

**YTTRANDE**

Socialdepartementet  
103 33 Stockholm

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

I remissvaret redovisas sammanfattningsvis Västerås stads principiella ställningstagande till LSS-kommitténs förslag i dess helhet. Därefter kommenteras olika förslag under respektive rubrik. Västerås stad följer därvid samma disposition som används i betänkandet.

**Västerås stads ställningstagande till förslaget i dess helhet**

LSS har mycket stor betydelse för den enskildes möjligheter att vara fullt delaktiga i samhället, att uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och att kunna leva som andra. Rätten till stöd och service för de som har de största och mest långvariga behoven till följd av funktionsnedsättningar bör därför fortfarande gälla. Västerås stad håller med kommittén om att insatser enligt LSS skall vara medel för att uppnå de handikappolitiska målen - insatserna får inte bli mål i sig själva. Västerås stad håller också med om att en väl fungerande socialtjänst, som bidrar till att de handikappolitiska målen uppnås, är nödvändig för att stöd och service enligt LSS skall fungera väl och att det annars finns en risk att LSS-insatserna blir isolerade pelare som ensamma får bära upp alltför stora delar av de handikappolitiska ambitionerna. För att nå de handikappolitiska målen krävs också att det vid all samhällsplanering tas hänsyn till olika behov hos människor samt att resurser används i syfte att ge lika möjligheter till deltagande i samhällslivet.

LSS är konstruerad som en rättighetslag. Det är således riksdagen, statliga myndigheter och förvaltningsdomstolar som genom lagstiftning, föreskrifter och domar anger vilka beslut i enskilda ärenden som skall tas av kommunen. Detta förhållande begränsar utrymmet för kommunerna att göra egna prioriteringar baserade på lokala ekonomiska eller politiska bedömningar. Utifrån principen att den som ytterst förfogar över besluten också är den som betalar för verksamheten borde staten ta hela ansvaret för beslut om och finansiering av hela verksamheten. Ett sådant förhållande underlättar utkrävandet av ansvar. En statlig finansiering, där stödet följer individen skulle underlätta för personer att röra sig över kommungränserna och ligga i linje med införandet av valfrihetsmodeller när det gäller samtliga insatser enligt LSS. Utförandet kan ske av kommuner och privata utförare.

Mot att alla individuella beslut om insatser tas av staten talar att människor som av särskilda skäl behöver viss samhällsservice så långt möjligt bör få denna genom de samhällsorgan som normalt svarar för service av motsvarande eller likartat slag till *alla* människor. Genom socialtjänstlagen ansvarar exempelvis kommunen för beslut och genomförande av insatser som i flera fall är av samma slag som insatser enligt LSS. Ovanstående resonemang var utgångspunkten i Regeringens proposition 1992/93:159 om stöd och service till vissa funktionshindrade när kommunen föreslogs som huvudman för flertalet LSS-insatser.

Västerås stad anser att det är bra att LSS-kommittén föreslår ett samlat statligt ansvar för personlig assistans. Dubbla huvudmannaskap för personlig assistans kan inte vara till någon fördel för den enskilde. Kommittén har på ett rimligt sätt redovisat fördelar och nackdelar med olika tänkbara huvudmannaskapsförhållanden när det gäller LSS-verksamheten i stort men har fastnat för att i nuläget inte föreslå någon huvudmannaskapsförändring utöver personlig assistans. Västerås stad anser att frågor omkring ansvar och finansiering av övriga LSS-insatser bör utredas vidare med inriktning mot ett större statligt ansvar för finansieringen av LSS. Rättighetskonstruktionen i LSS rymmer illa med det ekonomiska balanskrav som kommunerna har att rätta sig efter. När det gäller LSS-insatser är det den enskildes behov och rättigheter som skall vara avgörande inte de tillgängliga ekonomiska resurserna.

## **Kommentarer till förslag under respektive rubrik**

### **4.1 Behövs LSS som rättighetslag?**

Väster stad anser att rättighetslagen fortfarande behövs för personer med omfattande stödbehov till följd av stora och varaktiga funktionsnedsättningar.

LSS är en "pluslag" till socialtjänstlagen och förhållandet att den enskilde tillhör personkretsen för LSS får inte innebära att den enskilde inte får ta del av insatser genom socialtjänstlagen som den enskilde kan ha behov av. En stor del av verksamheten enligt LSS förutsätter som kommittén påpekar en väl fungerande socialtjänst. Västerås stad tillstyrker kommitténs förslag att regeringen gör en samlad översyn av hur SoL fungerar som redskap för att uppnå de handikappolitiska målen.

### **4.2 LSS – en lag om sociala tjänster**

Västerås stad tillstyrker kommitténs förslag

- att de insatser och uppgifter som nu anges i LSS och LASS samlas och förtydligas i en lag
- att regeringen skyndsamt utreder en särskild reglering av skyddsåtgärder i verksamheter med stöd, service, omsorg och omvårdnad för personer med funktionsnedsättningar
- att en regel införs i LSS som ger den enskilde rätt till företräde inför nämnden i ett ärende som rör myndighetsutövning gentemot den enskilde
- att handlägningsregler införs i LSS som motsvarar de regler som redan finns i socialtjänstlagen

#### 4.3 Vilka syften och mål ska lagen ha?

- Västerås stad tillstyrker kommitténs förslag om att de syften, mål inriktningar och kvalitetsnivåer som anges i LSS redigeras för att tydliggöra sammanhang och syfte med lagstiftningen
- Kommittén föreslår att regeringen särskilt bör uppmärksamma skillnader i syften och målsättningar mellan LSS och Sol vid en översyn av hur den senare lagen fungerar som redskap för att uppnå de nationella målen i handikappolitiken. Man föreslår vidare att man i detta sammanhang skall pröva om inte SoL skall kompletteras med en bestämmelse om att personer med funktionsnedsättning, som får bistånd genom SoL, genom detta skall tillförsäkras goda levnadsvillkor. Kommittén konstaterar att det inte är möjligt att precisera någon skillnad i kvalitetsnivå mellan ”goda levnadsvillkor” och ”skälig levnadsnivå” och att det endast är när det gäller ekonomiskt bistånd som ”skälig levnadsnivå” har en distinkt betydelse. Västerås stad uppfattar därför inte skälet till varför begreppet ”goda levnadsvillkor” skall införas i socialtjänstlagen.

#### 4.4 Personkretsen

Västerås stad har inga invändningar mot kommitténs förslag

- att nuvarande personkrets med indelning i tre grupper består
- att ”autism och autismliknande tillstånd” ändras till ”autismspektrum”.  
*Västerås stad anser dock att även det nya begreppet behöver förtydligas*
- att socialstyrelsen får i uppdrag att sammanfatta kunskapsläget kring vilka diagnoser som ingår i autismspektrum, att närmare precisera vilka diagnoser som ska ingå i personkrets 1 samt att socialstyrelsen ger ytterligare vägledning till kommunerna om hur tillämpningen skall göras. *Västerås stad vill i detta sammanhang nämna att diagnoser i dag har en mycket stor betydelse, när det gäller bedömning av rätten till LSS-insatser. I större utsträckning borde dock beskrivning av behov i förhållande till vilka resurser, möjligheter, svårigheter och problem som den enskilde möter i miljön kunna beskrivas*

Västerås har principiellt inga invändningar mot att en generell gräns för nybeviljande av insatser enligt LSS vid 65 års ålder införs i lagen.

#### 4.5 Ett barnperspektiv i LSS

Västerås stad har inga invändningar mot kommitténs förslag

- att en bestämmelse införs i LSS för att stärka barnens ställning inom lagens tillämpningsområde som innebär att när åtgärder rör barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver
- att en bestämmelse om barns rätt att få relevant information och komma till tals beträffande åtgärder som rör dem införs
- att regeringen bör uppdra åt socialstyrelsen att ta fram metoder som kan användas för att säkerställa att barns och ungas inställning och synpunkter kommer fram inför beslut om insatser samt i det dagliga arbetet med barn och unga med olika former av funktionsnedsättning
- att en bestämmelse om rätt att tala med barn utan vårdnadshavares samtycke införs i LSS om en sådan rätt införs i socialtjänstlagen

- att en obligatorisk registerkontroll införs av personer som skall arbeta som personliga assistenter till barn och unga och att en motsvarande registerkontroll införs också för dem som söker anställning/motsvarande i annan verksamhet för barn och unga enligt LSS
- att när registerkontroll underläts i enskild verksamhet enligt LSS skall tillståndet kunna återkallas
- att kontrollen av personliga assistenter och personal inom LSS-området bör jämföras med den skolpersonal när det gäller brott som skall anges i utdrag ur belastningsregistret, giltighetstid och återlämnande
- att tillsynsmyndigheten bör i sitt arbete informera om den rätt arbetsgivare har att få ett utdrag ur belastningsregistret inom bl a vård av barn och unga.

Västerås stad anser därutöver att det finns skäl att överväga om inte registerkontrollen bör omfatta all personal som arbetar inom LSS-området, inte bara personal som arbetar med barn och unga. Det är dock mycket viktigt med tydliggörande av vilka brott som skall bedömas i sammanhanget.

## 5. Huvudmannaskap för stöd och service

Västerås stad tillstyrker förslaget

- att staten skall ha ett samlat huvudmannaskap för beslut om och finansiering av insatsen personlig assistans. Dubbla huvudmannaskap för samma LSS-insats är inte till fördel för den enskilde. *Eftersom rätten till personlig assistans begränsas i förslaget och i och med tillkomsten av den nya insatsen personlig service med boendestöd kommer dock gränsdragningsproblem mellan huvudmännens ansvarsområden att kvarstå. Västerås stad anser att frågor omkring ansvar och finansiering av övriga LSS-insatser bör utredas vidare med inriktning mot ett större statligt ansvar för finansieringen av LSS.*
- att regeringen vid uppföljningen av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken särskilt uppmärksammar den splittrade ansvarsfördelningen med olika huvudmän inom och utom LSS-området
- att regeringen följer upp och utvärderar effekterna av statligt huvudmannaskap för personlig assistans och övriga av kommittén föreslagna åtgärder för att utröna om det behövs ytterligare huvudmannaskapsförändringar.

## 6. 2 Reglering och ansvar

Västerås stad tillstyrker

- upphävandet av LASS och att lagen inarbetas i LSS
- att de regleringar av ansvaret som följer på förslaget att staten skall ha ett samlat huvudmannaskap för beslut och finansiering av insatsen personlig assistans samt att kommunerna därvid inte längre skall vara skyldiga att svara för finansieringen av de första tjugo timmarna.

Västerås stad har invändningar mot förslaget att kommunerna i avvaktan på kassans beslut om personlig assistans *endast* skall få ersättning från försäkringskassan i de fall beslut fattats om personligt stöd enligt 4 kap 1 § Sol . Oavsett formen av kommunal insats i avvaktan på kassans beslut innebär detta en kostnadsövervägning från staten till kommunen. Det råder också viss oklarhet om vad kommittén menar med ”vissa fall”. Regeln bör vara att kommunen får ersättning i avvaktan på försäkringskassans beslut.

### 6.3 Behov

Kommittén föreslår att ett golv för rätten till personlig assistans på minst 20 timmar grundläggande behov per vecka införs och att det grundläggande behovet avseende kommunikation endast skall omfatta den tid som behövs för att kommunikation över huvud taget skall vara möjlig. Kommittén föreslår vidare att nuvarande formulering i lagen avseende det grundläggande behov som avser annan hjälp som förutsätter ingående kunskap om funktionshindret tas bort när det finns en lösning för skydd och begränsningsåtgärder bland dem som ingår i personkretsen i LSS. Det skall också finnas krav på både grundläggande behov och andra behov för rätten till personlig assistans d.v.s. att den som enbart har stadigvarande omvårdnadsbehov kan inte beviljas personlig assistans (barn och unga undantaget).

Västerås stad anser det vara positivt att syftet med den personliga assistansen tydliggörs men Västerås stad vill påtala den uppenbara risk som finns att förslagen leder till en ökning av stadens kostnader. Dessa konsekvenser är inte beräknade och finansierade. Särskilt bör beaktas förslaget att införa ett krav på både grundläggande behov och andra behov för rätt till personlig assistans. Personer med enbart stadigvarande omvårdnadsbehov blir då till fullo ett kommunalt ansvar.

I samband med förslaget till begränsningarna för personer med behov som avser att kommunicera vill Västerås stad betona vikten av den enskildes möjligheter till kommunikationen med andra. Vad händer när den enskilde inte kan förstå, tolka, utöva språk eller gester och vad händer med den som kan förstå språk men inte kan använda språket i praktiken.

### 6.4 Utförande och kvalitet

Västerås tillstyrker kommitténs förslag

- att det skall krävas avtal mellan assistansberättigade och assistansanordnaren
- att det ställs tydligare krav på assistansanordnarens ansvar för god kvalitet oavsett utförare
- att det av LSS skall framgå att enskild verksamhet skall vara av god kvalitet och att tillstånd för enskilda verksamheter skall förenas med villkor av betydelse för kvaliteten.
- att uppdraget att anordna personlig assistans för barn och ungdomar skall omfatta ett ansvar för att insatsen utformas så att deras växande och frigörelse främjas och att verka för att anhöriga får det stöd som de kan behöva i sina roller som personliga assistenter för barn och ungdom.

Kommittén anser vidare att regeringen bör se över om det är möjligt att vidga lagen om bostadsanpassningsbidrag så att den täcker in vissa åtgärder som rör assistenters arbetsmiljö. Västerås stad är mycket tveksam till om en utvidgning av lagen om bostadsanpassningsbidrag över huvud taget är önskvärd och avstyrker därför förslaget om en översyn. Var skall gränsen sättas i förhållande till arbetsmiljön för andra kategorier personal såsom hemtjänstpersonal, distriktssköterskor, läkare lokalvårdare med flera?

### **6.5 Ersättning**

Västerås stad tillstyrker en förändring av konstruktionen för schablonersättningen avseende personlig assistans så att timbeloppet delas upp i två delar, en del som avser löne- och lönebidrag och en del som avser övriga kostnader. Förslaget att den del av schablonen som avser löne- och lönebidrag differentieras beroende på tidpunkt etc. som assistansen utförs tillstyrks också. Västerås stad vill dock påtala att nuvarande schablonersättning är för låg för att täcka stadens kostnader

Västerås stad avvisar utredningens förslag att knyta uppräknings av övriga kostnader till nettoprisindex (NPI) i stället för till löneutvecklingen, eftersom en stor del av dessa kostnader också är personalkostnader.

Västerås stad tillstyrker att kostnader för vikarier i samband med ordinarie assistens sjukdom räknas in i schablonbeloppet vid beräkningen av detsamma.

### **6.6 Tillsyn och kontroll**

Västerås stad tillstyrker införande av tillståndskrav vid anordnande av personlig assistans och att tillsynen av personlig assistans samt av enskilda assistansanordnare skall vara en del av den statliga sociala tillsynen. Västerås stad instämmer i konstaterandet att ökad kontroll av assistansersättningen bidrar till en ändamålsenlig användning.

### **7.1 Övergripande frågor om kvalitet och kostnader**

Västerås stad tillstyrker förslaget att socialstyrelsens arbete med kvalitetsindikatorer inom LSS-området fortsätter.

Kommittén föreslår att regeringen genom information till kommunerna bör tydliggöra att lagen om valfrihetssystem (LOV) också är avsedd att omfatta kommunala LSS-insatser. I detta sammanhang önskar Västerås stad påtala den problematik som finns när det gäller sanktionsavgifter. Västerås stad anser att sanktionsavgifter skapar försämrade ekonomiska möjligheter för kommunerna att klara den ordinarie verksamheten och att en översyn av sanktionssystemet är nödvändigt. I avvaktan på en sådan översyn är det nödvändigt att om LSS-verksamheten skall bli föremål för valfrihetssystem måste den enskilde kunna välja utförare utan att kommunen riskerar en särskild avgift för ett icke verkställt beslut.

Förslaget att kommunen skall upprätta en plan för hur de som omfattas av lagens personkrets skall få sina behov tillgodosedda är en ny uppgift som måste kostnadsberäknas.

Västerås stad har inga erinringar avseende övriga förslag under denna rubrik.

### 7.2 Insatser i annan kommun

Med den av kommittén föreslagna ansvarsfördelningen mellan kommunen och staten tillstyrker Västerås stad förslaget att beslutsfattande kommun behåller ansvaret för den enskildes LSS-insatser även om den enskilde till följd av boendeinsatsen folkbokförs i den nya kommunen. Detsamma gäller införandet av en ny regel i socialtjänstlagen med innebörden att den kommun som placerar en enskild i en annan kommun även har ett sammanhållet ansvar för stöd och serviceinsatser enligt LSS.

### 7.3 Insatser med beslut om boende

Kommittén föreslår att insatsen boende för vuxna delas upp i tre olika insatser, boende i gruppboende med särskild service för vuxna och särskilt anpassad bostad. Västerås stad har inget att erinra mot att boende för vuxna delas upp i boende i gruppboende och boende i bostad med särskild service men föreslår att "särskild anpassad bostad" tas bort ur LSS. Behovet av fysiskt anpassad bostad tillgodoses genom lagen om bostadsanpassningsbidrag. Dessutom är det ytterst oklart vilken skillnad det är mellan en ordinär bostad och "särskilt anpassad bostad". I båda fallen kan den enskilde få det boendestöd/sociala stöd som den enskilde är i behov av.

Kommittén föreslår att insatserna gruppboende och bostad med särskild service för vuxna inte skall kunna kombineras med insatsen personlig assistans. Västerås stad anser att även om huvudregeln är att den enskilde har sina behov tillgodosett genom boende i ovanstående boendeformer så bör det finnas en möjlighet att kombinera insatserna i fall där detta är den bästa lösningen för den enskilde och där lösningen innebär det bästa resursutnyttjandet.

Västerås stad har inget att erinra mot övriga förslag under denna rubrik:

- förtydligande avseende behov av hjälp i boendet för att få bo i gruppboende
- förtydligande avseende skäliga kostnader för fritidsverksamhet och kulturella aktiviteter
- utredning avseende hyressättning för gruppboende och bostad med särskild service
- att högsta hyra för det särskilda bostadstillägget med beslut om bostad ska likställas med det som gäller för personer som är 65 år eller äldre.

### 7.4 Stöd och service i ordinärt boende

Kommittén föreslår att en ny insats införs i LSS, personlig service med boendestöd. Rätten till denna insats ska avse högst 40 timmars stöd per vecka. Västerås stad tillstyrker i princip förslaget att en ny insats "personlig service med boendestöd" skall införas i LSS. Västerås stad vill dock påtala den uppenbara risken att det här uppstår ett nytt gränsdragningsproblem med försäkringskassan som beslutsfattare när det gäller personlig assistans och kommunen som beslutsfattare vad gäller den nya LSS-insatsen. Kommunerna kommer att ha mycket små möjligheter att påverka utvecklingen och risken för en kostnadsövertäckning från stat till kommun är uppenbar. Vidare behöver den nya insatsen förtydligas, det är mycket olyckligt i en rättighetslag om insatsens innehåll är diffust formulerad och kan tolkas på olika sätt. Vad kommer exempelvis gränsen 40 timmar per vecka att betyda för den som inte är berättigad till personlig assistans men har ett större behov av personlig service med boendestöd än 40 timmar.

Västerås stad tillstyrker att insatsen ledsagning tas bort ur lagen. Ledsagning är en insats som inte innehåller omvårdnad. I praktiken finns det dock i många fall en flytande gräns mellan ledsagning och socialt stöd/omsorg/omvårdnad. Västerås stad vill dock påpeka vikten av att personer som i dag behöver "ren" ledsagning enligt LSS inte förlorar sin rätt till ledsagning i samband med att insatsen ledsagning involveras i den nya insatsen. Det kan exempelvis gälla personer med grav synskada eller dövblindhet.

### 7.5 Sysselsättning

Västerås stad tillstyrker kommitténs förslag att

- den enskilde skall vara beviljad aktivitets- eller sjukersättning för att kunna beviljas daglig verksamhet
- ge socialstyrelsens i uppdrag att utarbeta riktlinjer för hur den dagliga verksamheten skall utformas för att ge möjligheter till den grupp som står nära arbetsmarknaden ökade möjligheter till lönearbete
- personer som beviljats daglig verksamhet ges rätt till kartläggning för fastställande av hur den dagliga verksamheten skall utformas och att den enskilde erbjuds en aktivitetsplan. *I den mån förslaget innebär planerings- och dokumentationsrutiner utöver redan befintliga bör regeringen göra en noggrann analys vad det betyder vad gäller utökad administration för kommunerna. Administrationen kan riskera att ta energi och fokus från den verksamhet som direkt kommer den enskilde brukaren till del*
- att personer med psykisk funktionsnedsättning i personkrets 3 ska få rätt till daglig verksamhet *under förutsättning att inte detta inte innebär en "inläsningseffekt" som hittills varit fallet när det gäller personer som deltar i daglig verksamhet LSS*
- att kommunerna kompenseras under tre år för utökade kostnader för den dagliga verksamheten
- socialstyrelsen får i uppdrag att följa utvecklingen av verksamheten
- personer med psykisk funktionsnedsättning i personkrets 3 med beslut om daglig verksamhet enligt LSS redovisas särskilt i den officiella statistiken
- socialstyrelsen får uppdraget att kartlägga behovet av sysselsättning för personer inom personkrets grupp 3 LSS som ej har psykisk funktionsnedsättning.

Västerås stad vill poängtera att det i dag är Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och i någon mån Samhall som hanterar de verktyg som kan möjliggöra en övergång från skola eller daglig verksamhet till lönearbete. Det krävs ett betydligt större statligt ansvarstagande när det gäller området. Det är därför bra att kommittén framhåller att staten har ett ansvar för att tillgodose behovet av att ha möjligheter till arbete och sysselsättning *innan särskilda insatser enligt LSS prövas*. Västerås stad är positiv till myndighetsgemensamma möten inför en prövning av aktivitetsersättning för att utreda om alla möjligheter till eget arbete och egen försörjning är uttömda.



### **7.6 Personligt stöd och individuell planering**

Kommittén föreslår att socialstyrelsen skall få i uppdrag att sammanfatta kunskaper och metoder för att långsiktigt trygga rekryteringen av kontaktpersoner. Västerås stad vill påminna om att en kontaktperson enligt förarbetena till LSS är "en medmänniska" och ett icke professionellt stöd, som ges av människor med stort engagemang och intresse för andra människor. Kommunens roll enligt prop 1992/93: 159 om stöd och service till vissa funktionshindrade bör huvudsakligen vara att förmedla kontaktpersoner och att aktivt arbeta för att människor engagerar sig som kontaktpersoner. *En kommun kan verka för att den enskilde får en kontaktperson men inte framtvinga det. Kontaktperson är i grunden en ideell verksamhet.* Ur detta perspektiv blir det också ytterst märkligt med ett system som innebär att kommunen kan åsamkas sanktionsavgifter beroende på icke verkställda beslut om kontaktperson.

Västerås stad har i princip inte något att erinra mot att insatsen "råd och stöd" i stället benämns "särskilt expertstöd. Tyvärr kvarstår dock problemet att det inte är tydligt vad insatsen har för innehåll. Insatser i rättighetslagar skall vara tydligt preciserade.

Västerås stad har inte några synpunkter på övriga förslag under denna rubrik.

### **8. Genomförande och konsekvenser**

Västerås stad noterar att vissa av kommitténs förslag inte är kostnadsberäknande exempelvis kostnader för administration och vissa investeringskostnader. Vidare noteras att kommittén i utredningen anger att den nya insatsen personlig service med boendestöd skall var hemtjänstlik. Kommittén konstaterar samtidigt att det inte är samhällsekonomiskt lönsamt att ersätta personlig assistans med hemtjänst eftersom hemtjänsten har en högre kostnad per timme än den personliga assistansen. Det måste betyda att kommunerna får en högre kostnad än vad som motsvarar schablonersättningen för personlig assistans när det gäller den nya insatsen till personer som inte längre omfattas av rätten till personlig assistans. Det betyder i sin tur att en ekonomisk reglering mellan staten och kommunerna blir nödvändig för att kommunerna skall få kompensation för merkostnaden.