stöd och/eller service i sin bostad ska vara berättigad till gruppboende eller bostad med särskild service.

Socialstyrelsen välkomnar förslaget att regeringen skyndsamt bör utreda hur den enskilde som fått ett beslut om gruppboende eller bostad med särskild service för vuxna enligt LSS inte ska behöva få merkostnader på grund av sin funktionsnedsättning till följd av hyressättningen för dessa bostäder.

Socialstyrelsen tillstyrker förslaget att införa insatsen personlig service med boendestöd.

Socialstyrelsen avstyrker förslaget att ta bort den nuvarande insatsen ledsagarservice.

Socialstyrelsen avstyrker förslaget att daglig verksamhet endast ska kunna beviljas till personer som är beviljade aktivitets- eller sjukersättning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Socialstyrelsen förordar i stället att rätten till daglig verksamhet kopplas till att arbetsförmågan är varaktigt nedsatt.

Socialstyrelsen tillstyrker förslaget att den som beviljas daglig verksamhet ska ha rätt till en inledande kartläggning för att fastställa hur den dagliga verksamheten bör utformas för att passa den enskilde.

Socialstyrelsen ställer sig tveksam till förslaget att personer med psykiska funktionshinder i personkrets 3 ska få rätt till daglig verksamhet. Innan en sådan utvidgning av rätten till daglig verksamhet genomförs anser Socialstyrelsen att frågan behöver utredas ytterligare.

Socialstyrelsen tillstyrker förslaget att myndigheten bör få i uppdrag att kartlägga behovet av meningsfull sysselsättning i form av daglig verksamhet enligt LSS för dem som inte har psykiska funktionsnedsättningar och tillhör personkrets 3 enligt LSS.

Socialstyrelsen avstyrker förslaget att den enskildes rätt till daglig verksamhet ska gälla t.o.m. det år då denne fyller 67 år.

Socialstyrelsen tillstyrker förslaget att den som beviljas daglig verksamhet ska ha rätt till en inledande kartläggning för att fastställa hur den dagliga verksamheten bör utformas för att passa den enskilde.

Socialstyrelsen tillstyrker att insatsen råd och stöd ska benämnas särskilt expertstöd.

Socialstyrelsen tillstyrker förslaget att det riktade statsbidrag som utgår till landstingen för råd och stöd för personer i personkrets 3 avskaffas. Socialstyrelsen föreslår i stället att det generella statsbidraget utökas.

Socialstyrelsen avstyrker förslaget att kommunerna ska ompröva beslut om personlig assistans, ledsagarservice och boende under en tvåårsperiod i samband med att den nya lagen träder i kraft.

Generella synpunkter på utredningen

Socialstyrelsen är mycket positiv till att en översyn gjorts av LSS. Lagen utgör ett mycket viktigt instrument för att personer med funktionsnedsättningar ska kunna förverkliga de handikappolitiska målen. Nationella handikappolitiska mål är en samhällsgemenskap med mångfald som grund, att samhället utformas så att människor i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet och jämlikhet i levnadsvillkor för pojkar och flickor, kvinnor och män med funktionshinder. För att uppnå jämlikhet i levnadsvillkor krävs att barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättningar får möjligheter till ett så normalt liv som möjligt. Personer med funktionsnedsättningar ska t.ex. i så stor utsträckning som möjligt ges samma möjligheter som andra att få växa upp tillsammans med sina föräldrar, erbjudas en god barnomsorg och utbildning, ha ett förvärvsarbete, ha en trygg bostad, kunna delta i olika fritidsaktiviteter samt få den äldreomsorg som behövs. Personer med funktionsnedsättningar ska genom de sociala skyddsneten garanteras en rimlig levnadsnivå och välfärdspolitiken ska minska klyftorna gentemot andra grupper i samhället. Betoningen bör ligga på generella insatser före speciella insatser riktade mot vissa grupper. Ibland är dock speciella insatser nödvändiga och LSS har för personer med omfattande behov av stöd och service kommit att bli ett av de viktigaste instrumenten för att möjliggöra att de ska kunna leva så likt andra personer i motsvarande ålder som möjligt. Samtidigt har det funnits delar av lagen som varit otydliga. Det har även funnits behov av ytterligare insatser än de som angetts i LSS. Socialstyrelsen välkomnar därför att lagen nu setts över. Socialstyrelsen anser dock inte att översynen blivit så heltäckande som det hade varit önskvärt. Den enda insats som blivit ordentligt utredd är personlig assistans. Övriga insatser i LSS bara är ytligt beskrivna. Socialstyrelsen vill även framhålla att målet om att personer med funktionshinder ska kunna leva som andra aldrig kan förverkligas endast genom en översyn av LSS utan att det handikappolitiska arbetet måste ses i ett mycket bredare sammanhang.

Behövs LSS som en rättighetslag

Socialstyrelsen tillstyrker förslaget att LSS ska finnas kvar som rättighetslag för personer med omfattande stödbehov till följd av stora och varaktiga funktionsnedsättningar. Genom en sådan lagstiftning som reglerar rättigheter till stöd och service för vissa personer med funktionsnedsättningar kan personer med omfattande och varaktiga stödbehov tillförsäkras de insatser som de behöver för att kunna uppnå mer jämlika levnadsvillkor med befolkningen i övrigt.

I propositionen 1992/93:159 s. 49 konstaterades, att socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens insatser inte räcker för att skapa levnadsförhållanden som är jämförbara med andra människors. Detta

förhållande gäller än i dag. Samhället har inte genom den generella välfärdspolitiken lyckats uppnå jämlikhet i levnadsvillkor för människor med omfattande funktionsnedsättning. Socialstyrelsen står därför fast vid ståndpunkten att LSS behövs men anser samtidigt att lagen behöver förbättras på vissa områden. LSS är skriven med tanke på att vissa grupper kan behöva extra stöd från samhället utöver den service de kan få genom annan lagstiftning. LSS är ett komplement till andra lagar och innebär inte någon inskränkning i de rättigheter som andra lagar ger. Det är viktigt att värna om grundprinciperna att lagen ska finansieras av offentliga medel och att en person inte ska ha merkostnader på grund av funktionsnedsättning eller funktionshinder. Personer som omfattas av lagens personkrets ska vara säkra på att få stöd oavsett ekonomiska förutsättningar och var i landet han eller hon bor. Insatserna ska vara av god kvalitet. Ett rättesnöre i resonemanget kring ”att leva som andra” är en jämförelse med livssituationen för personer i motsvarande ålder som inte har funktionsnedsättning. Den enskildes möjlighet att påverka och styra insatsens innehåll är också en grundförutsättning. Utredningen förefaller inte riktigt ha färdigbehandlat sina resonemang på detta område. Generellt anser Socialstyrelsen att vikten av att stärka den enskildes självbestämmande borde ha fått ett större genomslag i beskrivningen av samtliga insatserna i LSS. Socialstyrelsen vill i sammanhanget även poängtera att personlig assistans är den enda insatsen som blivit ordentligt utredd. De övriga LSS insatserna är bara ytligt beskrivna. Det är en tyngdförskjutning som har sin förklaring i de olika uppdragen till utredningen, men det ger samtidigt också svårigheter i hur långt olika tolkningar och resonemang kan föras.

Socialstyrelsen tillstyrker förslaget att regeringen bör göra en samlad översyn av hur SoL fungerar som redskap för att uppnå de handikappolitiska målen. Allt det stöd och den service som personer med funktionsnedsättning behöver går inte att få in i de avgränsade insatser som kan beviljas enligt LSS. Ska målen i handikapplanen förverkligas och personer med funktionsnedsättning kunna leva som andra krävs det bl.a. även en väl fungerande socialtjänst och hälso- och sjukvård.

Inte ens i en detaljerad rättighetslagstiftning som LSS går det alltid att vara exakt eller uttömmande. Förarbetena till LSS ger inte heller alltid någon vägledning till hur bestämmelserna ska tolkas. Då är det i stället en uppgift för domstolarna att genom praxis bidra till att förtydliga lagstiftningen. En sådan utveckling blir dock sällan heltäckande och tar dessutom lång tid. Detta kan vara en av anledningarna till uppkomsten av lokala riktlinjer. Då lagen nu görs om anser Socialstyrelsen att det i så stor utsträckning som möjligt är önskvärt att man knyter an till tidigare bestämmelser i LSS. Därmed möjliggörs att man kan bygga vidare på befintlig praxis. Om förändringar trots allt behöver genomföras är det nödvändigt att de nya

bestämmelserna blir så tydliga som möjligt samt kompletteras och förklaras genom utförliga kommentarer i dess förarbeten. Endast därigenom kan tillämpningen bli mer enhetlig.

LSS – en lag om sociala tjänster

Socialstyrelsen tillstyrker 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. Socialstyrelsen anser att det är positivt att även den personliga assistansens karaktär som social tjänst lyfts fram. Därmed blir det tydligt att personlig assistans inte utgör en del av socialförsäkringen. Att personlig assistans har utförts efter beslut om assistansersättning enligt LASS har begränsat möjligheterna till att följa upp och kontrollera kvalitén inom insatsen personlig assistans.

Socialstyrelsen avstyrker förslaget att införa särskilda handläggningsregler i LSS. Det gäller även förslaget om en bestämmelse som ger den enskilde rätt att få företräde inför nämnden i ett ärende som rör myndighetsutövning. Visserligen finns det ett behov av handläggningsregler men samtidigt ska inte LSS ersätta utan komplettera SoL, d.v.s. vara en s.k. ”pluslag” i förhållande till SoL. Därmed avses att vissa grupper med särskilda behov genom LSS garanteras tillgång till ett antal preciserade insatser som annars skulle kunna komma att prioriteras ned. I den mån en insats inte kan ges enligt LSS får dock behovet prövas gentemot SoL. Mot bakgrund av ovanstående anser Socialstyrelsen att en bättre lösning, än att föra in särskilda handläggningsregler i LSS, vore att genom en hänvisning i LSS göra relevanta handläggningsregler i 11 kap. SoL tillämpliga även på ärenden enligt LSS. Därigenom markeras att SoL och LSS bör ses som delar av en helhet som syftar till att öka förutsättningarna för personer med funktionshinder att få goda levnadsvillkor och ge dem möjlighet att leva som andra.

Personkretsen

Socialstyrelsen ställer sig tveksam till förslaget att införa en generell åldersgräns för nybeviljande av insatser enligt LSS vid 65 år. Socialstyrelsen förordar i stället att dagens lydelse av personkrets 3 behålls. Avgränsningar är alltid ett svårt område att reglera men den metod som finns i gällande lagstiftning förefaller bättre stämma överens med strävan om att motverka omotiverad negativ särbehandling på grund av ålder, s.k.

åldersdiskriminering. Kommittén motiverar sitt förslag till att ersätta dagens begränsning enligt 1 § 3 med en generell åldersgräns med att citera Diskrimineringsutredningen. Den har i sitt slutbetänkande (SOU 2006:22) framhållit att inte all särbehandling på grund av ålder är diskriminering. Diskrimineringsutredningen har bedömt att det både inom socialtjänsten och inom socialförsäkringsområdet behövs ytterligare analyser av om olika åldersgränser kan vara osakliga innan dessa områden bör omfattas av ett förbud mot åldersdiskriminering. Socialstyrelsen anser inte att de citaten visar på att införandet av en ny åldersgräns är lämpligt. Tvärtom anser Socialstyrelsen att, innan de analyser Diskrimineringsutredningen talar om har genomförts, bör införandet av nya åldersgränser som kan medföra att personer särbehandlas negativt p.g.a. ålder så långt som möjligt undvikas.

Socialstyrelsen avstyrker förslaget att myndigheten bör få i uppdrag att sammanfatta kunskapsläget kring vilka diagnoser som ingår i autismspektrumet. Socialstyrelsen kan inte se något behov av uppdraget då det redan torde vara klart vilka diagnoser som ingår i autismspektrumet. De diagnoser som omfattas är Autistiskt syndrom (i svensk text ofta benämnt autism i barndomen), Aspergers syndrom, Atypisk autism (i ICD-10) eller Genomgripande störning i utvecklingen UAS (i DSM-IV) i svensk text ofta benämnd autismsliknande tillstånd. Under "Genomgripande störning i utvecklingen" återfinns även de vanliga diagnoserna Rettis syndrom och Desintegrativ störning hos barn. Dessa två är mycket vanliga och är i princip alltid förenade med en utvecklingsstörning.

Socialstyrelsen avstyrker också förslaget att närmare precisera vilka diagnoser som ingår i personkrets 1 och att ge ytterligare vägledning till kommunerna om hur tillämpningen ska göras. Begreppet utvecklingsstörning är etablerat sedan lång tid. En rimlig utgångspunkt när det gäller frågan om vilka diagnoser som ingår i personkrets 1 grundas på en bedömning som görs av den som har erforderlig medicinsk kompetens. Är diagnosen således sådan att den utgör utvecklingsstörning eller ingår i autismspektrumet enligt ovan, ingår den rimligen i personkrets 1. Bedömningen av huruvida någon har en utvecklingsstörning eller ett autismspektrumtillstånd torde således vara en medicinsk fråga. Någon vägledning till kommunerna hur tillämpningen ska göras bör därför inte behövas. Om någon begränsning ska göras av vilka som ingår i personkrets 1 är detta en uppgift för lagstiftaren.

Ett barnperspektiv i LSS

Socialstyrelsen tillstyrker förslaget att införa bestämmelser som syftar till att stärka barnens ställning inom lagens tillämpningsområde. Samtidigt hade det varit önskvärt med en mer genomgripande analys av hur dagens insatser fungerar för barn och deras familjer. När propositionstexten skrivs är det angeläget att betona vikten av att alltid beakta barnets/barnens situation i familjen när behov bedöms och insatser planeras.

Barnperspektivet måste dessutom tydligt kopplas till syftet med insatsen. Syftar t.ex. insatsen till att föräldrar ska få mer tid för syskon är det viktigt att även syskonet tillfrågas och får vara med när insatsen utvärderas. Socialstyrelsen vill i sammanhanget även framhålla betydelsen av att handläggaren har ett helhetsperspektiv såväl som ett framtidsperspektiv. Det innebär att barnets egen vilja inte alltid kan bli avgörande för om en insats ska eller inte ska beviljas. Får t.ex. inte föräldrar den avlastning de efterfrågar därför att barnet motsatt sig t.ex. korttidsvistelse kanske de till slut inte kommer att orka ha kvar omvårdnaden om barnet. Resultatet kan då bli en placering som blir ett ännu större trauma för alla inblandade. Det är viktigt att handläggare samlar in underlag och gör en helhetsbedömning där barnets intressen vägs samman med t.ex. föräldrars och syskons samtidigt som behovet ses i ett längre perspektiv.

Socialstyrelsen tillstyrker förslaget att införa en obligatorisk registerkontroll av personer som ska arbeta i verksamhet enligt LSS åt barn och unga. Socialstyrelsen anser dessutom att det finns skäl att anta att samma skyddsbehov ofta även finns för vuxna som har behov av insatser enligt LSS. Socialstyrelsen föreslår därför att förslaget att införa en obligatorisk registerkontroll utvidgas till att omfatta alla personer som ska arbeta i verksamhet enligt LSS. Ingreppet i den personliga integriteten kan motiveras av önskemålet att i största möjliga mån minska riskerna för en utsatt grupp att utsättas för övergrepp. Ett krav på registerkontroll bör inte heller ses som ett intrång i självbestämmandet eller valfriheten för den enskilde brukaren. Detta då kontrollen endast syftar till att de som ska besluta om en anställning, praktikarbete eller liknande genom kontrollen får kännedom om fakta. Något förbud mot att anställa någon som har en registeranteckning finns inte och bör inte finnas. Det blir en bedömning som måste göras i varje enskilt fall. Jämför prop. 1999/2000:123 s. 17 angående registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarn där det uttalas att det inte bör vara förbjudet att anställa personer som har registeranteckningar om de aktuella brottstyperna och att arbetsgivaren alltid bör ha frihet att göra sin egen bedömning av eventuella registeranteckningar.

Informationsteknologi och hjälpmedel

Socialstyrelsen uttrycker tveksamhet beträffande förslaget att regeringen bör överväga om brister i fråga om kompetens och förskrivningsmöjligheter – t.ex. sortimentslistornas begränsande betydelse – bör uppmärksammas särskilt i tillsynen av hälso- och sjukvården. Det finns problem med att fastställa normen som ska gälla i varje enskilt fall. Sortimentslistorna är dessutom ett av landstingen politiskt beslutat prioriteringsinstrument. En begränsning i listan torde sakna betydelse för patientsäkerheten i de allra

flesta fall, i alla fall så länge som brukarens basbehov av hjälpmedel är tillgodosett. En verksamhetstillsyn innehållande en granskning av förskrivarnas kompetens kan förvisso genomföras. Fråga är emellertid om en sådan är verkningsfull mot bakgrund av de begränsningar i förskrivningsmöjligheterna som föreligger. Socialstyrelsen ser emellertid positivt på att det utreds vidare hur tillgången och utvecklingen av hjälpmedel för de personer som har omfattande funktionsnedsättningar ska bli bättre.

Kompetens

LSS-kommitténs bedömning att kompetensfrågorna måste lyftas är synnerligen viktig. Kunskap måste finnas på alla nivåer och bland olika professioner för att intentionerna i LSS och i den nationella handikappolitiken ska kunna uppnås. I betänkandet finns några korta avsnitt om behovet av kraftfulla utvecklingsinsatser inom LSS-området. Det är inte fråga om reglering utan ett samlat och långsiktigt utvecklingsarbete som kan fylla ut gapet mellan regelverk och tillämpning. Socialstyrelsen vill understryka att kompetensfrågorna är avgörande för om LSS-insatserna ska kunna leda fram till uppsatta mål. Kommitténs bedömning att regeringen bör överväga en samlad och framtidsinriktad satsning på kompetensutveckling och långsiktig personalförsörjning måste tas på största allvar. Det måste framgå att kompetens på alla nivåer är nödvändigt för att intentionerna i handikappolitiken och LSS ska uppnås. Grunden för en verksamhet av god kvalitet är att all personal på alla nivåer och i olika yrkeskategorier har goda kunskaper. Kompetensfrågan är en nyckelfråga inte minst när det gäller frågan om skyddsåtgärder som kommittén lyfter i utredningen. Kunskapen är en grund för att kunna arbeta förebyggande så att tvångs- och begränsningsåtgärder kan minimeras.

Arbetsledarna och handläggarna är två grupper som är viktiga när det gäller att säkra att stödet till den enskilde håller god kvalitet och utvecklas. Handläggarnas kunskaper och färdigheter kan ha avgörande betydelse för att den enskilde får en professionell och rättssäker bedömning av sina behov och får det stöd han eller hon behöver. Kunskapen om uppföljning och utvärdering är också något som behöver utvecklas. Socialstyrelsens har i en kunskapsöversikt och allmänna råd visat på det komplexa i handläggarens arbetsuppgifter vilket kräver ett brett yrkeskunnande.

Kommittén nämner att FoU-satsningarna kommit funktionshindersområdet väldigt lite till del. När det gäller det långsiktiga målet att utveckla en evidensbaserad praktik inom socialtjänsten är det nödvändigt att påpeka att dessa mål omfattar hela socialtjänsten. Det är absolut nödvändigt att

verksamheter som bedrivs enligt LSS får del av de utvecklingsinsatser som kan komma ur en satsning på evidensbaserad socialtjänst.

Tillsyn, uppföljning och utvärdering

Socialstyrelsen delar kommitténs bedömning att såväl den enskilde som huvudmän och utförare har ett intresse av att tillsynen är aktiv, tydlig och systematisk. Genom att LASS föreslås upphöra, och all assistans i stället beviljas enligt LSS, blir det tydligare vilka regler som gäller beträffande kvalitet och tillsyn. Det tydliggörs även att insatserna enligt LSS är sociala tjänster och inte en del av socialförsäkringen.

Socialstyrelsen anser att det är angeläget att reglerna gällande tillsynen i SoL och LSS är så enhetliga som möjligt. Vidare bör det förtydligas att all enskild verksamhet behöver tillstånd i enlighet med JO:s yttrande 2001/02 s 308. I övrigt hänvisas till vad Socialstyrelsen anfört i sitt remissvar röranden utredningen om tillsynen inom socialtjänsten i betänkandet ”Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten (SOU 2007:82)”.

Huvudmannaskap för stöd och service

I betänkandet förs ett resonemang om förstatligande (statlig finansiering) även av bostad och daglig verksamhet enligt LSS. Socialstyrelsens uppfattning är att en sådan förändring skulle få flera negativa följder. I den allmänna välfärdsutvecklingen har kommunerna fått ett allt tydligare och samlat ansvar för att tillgodose enskildas behov av bl.a. boende, service och vård. Tanken är att behov ska utredas, beslutas och tillgodoses så nära den enskilde som möjligt. När LSS ersatte den tidigare omsorgslagstiftningen var det ett uttryck för detta. Ett centraliserat system ersattes av ett lokalt baserat, där närheten till beslutsfattare gör stödet mer tillgängligt, flexibelt och mindre byråkratiskt. Ett förstatligande skulle innebära ett steg tillbaka i den utvecklingen och innebära ett separerande av vissa kommunmedborgare som inte längre skulle omfattas av kommunernas generella ansvar.

Den kommunala förankringen vid planering är också betydelsefull för att den enskilde ska få en kvalitativt bra LSS-insats. Det finns inga bärande skäl varför ett statligt finansieringsansvar skulle ge ett kvalitativt förbättrat utbud av stöd- och omvårdnadsinsatser utan snarare tvärtom. Kommunernas intresse vid t ex bostadsplanering och att skapa kvalitativt goda

förutsättningar för olika verksamheter riskerar att minska. Vidare kan ett statligt huvudmannaskap i kombination med ett mer marknadsbaserat utbud medföra ökad geografisk koncentration av LSS-verksamhet och risken för en tillbakagång till ett institutionstänkande är överhängande.

SoL och LSS ska komplettera varandra och bara de personerna med de mest omfattande behoven ska omfattas av LSS. Ett system där vissa personer med funktionsnedsättning ska ha sitt stöd finansierat av staten och andra genom kommunen skulle ge mycket starka ekonomiska incitament för kommunerna att så många som möjligt skulle ha sitt stöd enligt LSS. Dessutom skulle personer med stödbehov ständigt riskera att bli hänvisade till den andre huvudmannen. Ett samlat ansvar för kommunerna undanröjer risken för sådana ansvarstvister. En eventuellt framtida samlad lagstiftning mellan SoL och LSS försvåras av ett statligt huvudmannaskap. Ett förstatligande underlättar visserligen möjligheten till större likvärdighet men det överväger inte nackdelarna.

En förbättrat utjämningsystem eventuellt kombinerat, med ett riktat statsbidrag samt fortsatt utvecklande av bättre styrmedel skulle istället ge förutsättningar för ett bibehållet kommunalt basansvar och ge möjligheten för personer med funktionsnedsättning att få vara kommunmedborgare på lika villkor.

Personlig assistans – reglering och ansvar

Socialstyrelsen avstyrker förslaget att kommunen i vissa fall även fortsättningsvis ska ha rätt att få ersättning från Försäkringskassan när en person som ansökt om personlig assistans behöver sådant stöd under den tid myndigheten utreder ansökan. Kommittén motiverar förslaget med att kommuner i dag ofta fattar beslut om personlig assistans enligt LSS i avvaktan på Försäkringskassans beslut enligt LASS. Den möjligheten försvinner när staten övertar huvudmannaskapet för insatsen personlig assistans enligt LSS. Kommittén anser därför att det behövs en ny regel i LSS för att tydliggöra att en kommun i vissa fall även fortsättningsvis ska ha rätt till ersättning från Försäkringskassan. Det gäller situationen när en person som ansökt om personlig assistans behöver ett sådant stöd under den tid Försäkringskassan utreder ansökan. Socialstyrelsen anser att förslaget verkar strida mot det förhållandet att kommunerna inte längre kommer att kunna bevilja personlig assistans enligt LSS. Sådana behov får i stället tillgodose enligt 4 kap 1 § SoL. Om en regel ska införas som ger kommunerna rätt till ersättning bör den därför i så fall införas i SoL och inte i LSS. Socialstyrelsen uttrycker emellertid tveksamhet även beträffande en sådan lösning. Ett skäl till att samla huvudmannaskapet för personlig assistans är att kommittén önskat undvika administrativt dubbelarbete.

Genom den valda ordningen bygger kommittén åter in en risk för dubbelarbete. Detta då såväl kommuner som Försäkringskassan kan komma att utreda och fatta beslut om rätt till personlig assistans. Det kan inte vara en lämplig ordning. Föreligger ett behov av ett tillfälligt beslut i avvaktan på att Försäkringskassan hinner avgöra ärendet slutligt kan kassan redan i dag besluta om assistans interimistiskt. Några skäl till varför det skulle gå snabbare för kommunen att utreda och fatta beslut enligt 4 kap. 1 § SoL än för Försäkringskassan att fatta ett interimistiskt beslut enligt LSS framförs inte. Då måste den senare lösningen vara att föredra då utredning av både det interimistiska och det slutliga beslutet kan prövas av samma myndighet och gentemot samma regelverk.

Personlig assistans – behov

Socialstyrelsen är tveksam till förslaget att införa ett golv för rätten till personlig assistans på minst tjugo timmars grundläggande behov per vecka. Gränsen på 20 timmar förefaller vald för att tydliggöra gränsen för det statliga huvudmannskapet och förhindra överskjutningseffekter. För samhället som helhet kan det dock inte uteslutas att förändringen t.o.m. kommer att höja kostnaden då de behov som inte längre kan tillgodoses genom personlig assistans ofta kommer att få tillgodoses genom den nya hemtjänstliknande insatsen personlig service med boendestöd. Timkostnaden för hemtjänst är högre än kostnaden för personlig assistans. Många av de personer som i dag enbart får insatsen personlig assistans enligt LSS bör i och för sig kunna få sina behov tillgodosedda genom att få del av den nya stöd- och serviceinsatsen personlig service med boendestöd. Stödet kan dock komma att bli något mindre omfattande, uppdelat på fler stödformer och komma att utföras av ett större antal personer än om det utförts som personlig assistans. Förslaget kan därför komma att uppfattas som en kvalitetsförsämring. En sådan förändring bör inte genomföras utan starka skäl. Kommittén redogör inte för några sådana skäl.

Socialstyrelsen avstyrker förslaget att det grundläggande behov som förutsätter ingående kunskap om den funktionshindrade ska tas bort när det finns en samlad lösning för skydds- och begränsningsåtgärder bland dem som ingår i personkretsen i LSS. Detta då Socialstyrelsen anser att det är mycket tveksamt att uteslutande möta sådana behov med skydds- och tvångsåtgärder. Behoven bör i stället i första hand mötas upp med andra former av stöd. Det kan vara stöd för bl.a. andningssvårigheter och anfall etc. Vidare kan det finnas behov av stöd i syfte att förebygga de situationer som gör att ett behov av skydds- och tvångsåtgärder uppkommer.

Socialstyrelsen avstyrker förslaget att ge Försäkringskassan en begränsad rätt att utarbeta normering för handläggning av ansökningar om tillfälligt

utökad personlig assistans för personer som redan har ett beslut om assistansersättning. Socialstyrelsen anser att normering och handläggning i så stor utsträckning som möjligt bör hållas isär.

Socialstyrelsen är tveksam till förslaget att Socialstyrelsen och Hjälpmedelsinstitutet bör få i uppdrag att ta fram ett kunskapsunderlag som kan vägleda Försäkringskassan vid ställningstaganden till dubbel assistans i förhållande till bostadsanpassningar och hjälpmedel. Detta då varje ansökan enligt LSS måste bedömas för sig utifrån den enskildes unika förutsättningar. Det finns därför anledning att anta att möjligheterna att ge Försäkringskassan vägledning genom ett sådant generellt kunskapsunderlag är mycket begränsade.

LSS-kommittén anser att en viktig, kanske den viktigaste, faktorn till att den personliga assistansens ökat i omfattning utgörs av behovsbedömningen. Som ett betydelsefullt verktyg för att kunna dämpa utvecklingen framhåller därför LSS-kommittén utvecklandet av ett behovsbedömningsinstrument. Det är dock inte säkert att ett sådant instrument i sig skulle få en begränsande inverkan. En mer strukturerad och likartad bedömning kan lika väl leda till att fler behov synliggörs och därmed också att ett större behov av stöd och service uppenbaras. Socialstyrelsen och IMS har tillsammans med Försäkringskassan regeringens uppdrag att ta fram ett vetenskapligt instrument för bedömning av behov av personlig assistans. Ett behovsbedömningsinstrument är endast vad benämningen säger d.v.s. ett instrument för att bedöma behov. Ett behovsbedömningsinstrument är ett verktyg som hjälper handläggaren att ta fram ett strukturerat underlag av den enskildes behov av stöd och service. Att bedömningen görs enligt ett strukturerat instrument innebär också en större rättssäkerhet för den enskilde då alla bedömningar av behoven gör på samma sätt. Hanteringen av instrumentet kräver en yrkeskunnig handläggare och inför beslutsfattandet krävs även fortsättningsvis en god kunskap när beslutsunderlaget ska tolkas och bedömas utifrån regelverket. Vilka behov som kommer att berättiga till en insats, och till vilken omfattning, handlar dock ytterst om hur lagstiftningen är formulerad.

Personlig assistans – utförande och kvalitet

Socialstyrelsen tillstyrker förslaget att det ska krävas avtal mellan assistansberättigade och assistansanordnare. Förslaget underlättar möjligheterna till att bedriva en effektiv tillsyn.

Socialstyrelsen tillstyrker förslaget att Socialstyrelsen bör få i uppdrag att utarbeta bedömningskriterier som kan användas i tillsynen av assistansanordnare. Eftersom åtgärder som stärker barnens ställning har

bedömts vara ett prioriterat område bör detta även avspeglas i valet av områden för utarbetande av bedömningskriterier. Socialstyrelsen anser därför att i arbetet med utvecklandet av bedömningskriterier för området personlig assistans bör särskilda bedömningskriterier för barn och barns ställning prioriteras i ett första skede.

Socialstyrelsen vill i sammanhanget peka på att arbetet med att ta fram bedömningskriterier underlättas av om det finns en tydlig normering på området. Det kan därför vara lämpligt att arbetet med ta fram bedömningskriterier inleds för insatser där normering finns. På andra ställen i betänkandet framhålls att även bedömningskriterier för insatserna boende för vuxna och daglig verksamhet bör hanteras med förtur. Socialstyrelsen anser att det är ett klokt val att prioritera arbetet med bedömningskriterier för de insatserna, dels mot bakgrund av att det är insatser som till viss del är föremål för förändringar, dels att det är insatser som nyttjas av ett stort antal av dem som är berättigade till LSS-insatser.

Personlig assistans – tillsyn och kontroll

Socialstyrelsen tillstyrker förslaget att tillsynen över personlig assistans ska vara en del av den statliga sociala tillsynen. Genom förslaget tydliggörs att alla som utreder eller beslutar om insatser eller bedriver verksamhet enligt LSS kommer att stå under den statliga sociala tillsynen. Förslaget utgör en logisk följd av att kommittén valt att avskaffa LASS och tydliggöra att samtliga insatser enligt LSS utgör sociala tjänster. I betänkandet ”Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten (SOU 2007:82)” har det även föreslagits att den sociala tillsynen ska förstärkas och samordnas genom att länsstyrelsernas sociala tillsyn förs över till Socialstyrelsen. Förslaget föreslås gälla från och med den 1 januari 2010. Genom att all personlig assistans regleras i LSS kommer Socialstyrelsen bli tillsynsmyndighet även för den insatsen. Socialstyrelsen kommer således att utöva tillsyn oavsett vem som är huvudman. Tillsynen kommer att omfatta såväl handläggning av ärenden, inklusive utredning och beslut, som annan verksamhet som bedrivs enligt LSS.

Socialstyrelsen tillstyrker förslagen om att det ska krävas tillstånd för att anordna personlig assistans samt möjligheter till sanktioner i form av föreläggande och återkallelse av tillstånd. Även förslaget om anmälningsplikt för dem som avser att själv anställa sina personliga assistenter tillstyrks. Kommittén anser dock inte att kommuner bör omfattas av krav på anmälningsplikt. Socialstyrelsen delar inte den bedömningen utan hänvisar till vad som sagt i remissvaret på betänkandet ”Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten (SOU 2007:82)” om att kommuner och landsting som driver sådan verksamhet enligt SoL och LSS som när den

drivs i enskild regi kräver tillstånd ska anmäla denna verksamhet till tillsynsmyndigheten. Därmed kommer t.ex. Socialstyrelsens centrala register att omfatta såväl all tillståndspliktig verksamhet som motsvarande kommunal verksamhet. Tillgång till sådana register underlättar en effektiv tillsyn.

Socialstyrelsen tillstyrker förslaget att det ska vara möjligt att återkalla tillstånd att anordna personlig assistans vid ekonomisk misskötsamhet. Socialstyrelsen ifrågasätter dock förslaget att tillstånd även bör gå att återkalla interimistiskt och utan att något föreläggande föregått återkallelsen.

Inte minst mot bakgrund av de stora kostnader som samhället har för den personliga assistansen är det rimligt att staten kan följa kvaliteten av insatsen och kontrollera hur de som tar emot pengarna uppfyller de krav som ställs på redovisning och återbetalning. Förslaget att tillstånd även bör gå att återkalla interimistiskt och utan att tillsynsmyndigheten dessförinnan utfärdat något föreläggande som inte följts finns det dock anledning att ifrågasätta. Om en så långtgående befogenhet ska finnas bör det klart markeras att den bör tillämpas mycket restriktivt. Även ett interimistiskt indraget tillstånd kan leda till att en anordnare slås ut eftersom assistansersättning inte får betalas ut till en anordnare som saknar tillstånd. Ett beslut som kan medföra sådana allvarliga konsekvenser bör normalt inte tas utan att en möjlighet till rättelse getts.

Insatser och uppgifter för kommuner och landsting – insatser i annan kommun

Socialstyrelsen har inget att erinra mot förslaget att Socialstyrelsen bör få i uppdrag att undersöka om staten ska ta ett större ansvar när det gäller nationella kompetens- och kunskapscenter. Kommittén behandlar dock problematiken huvudsakligen som ett problem för kommunerna utifrån bosättningsort. Socialstyrelsen anser att problematiken måste analyseras ur flera olika perspektiv och att individperspektivet måste utgöra utgångspunkt. Ett eventuellt uppdrag måste också samordnas med det uppdrag som regeringen förväntas ge Socialstyrelsen inom kort som rör tillgång till medicinska specialistinsatser för personer med mycket sällsynta funktionsnedsättningar eller kombinationer av sådana.

Insatser och uppgifter för kommuner och landsting – insatser med beslut om boende

Socialstyrelsen avstyrker förslaget att dela upp den nuvarande insatsen bostad med särskild service för vuxna i tre olika insatser. För personer med

omfattande funktionsnedsättningar är boendesituationen många gånger helt avgörande för ett tryggt och säkert liv. En förändring av insatsen bostad med särskild service enligt LSS måste föregås av en genomgripande utredning och konsekvensanalys vilket inte har gjorts.

I fall en uppdelning ändå ska göras förordar Socialstyrelsen en uppdelning i endast två insatser, insatserna boende i gruppboende samt boende i serviceboende. Socialstyrelsen anser dock att en sådan uppdelning endast blir meningsfull om det tydliggörs vad som innehållsmässigt skiljer de olika insatserna åt. I dag är gränsen mellan gruppboende och serviceboende ofta flytande.

Socialstyrelsen tillstyrker förslaget att endast den som tillhör personkretsen i LSS och har behov av stöd och/eller service i sin bostad ska vara berättigad till gruppboende eller bostad med särskild service. För personer som endast har behov av en bostad men tillhör LSS personkrets bör behovet av bostad tillgodoses på bostadsmarknaden på samma sätt som för dem som inte tillhör LSS personkrets. Behövs anpassning av bostaden får detta tillgodoses enligt lagen om bostadsanpassningsbidrag m.m. För den som inte kan ordna sin bostad på annat sätt finns dessutom även möjligheten att ansöka om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Socialstyrelsen ifrågasätter därför behovet av insatsen särskilt anpassad bostad. Socialstyrelsen hänvisar även till tidigare skrivelse till regeringen daterad den 17 februari 2003, dnr 72-1219/2003.

Socialstyrelsen anser att det hade varit önskvärt om kommittén även sett över insatsen boende i familjehem och bostad med särskild service för barn och ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet. Insatsen kan utformas mycket olika och syfta till att tillgodose många olika behov. Det har medfört svårigheter för Socialstyrelsen att normera kring utformning och innehåll vilket i sin tur medför svårigheter att bedriva tillsyn.

I sammanhanget vill Socialstyrelsen även peka på att det kan vara ett problem med att begreppet familjehem används både i LSS och SoL. Socialstyrelsen anser att det finns skäl att överväga om inte olika benämningar är att föredra.

Socialstyrelsen välkomnar förslaget att regeringen skyndsamt bör utreda hur den enskilde som fått ett beslut om gruppboende eller bostad med särskild service för vuxna enligt LSS inte ska behöva få merkostnader på grund av sin funktionsnedsättning till följd av hyressättningen för dessa bostäder. Eftersom enskilda inte ska ha merkostnader p.g.a. sitt funktionshinder bör avgiften för en gruppboende eller en bostad med särskild service enligt lagens förarbeten bara gälla den enskildes privata bostad. Denna regel har dock alltmer kommit att sättas åtsidan då det blivit

allt vanligare att den enskilde betalar hyra i stället för avgift för sin gruppboende eller bostad med särskild service. Då regleras inte hyressättningen av socialrättsliga principer utan enligt 12 kap. JB. Enligt bruksvärdesreglerna ska tillgång till gemensamma utrymmen beaktas och värdesättas, d.v.s. de ska påverka hyran utifrån det värde de har för den boende. Dessutom är många boenden nyproducerade. Detta gör att de boende ofta tvingas betala höga hyror samtidigt som de har små möjligheter att välja något annat boende och ofta låga inkomster. Förhållandet har uppmärksammats av Socialstyrelsen bl.a. i skrivelse till regeringen daterad den 17 februari 2003, dnr 72-1219/2003. Förslaget om att högsta hyra för beräkning av det särskilda bostadstillägget för personer som har ett verkställt beslut om gruppboende eller bostad med särskild service för vuxna enligt LSS ska likställas med det som i dag finns för dem som 65 år eller äldre kan underlätta på kort sikt men är inte tillräckligt som en mer långsiktig lösning.

Socialstyrelsen vill i sammanhanget även peka på att det kan finnas skäl för att se över avgiftsreglerna för personer som har insatser enligt LSS även i förhållande till andra lagar. En person som har behov av hjälp från hälso- och sjukvården, t.ex. för att ta sina läkemedel, och bor i bostad med särskild service enligt LSS måste betala avgifter både enligt SoL och LSS. Det kan medföra en inte obetydlig merkostnad för den enskilde jämfört med om han bott i bostad med särskild service enligt SoL. Detta då avgiftsreglerna är gemensamma för SoL och HSL. Dessutom tillkommer ofta avgifter för god man eller förvaltare enligt FB.

Insatser och uppgifter för kommuner och landsting – stöd och service i ordinärt boende

Socialstyrelsen tillstyrker förslaget att införa den nya insatsen personlig service med boendestöd. Principerna om normalisering och självbestämmande bör vara vägledande för utformningen av LSS-insatser och den enskilde ska genom stödet i så hög grad som möjligt kunna leva som andra personer i motsvarande ålder. Det är därför välkommet att kommittén nu föreslår att en ny insats ska införas som kan tillgodose behoven av stöd i en egen bostad. Insatsen har varit efterfrågad sedan LSS trädde i kraft. Detta då det har varit en brist att personer som omfattas av personkretsen i LSS inte kunnat få stöd i eget boende enligt LSS förutom genom personlig assistans. Den insats som finns, förutom personlig assistans, när det gäller stöd i den egna bostaden är hemtjänst enligt SoL. En stödform som inte alltid kan anpassas efter de särskilda behov en person som tillhör personkretsen för LSS har. I stället har de hänvisats till insatsen bostad med särskild service för vuxna vilket gjort att de kanske inte alltid funnit att LSS erbjudit dem det stöd som de skulle ha önskat. Inte minst

yngre personer med funktionsnedsättningar önskar i allt högre grad bo i en egen lägenhet med individuellt anpassat boendestöd alternativt personlig assistans.

Tyvärr har de goda intentionerna bakom förslaget inte riktigt fått genomslag i texten utan det skrivs mer om begränsningar än om de möjligheter som insatsen skulle kunna innebära. Kommittén anger att insatsens kärna ska utgöra den typ av hjälp och service som det går att få inom hemtjänsten. Det är oklart vad som menas. Framförallt har psykiatrireformen medfört en utbyggnad och utveckling av hemtjänsten till s.k. boendestöd, något som Socialstyrelsen mer anser borde inspirera till den nya insatsen. Det är nödvändigt att det tydligt framgår vad insatsen innebär. Är det tänkt att insatsen ska förtydligas genom Socialstyrelsens normering bör det framhållas att sådan normering varken kan utvidga eller begränsa lagen. Utan ytterligare förtydliganden blir det därför svårt att normera kring insatsen.

Socialstyrelsen anser slutligen att det är önskvärt att det förtydligas om insatsen även kan utgå till barn och unga vilka normalt inte har hemtjänst eller boendestöd enligt SoL. Eftersom barn inte får assistans i skolan är det många barn som får assistans under 20 timmar i veckan. I dag har 767 barn insatsen personlig assistans under 20 timmar i veckan. Det kan ibland vara föräldrarna som är anställda som personliga assistenter. Innan förändringen genomförs är det därför viktigt att konsekvenserna av att införa den nya insatsen för dessa familjers möjlighet att få stöd noggrant utreds. Likaså är det viktigt att effekterna på deras ekonomi kartläggs.

Socialstyrelsen avstyrker förslaget att ta bort den nuvarande insatsen ledsagarservice. Kommittén anser att den genom att införa insatsen personlig service med boendestöd kan ta bort den nuvarande insatsen ledsagarservice. Även om viss ledsagning kan komma att ingå i den nya insatsen anser Socialstyrelsen att det finns anledning att kraftfullt ifrågasätta resonemanget. Detta då insatserna ledsagarservice och personlig service med boendestöd har olika syften och olika målgrupper. Ledsagarservicens kärna är att underlätta för den enskilde att komma ut och ha kontakter med andra. Insatsen ledsagarservice har bidragit till att personer med funktionsnedsättning har kunnat bryta den isolering som ofta blir följd av en funktionsnedsättning genom att de har kunnat komma ut bland andra och ta del av bl.a. kultur- och fritidsliv. Insatsen personlig service med boendestöd har däremot ett annat syfte och dess kärna kan sägas vara den typ av hjälp som det går att få genom hemtjänsten. Att insatsen personlig service med boendestöd inte ersätter ledsagarservicen framgår även av kommitténs skrivning om att den nya insatsen inte kan täcka omfattande stödbehov i samband med aktiviteter utanför bostaden eller i samband med t.ex. ett förvärvsarbete eller längre resor.

Ytterligare en anledning till varför Socialstyrelsen anser att insatsen ledsagarservice bör finnas kvar som en självständig insats är att insatsen haft stor betydelse för många unga med funktionsnedsättning. Kommittén anger att av dem som den 1 oktober 2007 hade ett verkställt beslut om ledsagarservice enligt LSS var nästan 40 procent under 22 år. För unga kan ledsagning vara den mest effektiva insatsen för att öka delaktigheten i samhällslivet. Insatsen kan dessutom ha stor betydelse för många ungas möjligheter att utvecklas, särskilt processen för att frigöra sig från föräldrarna. Det hade därför varit önskvärt att kommittén gjort en mer utförlig analys av hur dess förslag att ta bort ledsagarservicen påverkar ungas möjligheter att uppnå goda levnadsvillkor och möjlighet att leva som andra personer i jämförbar ålder. Slutligen föreslår Socialstyrelsen att det klart ska framgå att det i insatsen ledsagarservice även kan ingå omvårdnad som den enskilde kan behöva i samband med ledsagningen.

Insatser och uppgifter för kommuner och landsting – sysselsättning

Socialstyrelsen framhåller att arbetslöshet, och det faktum att allt fler personer med funktionshinder - särskilt unga - hänvisas till en alternativ sysselsättning i stället för ett lönearbete, inte får reduceras till enbart en handikappolitisk fråga. Frågan är och måste ses som det samhällsproblem den är och lösningen på sysselsättningsfrågan måste sökas utifrån ett vidare samhällsperspektiv.

Socialstyrelsen avstyrker förslaget att daglig verksamhet endast ska kunna beviljas till personer som är beviljade aktivitets- eller sjukersättning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Socialstyrelsen anser att det är olämpligt att rätten till en förmån enligt LSS kopplas till en förmån i socialförsäkringssystemet, detta då det kan få andra konsekvenser än avsett. Som exempel kan nämnas att den föreslagna kopplingen till aktivitetsersättningen och sjukersättningen medför både en undre och en övre åldersgräns för rätten till daglig verksamhet, vilket inte verkade vara kommitténs mening. Aktivitetsersättningen kan tidigast beviljas från den månad den försäkrade fyller 19 år och sjukersättning längst till och med månaden före den månad han eller hon fyller 65 år. Konsekvenserna av att koppla rätten till insatsen daglig verksamhet till aktivitets- och sjukersättningen blir alltså att den enskilde inte kan beviljas en sådan insats före det att han eller hon fyllt 19 år eller är mellan 65 och 67 års ålder. Är syftet att begränsa gruppen kan man komma ihåg att 551 746 personer hade sjuk eller aktivitetsersättning år 2007 medan 27 000 personer hade daglig verksamhet enligt LSS. Som begränsningsåtgärd är det alltså tämligen tändlös. I stället finns det en risk att handläggare kan komma att tolka lagen som att en person som har sjuk- eller aktivitetsersättning tillhör

personkretsen och har behov av daglig verksamhet. Socialstyrelsen förordar att rätten till daglig verksamhet enligt LSS istället kopplas till att den enskildes arbetsförmåga är varaktigt nedsatt. Är syftet att förtydliga målgruppen så bör det dessutom framgå om det gäller både hel och partiell aktivitets- eller sjukersättning. Utredningen tänker sig förmodligen hel sådan, eftersom Arbetsförmedlingen faktiskt har ansvar för arbetsmarknadspolitiska åtgärder för personer med funktionsnedsättning och endast nedsatt arbetsförmåga, men på sidan 654 står det: ” Vi vill understryka att det är av yttersta vikt att rätten till daglig verksamhet inte leder till att personer som tillhör målgruppen för daglig verksamhet per automatik anses sakna arbetsförmåga”

Socialstyrelsen tillstyrker förslaget att den som beviljas daglig verksamhet ska ha rätt till en inledande kartläggning för att fastställa hur den dagliga verksamheten bör utformas för att passa den enskilde. En sådan plan över den beviljade insatsen, dess syfte och innehåll är viktig men det är samtidigt oklart vad som skiljer denna plan från andra planer som ska upprättas. Redan idag finns skyldigheten att upprätta genomförandeplan reglerad i SOSFS 2006:5. Därutöver finns bl.a. den individuella planen som enligt kommitténs förslag fortsättningsvis ska erbjudas den som beviljas en LSS-insats etc. Socialstyrelsen menar att det är angeläget att utreda hur planeringen bäst regleras för att på bästa sätt främja den enskildes inflytande över beviljade insatser och bidra till en insats med god kvalitet utan onödiga administrativa pålagor.

Socialstyrelsen ställer sig tveksam till förslaget att personer med psykiska funktionshinder i personkrets 3 ska få rätt till daglig verksamhet. Socialstyrelsen anser att frågan först behöver utredas ytterligare. Det saknas en genomlysning i enlighet med tilläggsdirektivet 2007:84, bl.a. när det gäller att

- bedöma konsekvenserna om man föreslår en utvidgning av målgruppen
- undersöka för- och nackdelar med en sådan reform
- kartlägga alternativ inom socialtjänsten
- kartlägga hur sysselsättning enligt SoL ser ut för målgruppen
- ta ställning till om det krävs särskild verksamhet inom daglig verksamhet som är anpassad för den utvidgade målgruppen

Ambitionen att förbättra möjligheterna för personer med psykiska funktionsnedsättningar för återinträde på arbetsmarknaden är bra. Det finns dock anledning att anta att syftet bättre kan tillgodoses genom andra arbetsmarknadspolitiska insatser, än genom en utökad rätt till daglig verksamhet enligt LSS. Socialstyrelsen kan konstatera att det övergripande målet med daglig verksamhet, att den enskilde på sikt ska få möjlighet till ett lönearbete, inte uppfylls idag. Övergångarna från daglig verksamhet till ett lönearbete är näst intill obefintliga. Den dagliga verksamheten tenderar i

motsats till målen att bli permanent då andra aktörer inom arbetsmarknadspolitikens fält inte ser personer som har daglig verksamhet som sin målgrupp. En ökning av antalet personer i daglig verksamhet kan ses som ett tecken på en misslyckad arbetsmarknadspolitik för personer med funktionsnedsättning och därmed deras delaktighet i samhället. Idag finns ett starkare vetenskapligt stöd för att integrerade insatser och stöd till arbete direkt på en arbetsplats (Supported Employment / IPS-modellen) är verksammare för en persons inträde/återinträde på arbetsmarknaden än en inriktning på verksamheter som fokuserar på rehabiliterande insatser. Socialstyrelsen ser också en risk att de öppna verksamheter som är uppbyggda utifrån socialtjänstlagen och frivilliga för kommunerna prioriteras ned eller läggs ner om en rättighet för vissa införs. Detta skulle begränsa utbudet av aktiviteter särskilt för den grupp som har behov av aktiviteterna men som inte tillhör personkretsen för LSS.

Socialstyrelsen tillstyrker förslaget att myndigheten bör få i uppdrag att kartlägga behovet av meningsfull sysselsättning i form av daglig verksamhet enligt LSS för dem som inte har psykiska funktionsnedsättningar och tillhör personkrets 3 enligt LSS. Personer med omfattande fysiska funktionsnedsättningar i personkrets 3 står ofta långt från arbetsmarknaden. Deras möjligheter till förvärvsarbete är ofta begränsade. Det vore därför intressant och viktigt att ta reda på vilket behov av daglig verksamhet som gruppen har.

Socialstyrelsen avstyrker förslaget att den enskildes rätt till daglig verksamhet ska gälla t.o.m. det år då denne fyller 67 år. Det kan tyckas naturligt att koppla rätten till daglig verksamhet till den åldersgräns som gäller för avgången från den reguljära arbetsmarknaden. Det finns dock anledning att ha andra regler för daglig verksamhet enligt LSS. Av det totala antalet personer som är beviljade daglig verksamhet är det endast ett mycket begränsat antal som är över 65 år och i många fall har man nedsatt tid. Då kommittén ändå förutsätter att enskilda, även efter 67 års ålder kommer att erbjudas insatser som motsvarar den tidigare dagliga verksamheten är det tveksamt om förslaget innebär någon egentlig besparing. En förändring som denna bör inte genomföras utan vägande skäl men några skäl som kan motivera försämringen har inte kommittén redovisat.

Insatser och uppgifter för kommuner och landsting – personligt stöd och individuell planering

Socialstyrelsen tillstyrker förslaget att insatsen råd och stöd ska benämnas särskilt expertstöd för att tydligare avgränsas mot annat personligt stöd. Socialstyrelsen vill samtidigt påtala att en namnändring inte i sak ändrar det

faktum att det råder stor diskrepans mellan det som utlovas av lagstiftaren och den insats som enskilda i praktiken kan få genom den särskilda rättigheten. Insatsen råd och stöd avsågs att bli ett komplement till den habilitering och rehabilitering som bedrivs enligt HSL. Insatsen syftade till att tillförsäkra enskilda insatser från olika experter som skulle ha särskild kunskap om hur det är att leva med olika funktionshinder. Råd och stöd har dock inte blivit det instrument som lagstiftaren avsåg. Efter regeringsrättens domar 1997, då domstolen konstaterade att de begärda insatserna inte kunde ges som råd och stöd enligt LSS, har flertalet landsting i stället valt att utveckla sina habiliteringsverksamheter enligt HSL. Flertalet landsting angav, redan i slutet av 1990-talet, att det statsbidrag som tillkom i samband med 1994 års handikappreform för att kompensera landstingen för merkostnader för den grupp personer som före reformen inte hade rätt till insatser enligt en rättighetslag, hade gått till habiliteringsverksamheter i stället för till särskilda råd- och stödverksamheter. Landstingens mål var en välutvecklad habiliteringsverksamhet som skulle kunna tillgodose individernas behov av insatser från olika experter. Råd och stöd enligt LSS sågs då som en möjlighet för de individer som inte var nöjda med vad de kunde få genom habiliteringsverksamheterna, att få sin sak prövad ytterligare en gång. Utvecklingen i denna riktning påskyndades sannolikt av att innehållet i råd och stöd var så oklart. Insatsen har därefter varit föremål för en statlig utredning, SOU 2004:103, men inte heller den kunde leda till någon ytterligare klarhet. Ett basalt krav på en rättighet måste vara att den har tydligt innehåll och att den kan beskrivas på ett för alla begripligt sätt. En rättighet utan tydlig substans riskerar att undergräva hela lagens trovärdighet. Socialstyrelsen konstaterar att rådgivning och annat personligt stöd enligt LSS i stort sett har spelat ut sin roll som verktyg för den enskilde att få tillgång till expertstöd, d.v.s. ett stöd i form av personal med särskild kunskap om levnadsvillkoren för människor med stora och varaktiga funktionsnedsättningar. I stället anser Socialstyrelsen att staten bör fokusera på utveckling av insatser inom landstingens och kommunernas hälso- och sjukvård för att stimulera utvecklingen av sådana expertinsatser.

Socialstyrelsen tillstyrker förslaget att det riktade statsbidrag som utgår till landstingen för råd och stöd för personer i personkrets 3 avskaffas. Även förslaget att i stället utöka det generella statsbidraget till landstingen tillstyrks. Socialstyrelsen kan konstatera att de neddragningar av statsbidraget till råd och stöd som skett lett till neddragningar av habiliteringsverksamheter. Dessa verksamheter är mycket komplexa och arbetar med långsiktiga mål som är svåra att enkelt mäta. De har bl.a. därför svårt att hävda sig i konkurrensen om de tillgängliga resurser som finns inom hälso- och sjukvården. Socialstyrelsen tillstyrker därför att statsbidraget ska ingå i det generella statsbidraget till hälso- och sjukvården men anser samtidigt att det bör utökas.

Socialstyrelsen vill i sammanhanget slutligen peka på betydelsen av att det även utreds hur andra former av stöd som personer med funktionsnedsättning kan få, såsom personligt ombud och god man eller förvaltare, fungerar som medel för att personer med funktionsnedsättning ska ges möjlighet att få goda levnadsvillkor.

Genomförande och konsekvenser

Socialstyrelsen delar inte bedömningen att den nya lagen om stöd och service kommer att bli ett välfungerande redskap för att de handikappolitiska målen ska kunna uppnås. Lagen innehåller flera förbättringar och kan bidra till att skapa tydlighet om vissa insatser innehåll men för att bli ett välfungerande redskap för att nå de handikappolitiska målen krävs en betydligt bättre samordning både mellan individuella insatser enligt bl.a. LSS, SoL och HSL samt generella insatser såsom förbud mot diskriminering och förbättrad tillgänglighet.

Socialstyrelsen delar kommitténs bedömning att den normering som krävs för att den nya lagen ska tillämpas på rätt sätt i huvudsak bör finnas när den nya lagen träder i kraft. Förändringarna är dock stora och Socialstyrelsen anser därför samtidigt att det finns skäl att understryka vikten av att de myndigheter som ska ta fram nödvändig normering ges klara bemyndiganden att genomföra arbetet.

Socialstyrelsen avstyrker förslaget att kommunerna ska ompröva beslut om personlig assistans, ledsagarservice och boende under en tvåårsperiod i samband med att den nya lagen träder i kraft. Även om det för huvudmännen kan vara praktiskt att äldre beslut upphör så fort som möjligt efter det att nya bestämmelser trätt i kraft måste hänsyn tas till syftet med insatser enligt LSS. Insatserna ska vara varaktiga och genom dem ska den enskilde tillförsäkras goda levnadsvillkor. Den enskilda brukaren kan ha förlitat sig på ett beslut och inrättat sig därefter. För att besluten inte ska kunna omprövas talar därför först och främst trygghetsskäl. Socialstyrelsen förordar därför en ordning där de som beviljats insatser utan tidsbegränsning får behålla dem. Uppstår det därefter nya behov av stöd och service får dessa prövas gentemot den nya lagstiftningen.

Synpunkter på författningsförslagen

Kommittén har lämnat ett förslag till ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning. Socialstyrelsen ser mycket positivt på kommitténs förslag att dela in lagen i kapitel. Därmed blir lagen mer

överskådlig. Socialstyrelsen finner dock anledning att framföra följande kommentarer beträffande lagförslaget.

2 kap. 4 §

Enligt paragrafen ska kommunen verka för att insatser som ska tas upp i planer som avses i 4 kap. 3 § samordnas. Hänvisningen borde rimligen vara till 4 kap. 4 § i stället som handlar om individuell plan.

2 kap. 5 §

Enligt förslaget förs 15 § 4 och 5 i nuvarande LSS samman till en punkt. Detta underlättar vare sig förståelsen eller bidrar till en ökad tydlighet varför ändringen avstyrks.

2 kap. 6 §

Enligt paragrafen ska kommunen lämna ut vissa personuppgifter beträffande enskilda som beviljats insatser enligt 4 kap. 1 § till Socialstyrelsen för framställning av officiell statistik. Ska kommitténs förslag på sidan 663 om att komplettera den officiella statistiken med individuppgifter om särskilt expertstöd samt uppgifter om antalet personer som fått en individuell plan kunna genomföras bör det framgå av paragrafen att den gäller såväl kommun som landsting.

3 kap. 1 §

Paragrafens första stycke förefaller vara omotiverat komplicerat uppbyggd. Insatserna som avses i 4 kap. 1 § 9 och 10, d.v.s. boende i gruppboende och boende i bostad med särskild service för vuxna, bör lika väl kunna ingå i första stycket första meningen då det redan av denna skrivning framgår att de ska ha behov av sådan hjälp i sin livsföring.

Insatsen boende i särskilt anpassad bostad, 4 kap. 1 § 11, anser Socialstyrelsen i första hand bör utgå. Om insatsen ska finnas kvar förefaller regleringen i 3 kap. 1 § första stycket andra meningen behöva omformuleras. I insatsen ingår inte stöd och service i boendet. I stället gäller insatsen endast en bostad som anpassats beträffande fasta funktioner samt i anslutning till bostaden. Att villkora rätten till en sådan insats till att den enskilde har behov av stöd och service i boendet såsom föreslås i författningsförslaget blir därför mycket svårbegripligt.

Enligt paragrafens andra stycke upphör rätten till daglig verksamhet när den enskilde fyllt 67 år. Bestämmelsen förefaller svår att förens med stadgandet i 1 kap. 4 § första stycket andra meningen om att insatserna vara varaktiga. Dessutom är det inte möjligt att ha aktivitets- eller sjukersättning och vara yngre än 19 år eller äldre än 65 år. Således kan ingen beviljas daglig verksamhet mellan 65 och 67 år.

4 kap. 1 § 12

I bestämmelsen anges att daglig verksamhet kan ges för personer i yrkesverksam ålder. Denna skrivning förefaller onödig om förslaget i 3 kap. 1 § andra stycket antas. Där framgår av sista meningen att rätten till insatsen daglig verksamhet upphör när den enskilde fyllt 67 år.

4 kap. 2 §

I paragrafen hänvisas till personlig service enligt 1 § 3. Rimligen bör det i stället stå personlig service med boendestöd.

4 kap. 3 §

Insatsen 4 kap. 1 § 11, boende i särskilt anpassad bostad, innebär endast en bostad med viss grundanpassning. Däremot ingår inte stöd och service utan det får tillgodoses genom andra insatser. Förslaget i 4 kap. 3 § att det i insatsen boende i särskilt anpassad bostad även ingår omvårdnad verkar därför inte logiskt.

4 kap. 4 §

I andra stycket anges att landstinget och kommunen ska underrätta varandra om upprättade planer. Det är inte självklart att detta kan göras p.g.a. reglerna om sekretess.

5 kap. 1 §

Kapitlet innehåller bestämmelser om förutsättningar för att beviljas insatsen personlig assistans samt om dess innehåll och kvalitet. Bestämmelsen i 1 § handlar dock inte om det utan pekar endast ut vilken myndighet som ska handlägga frågor om personlig assistans. En lämpligare placering är då 2 kap. där den kan slås samman med 2 kap. 3 §. En hänvisning till Försäkringskassan i 5 kap. finns dessutom redan i 6 §.

5 kap. 5 § första stycket 3

Av bestämmelsen framgår att den som bor i en särskilt anpassad bostad inte ska kunna beviljas insatsen personlig assistans.

Insatsen särskilt anpassad bostad innefattar inte stöd och service i boendet utan endast en viss grundanpassad bostad. I stället förutsätts de som beviljas denna insats kombinera den med andra insatser som kan tillgodose deras behov av stöd och service. Förbudet mot att kombinera insatsen med personlig assistans motiveras inte och nämns heller inte i övrigt i betänkandet. Socialstyrelsen förutsätter att det är en felskrivning i lagtexten.

5 kap. 5 § tredje stycket

Begreppet sjukvårdande insatser i bestämmelsen bör ändras till hälso- och sjukvårdsåtgärder.

5 kap. 9 § andra stycket

Av bestämmelsen framgår att om Försäkringskassan efter att ha fattat ett interimistiskt beslut senare bestämmer att personlig assistans inte ska beviljas eller beviljas med ett färre antal timmar ska utbetald ersättning endast återbetalas om förutsättningarna i 16, 17 eller 19 §§ är uppfyllda. Socialstyrelsen ifrågasätter om bestämmelsen verkligen ska hänvisa till 16 § då det innebär att den enskilde alltid är återbetalningsskyldig. Avses detta bör en enklare skrivning väljas.

5 kap. 21 §

Paragrafen reglerar den rätt en kommun som beviljat bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL i efterhand har rätt att få ersättning från Försäkringskassan. Socialstyrelsen ifrågasätter om bestämmelsen därför inte bort placeras i SoL.

10 kap. 4 §

I sista stycket sista meningen hänvisas till 4 §. Såvitt kan förstås avses 10 kap. 5 §.

10 kap. 5 §

I såväl första som andra stycket hänvisas till 2 §. Såvitt kan förstås avses 10 kap. 4 §.

10 kap. 6 §

I paragrafen hänvisas till 13 kap. 8 §. Såvitt kan förstås avses 13 kap. 13 §.

13 kap. 8 §

I paragrafen hänvisas till 13 kap. 4 §. Såvitt kan förstås avses 13 kap. 5 §.

13 kap. 9 §

I paragrafen hänvisas till 13 kap. 4 och 6 §§. Såvitt kan förstås avses 13 kap. 5 och 7 §§.

13 kap. 11 §

I stället för att hänvisa till 13 kap. 9 § ska hänvisning göras till 13 kap. 10 §.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Lars-Erik Holm. I den slutliga handläggningen har avdelningschefen Åsa Börjesson deltagit liksom t.f. chefsjuristen Eleonore Källstrand Nord. Föredragande har varit juristen Georg Lagerberg.

Enligt Socialstyrelsens beslut

Georg Lagerberg