



Sveriges
Kommuner
och Landsting

Remisskonferens om LSS

Sveriges Kommuner och Landsting
Stockholm den 12 september 2008

Konferensrapport

Dokumentation: Jeanette Neij, frilansjournalist

Innehåll

Inledning.....	sid 3
Bakgrund.....	sid 3
Inledande ord <i>Carola Gunnarsson, SKL</i>	sid 3
LSS-kommitténs uppdrag, arbete och resultat <i>Kenneth Johansson, kommitténs ordförande</i>	sid 4
SKL:s synpunkter <i>Carola Gunnarsson, SKL</i>	sid 6
Detaljerad genomgång <i>Ellinor Englund och Clas Olsson, SKL</i>	sid 7

Inledning

I denna rapport sammanfattas en remisskonferens om LSS, lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, som hölls den 12 september hos Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm. Konferensen arrangerades av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och var den första av fyra remisskonferenser runtom i landet för att samla in synpunkter på de förslag som LSS-kommittén efter fyra års utredande kommit fram till. De drygt 120 konferensdeltagarna var främst chefer och politiker som ansvarar för LSS-frågorna i en kommun och/eller ett landsting.

Under konferensen presenterade LSS-kommitténs ordförande Kenneth Johansson kommitténs arbete och resultat samt besvarade frågor från konferensdeltagarna. Carola Gunnarsson, SKL:s 1:e vice ordförande, angav huvuddragen i de synpunkter som SKL preliminärt har på utredningens förslag. Förbundsjurist Ellinor Englund och chefekonom Clas Olsson på SKL gick sedan igenom utredningens förslag mer detaljerat och tog emot synpunkter och frågor.

Bakgrund

Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade infördes 1994. Den ger personer med omfattande funktionshinder rätt till stöd och service för att de ska kunna ha ett bra liv och delta i samhället som andra.

En av tio insatser inom ramen för LSS är personlig assistans. År 2004 fick en parlamentarisk kommitté i uppdrag att utvärdera och se över personlig assistans enligt LSS och LASS, lagen om assistansersättning. Två år senare breddades uppdraget att gälla en översyn av hela LSS.

Den 29 augusti 2008 lade LSS-kommittén fram sitt slutbetänkande *Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service för vissa personer med funktionsnedsättning* (SOU 2008:77). Innan regeringen lägger fram sin proposition under 2009 ska hundra remissinstanser tycka till om förslaget senast den 31 januari 2009. Den nya lagstiftningen ska sedan börja gälla den 1 januari 2010.

Inledande ord

Vilket är det stora problemet med LSS för kommunerna? Hur tycker SKL att det ska lösas och hur mycket har LSS-kommittén lyssnat på SKL:s förslag? SKL:s 1:e vice ordförande Carola Gunnarsson inledde konferensen med korta svar på dessa frågor.

LSS har stor betydelse för den enskildes möjligheter att delta i samhällslivet. Samtidigt finns problem med LSS som måste lösas. Största problemet för kommunerna gäller finansieringen

av LSS. Kostnaderna har ökat med 141 procent sedan lagen infördes men kommunerna har liten möjlighet att påverka omfattningen av stödet eftersom det är en rättighet för den enskilda.

– Finansieringen av LSS bör inte vara kommunernas uppgift. LSS ska finansieras av staten. Den som fattar beslut om en åtgärd ska också betala för den, sa Carola Gunnarsson.

Hon framhöll också att kostnaderna för LSS fördelas ojämnt mellan kommunerna vilket ger kommunerna olika förutsättningar för att bedriva LSS. En statlig finansiering skulle innebära en mer rättvis fördelning. Det skulle också innebära att enskilda människor i behov av stöd och hjälp inte skulle behöva klä skott för kommunala ekonomiska problem på det sätt som sker i dag. Carola Gunnarsson vill slippa förstasidor i lokaltidningen med rubriker som *Anna innebär att en skola måste läggas ner*.

Gensvaret på SKL:s synpunkter i LSS-frågan var länge obefintligt men det var en framgång när utredningen breddades 2006. SKL har lagt ner mycket tid på att förklara sitt synsätt för LSS-kommittén och dess experter. Kommittén föreslår nu statlig finansiering av personlig assistans.

– Förslaget är ett steg i rätt riktning men det saknas en del för att vi ska bli helt nöjda, sa Carola Gunnarsson.

LSS-kommitténs uppdrag, arbete och resultat

Varför behövs en översyn av LSS? Vilka förändringar av lagen föreslår LSS-kommittén och hur ska lagen kunna tillämpas bättre? Det här var några övergripande frågor som LSS-kommitténs ordförande Kenneth Johansson tog upp.

En stor anledning till översynen av LSS är kostnadsökningen. Den totala kostnaden för LSS-insatser låg på 40 miljarder kronor 2007, varav hälften går till personlig assistans. Kostnaden för personlig assistans ökar med två miljarder kronor per år.

Huvudmannaskapet för LSS är en annan fråga som diskuterats och ifrågasatts. SKL tycker att staten ska ta hela ansvaret, medan andra grupper tycker annorlunda.

– Vi har jobbat mycket med att se för- och nackdelar med olika huvudmannaskap med utgångspunkt i vad som är bäst för den enskilda människan. Kommitténs sju partier är eniga om lösningen vi nu lagt fram, sa Kenneth Johansson.

Ytterligare skäl till att lagen behöver ses över gäller oklarheter om tillämpning och utförande.

Bevarad och tydlig rättighetslag

LSS har stärkt den enskildes ställning i förhållande till huvudmän och myndigheter och ska fortsätta att vara en rättighetslag. Men den måste reformeras. Det krävs kompletteringar och förtydliganden för att lagen ska kunna ge bättre stöd för att bedöma behov av och kvalitet på insatser.

För att dessutom göra lagstiftningen enklare, tydligare och samlad på ett ställe föreslår LSS-kommittén att LASS upphör och i stället ingår i en ny LSS.

Konkreta förslag

Barnperspektiv

- Ett barnperspektiv skrivs in i LSS. Barnets bästa ska sättas i centrum och barnet ska ha rätt till relevant information och kunna komma till tals.
- Obligatorisk registerkontroll införs av alla som arbetar med att utföra stöd och service enligt LSS åt barn och unga.

Nya insatser och preciseringar

- Personlig service med boendestöd införs som ny LSS-insats för dem som behöver stöd i ordinärt boende. Gäller dem som behöver färre än 20 timmars personlig assistans. Ledsgarservice upphör som egen insats.
- Personer med psykiska funktionsnedsättningar i personkrets 3 ska ha rätt till daglig verksamhet enligt LSS.
- Insatsen bostad för vuxna delas upp i gruppboende och annan bostad med särskild service för att det tydligare ska framgå vad den enskilde har rätt till.
- Samma ålderskrav för alla insatser som redan gäller för personlig assistans, med undantag för daglig verksamhet som är avsedd för personer i yrkesverksam ålder, då gäller 67-årsgräns. Övriga LSS-insatser får samma åldersregler som personlig assistans, dvs att man måste ha fått insatsen beviljad före 65 års ålder för att få fortsätta efter 65.

Personlig assistans

- Staten tar över hela huvudmannaskapet för personlig assistans.
- Kraven för rätt till personlig assistans preciseras så att behovsbedömningen blir mer enhetlig i landet.
- Krav på mer än 20 timmars behov per vecka för rätt till personlig assistans.
- Tillsynen av assistansanordnare förstärks. Alla assistansanordnare ska ha ett tydligt ansvar för kvalitet och redovisning av hur utbetalad ersättning använts. Enskilda assistansanordnare ska ha tillstånd från tillsynsmyndigheten.

Förbättrad tillämpning

Kenneth Johansson poängterade att LSS inte får bli ett mål i sig. Om en person kan klara sig själv ute i samhället eller på en ordinarie arbetsplats är det självklart bättre än en LSS-insats.

– Socialstyrelsen är övertydlig med att det finns en risk för att vi i bästa välmening låser in personer i olika verksamheter, sa han.

Kommittén lägger flera förslag som handlar om systematisk kunskapsutveckling och utarbetande av riktlinjer. Det finns också förslag om att staten på något sätt ska ta över ansvaret för den handfull kunskapscenter på vissa håll i landet som har specialistkompetens för särskilt utsatta funktionshindrade och vars upptagningsområde är hela landet.

Kommittén har också tittat på problemet med att kommuner lastar över kostnader för LSS-insatser på varandra. Vilken kommun ska ansvara för insatserna när man fattar beslut om LSS-boende i en annan kommun? I dagens system kommer enskilda personer ofta i kläm.

– Vi har förtydligat lagstiftningen på det här området, sa Kenneth Johansson.

Efter anförandet förklarade SKL:s förbundsjurist Ellinor Englund hur, nämligen genom ett klarläggande av att det är den beslutsfattande kommunen som behåller ansvaret och betalar

för den enskildes insatser. Insatsbeslut kan heller inte sägas upp hur som helst eftersom det rör sig om förvaltningsrättsliga beslut.

Och kostnaden?

Kenneth Johansson avslutade med att visa diagram över de senaste årens kostnadsökningar för LSS och LASS. Det nya förslaget innebär en "dämpad kostnadsutveckling". Statens kostnad för personlig assistans minskas med tre miljarder kronor 2010-2013. Kommunerna kompenseras under samma period med cirka en halv miljard kronor för den utvidgade rätten till daglig verksamhet för psykiskt funktionshindrade.

- Kommittén har ansträngt sig för att leva upp till finansieringsprincipen. Vi föreslår också uppföljning och utvärdering av förslagen och dess ekonomiska effekter.

SKL:s synpunkter

Hur ser SKL hittills på förslaget? Vad är bra och vad är dåligt? Finns det några delar i förslaget som gör att förbundet hyser särskilda farhågor? SKL:s vice ordförande Carola Gunnarsson gav en allmän och preliminär bild av innehållet i det remissvar som förbundet börjat skissa på.

SKL är mycket missnöjt med att inte staten föreslås ta över ansvaret för hela LSS. Det försvårar för kommunerna att prioritera på lokal nivå mellan olika verksamheter och rimmar illa med kommunernas krav på balans i ekonomin. Men det är bra att staten blir ensam huvudman för personlig assistans. Kommunerna slipper därmed de framtida kostnadsökningarna för denna insats.

Andra delar av förslaget som Carola Gunnarsson framhöll som bra eller invändningsfria gäller

- åtgärder som ska minska risken för missbruk med assistansersättning,
- uppdelningen av insatsen boende för vuxna, även om SKL är tveksam till kategorin särskilt anpassad bostad,
- att barnperspektivet lyfts fram,
- det förtydligade betalningsansvaret för LSS-insatser i andra kommuner än hemkommunen.

Något som SKL saknar i förslaget är ett resonemang om rätten till kontaktperson.

– Att ställa krav på kommunerna att man ska se till att det finns medmänniskor är ganska omöjligt eftersom det handlar om ideellt engagemang och aldrig kan lagstiftas fram, poängterade Carola Gunnarsson.

Hon beskrev också oron för "planinflation". Det finns förslag om krav på att ytterligare dokumentation ska upprättas inom fler LSS-områden, vilket tar energi och fokus som skulle kunna läggas på annat.

Största oron gäller den nya insatsen personlig service med boendestöd. Det är oklart vad insatsen egentligen ska innehålla och vad den kommer att innebära. Det finns också en gränsdragningsproblematik i förhållande till insatsen personlig assistans. Vad händer om Försäkringskassan gör bedömningen att behovet är 19 timmar i stället för 21?

– Här är vi riktigt bekymrade för övervältringsproblem.

En annan invändning gäller den föreslagna uppräkningsmodellen av schablonersättning för övriga kostnader. Den är en ren besparing som främst drabbar kommunernas ekonomi.

Detaljerad genomgång

Sist på konferensdagen gick SKL:s förbundsjurist Ellinor Englund och chefekonom Clas Olsson igenom LSS-kommitténs förslag mer detaljerat. Deras presentationsmaterial finns att ladda ner på www.skl.se > Vi arbetar med > Ekonomi > LSS och LASS.

På följande sidor finns de förslag med som SKL i nuläget har synpunkter på eller invändningar emot eller där det uppstod diskussion bland konferensdeltagarna.

Förslag: Regeringen bör överväga att införa handläggningsregler i LSS för att stärka den enskildes rätt enligt lagen.

SKL: Det är oklart vilka handläggningsregler som menas och det bör därför förtydligas.

Förslag: Regeringen bör särskilt uppmärksamma skillnader i syften och målsättningar mellan LSS och socialtjänstlagen (SoL) vid en översyn av hur den senare lagen fungerar som redskap för att uppnå de nationella målen för handikappolitiken. Det bör då prövas om SoL ska kompletteras med en bestämmelse om att personer med funktionsnedsättning som får bistånd med anledning av funktionsnedsättningen genom detta ska tillförsäkras goda levnadsvillkor.

SKL: Det är svårt att precisera kvalitetsnivåer. LSS handlar inte om pengar utan om insatser. Hur motiverar man t ex en skillnad i kvalitet när det gäller barn placerade i familjehem pga funktionshinder jämfört med barn placerade pga olämplig hemmiljö? SoL bör därför inte kompletteras med en bestämmelse om goda levnadsvillkor. Det är bättre att närma lagarna varandra och tala om skälig levnadsnivå i båda.

Förslag: En generell gräns för nybeviljande av insatser enligt LSS vid 65 år bör införas i lagen. Gränsen bör gälla alla de tre grupper som anges i personkretsen.

SKL: Ingen invändning, i praktiken gäller redan åldersgränsen 65 år. Frågan diskuterades av konferensdeltagarna och vissa tyckte att gränsen ska tas bort.

Förslag: En obligatorisk registerkontroll införs av personer som ska arbeta som personliga assistenter åt barn och unga. Kravet på registerkontroll ska dock inte omfatta den som är vårdnadshavare för den assistansberättigade. Motsvarande registerkontroll införs också för dem som söker anställning i annan verksamhet enligt LSS. Den som erbjuds anställning, uppdrag, praktiktjänstgöring eller liknande ska lämna registerutdrag.

SKL: Inga invändningar. Konferensdeltagarna diskuterade registerkontroll även av övrig LSS-personal, inte bara av dem som arbetar med barn.

Förslag: Staten ska ha ett samlat huvudmannaskap för beslut om och finansiering av insatsen personlig assistans.

SKL: Bra, men staten borde ta över ansvaret för finansiering och beslut av alla LSS-insatser. Clas Olsson underströk vikten av att enskilda kommuner tillstyrker huvudmannaskapsfrågan så att SKL får en enad front med så många kommuner som möjligt bakom sig i frågan. Från deltagarna kom samma uppmaning.

Förslag: En ny regel införs i LSS för att tydliggöra 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.

SKL: Håller i högsta grad med och har bidragit till skrivningen. Många kommuner drabbas av Försäkringskassans långa handläggningstider och frågan väckte känslor.

– I brist på bättre är det här förslaget en genväg, sa Clas Olsson.

Förslag: Det ska införas ett krav på både grundläggande behov och andra behov för rätt till personlig assistans så att den som enbart har stadigvarande omvårdnadsbehov inte kan beviljas personlig assistans. Barn och unga ska dock, tills de fyllt 21 år, ha rätt till personlig assistans även om de endast har grundläggande behov.

SKL: Frågan behöver analyseras vidare . Det finns stor risk för övervältring av kostnader på kommunerna eftersom det är Försäkringskassan som gör bedömningarna.

Förslag: Försäkringskassan bör få i uppdrag att utarbeta normering och rutiner för handläggning av ansökningar om tillfälligt utökad personlig assistans från personer som redan har ett beslut om assistansersättning.

SKL: Det är nödvändigt att det sker i en form som gör att SKL kan ha synpunkter och inläggningar.

Förslag: Regeringen bör undersöka möjligheterna till en gemensam finansiering av stat och landsting av personlig assistans som utförs i nära anslutning till sjukvård.

SKL: Det är inte preciserat vad som menas och SKL kan därför inte ta ställning.

Förslag: Uppdraget att anordna personlig assistans för barn och ungdomar ska 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 sin roll som personliga assistenter för barn och ungdomar. Socialstyrelsen och länsstyrelserna bör få i uppdrag av regeringen att ta fram metoder för tillsyn av verksamheter med personlig assistans för barn och ungdomar.

SKL: Inga synpunkter, men konferensdeltagarna diskuterade risken med att barn görs till objekt. Föräldrar kan säga att de jobbar obetalt när de inte får betalt för att ta hand om sina funktionshindrade barn 24 timmar om dygnet. Några deltagare undrade om kommittén diskuterat det lämpliga i att föräldrar kan vara både god man och personlig assistent åt sitt barn. – Frågan har diskuterats mycket i kommittén men den har inte riktigt vågat ta i problemet, sa Ellinor Englund.

Tidigare under dagen beskrev kommitténs ordförande Kenneth Johansson att man försökt gå runt problemet genom att ställa tydligare krav på tillsyn, kvalitet och tillstånd för assistansordnare.

Förslag: Regeringen bör se över om det är möjligt att vidga lagen om bostadsanpassningsbidrag något så att den också täcker in vissa åtgärder som rör assistenters arbetsmiljö.

SKL: Frågan är inte tillräckligt analyserad av kommittén för att den ska kunna lägga fram förslaget.

Förslag: Den del av schablonen som avser övriga kostnader bör räknas upp utifrån nettoprisindex, NPI, istället för som i dag med hänvisning till löneutvecklingen inom området. Värdet av ersättningen för övriga kostnader bör dessutom justeras nedåt så att det i penningvärde likställs med ersättningen vid införandet av det schabloniserade timbeloppet år 1997.

SKL: Avvisar båda delarna i förslaget. Det rör sig om en ren besparing som främst drabbar kommunernas ekonomi.

Förslag: Socialstyrelsens arbete med kvalitetsindikatorer inom LSS-området bör fortsätta. Kvalitetsindikatorerna bör användas för förbättringsarbete inom verksamheter med stöd och service enligt LSS och för att ge brukare, anhöriga och övriga medborgare information om dessa verksamheter.

SKL: Socialstyrelsens arbete bör ske i samarbete med SKL. Detta underströks även av konferensdeltagare.

Förslag: Den nuvarande insatsen boende för vuxna enligt LSS ska delas upp i tre olika insatser: boende i gruppbostad, boende i bostad med särskilt service för vuxna och särskilt anpassad bostad.

SKL: Positiv till uppdelningen men ser inget syfte med den tredje delen, särskilt anpassad bostad, som därför kan utgå.

Förslag: Insatserna gruppbostad och bostad med särskild service för vuxna ska inte kunna kombineras med personlig assistans.

SKL: Insatserna bör kunna kombineras.

Förslag: Personlig service med boendestöd ska införas som ny insats i LSS. Rätten bör utgå från definitionen av hemtjänst, men ge den enskilde rätt till ett beslut som avser direkt stöd-tid. Rätten till personlig service med boendestöd ska avse högst 40 timmars stöd per vecka. Effekter av detta i förhållande till det särskilda utjämningsystemet för kommunala LSS-kostnader bör beaktas i den fortsatta beredningen av förslaget.

SKL: Staten bör vara ansvarig för den nya insatsen som då heller inte bör ha en 40-timmarsgräns. Det är oklart vad insatsen egentligen ska innehålla och vad den kommer att innebära. Det finns en tydlig risk för övervältringsproblem och för dubbel handläggning. Det bör också finnas med förslag om utbildning av personal för den nya insatsen.

Från konferensdeltagarna påpekades risken med att man tar med många insatser i de 40 timmarna och att taket slås i. Frågor som också diskuterades var gränsen till avlösarservice och barnperspektivet på den nya insatsen.

Förslag: Personer som beviljas daglig verksamhet enligt LSS ska ha rätt att genomgå en inledande kartläggning för att fastställa hur den dagliga verksamheten bör utformas för att

passa den enskilde. Denne ska ha rätt till en aktivitetsplan som ska innehålla en beskrivning av syftet med den dagliga verksamheten.

SKL: Den föreslagna aktivitetsplanen är en av många planer som förekommer i förslaget. Även om det är viktigt med god dokumentation får inte byråkratin bli för tung. Förslagen bör därför betraktas i sin helhet.

Förslag: Personer med psykiska funktionshinder i personkrets 3 ska få rätt till daglig verksamhet enligt 9 § 10.

SKL: Tillstyrker förslaget, men ansvaret borde i första hand ligga på staten. Det fördes också ett resonemang om inlåsnings effekterna. Personer i daglig verksamhet blir kvar där och kommer inte ut i lönearbete trots att de både vill och skulle kunna. Eftersom det är staten som har ansvar för arbetsmarknaden borde den också ta ett större ansvar för att ge fler möjlighet att komma ut i det vanliga arbetslivet innan LSS-insatser prövas, t ex genom att Arbetsförmedlingen får ett utökat uppdrag.

Förslag: Socialstyrelsen bör få i uppdrag att sammanfatta kunskaper och metoder för rekrytering av kontaktperson samt beskriva framgångsfaktorer och möjliga åtgärder för att långsiktigt trygga rekryteringen.

SKL: Förslaget bör lyftas bort eftersom det inte går att lagstifta om ideell verksamhet, vilket insatsen kontaktperson är.

Sist i genomgången gick SKL:s ekonom Signild Östgren igenom de ekonomiska effekterna av LSS-kommitténs förslag utifrån följande tabeller:

Sammanställning av ekonomiska effekter					Sveriges Totala Kommuner och Landsting
	2010	2011	2012	2013	
<i>Förslag som medför sänkta kostnader</i>					
Enhetlig modell för bedömning av behov	700	700	700		2 100
Det femte grundläggande behovet för personlig assistans tas bort		75	75	100	250
Begränsa rätten till dubbel assistans	50	100	100		250
Införande differentierad schablon beroende på brukarens behov av service på ob-tid	180				180
Sänkning av påslag för administration i schablon	165	165	170		500
Statsbidrag för råd och stöd avskaffas	80				80
Summa	1 175	1 040	1 045	100	3 360
Avdrag för överlappning mellan förslag					200- 300
Nettobesparing ca					3 100
<i>Förslag som medför ökade kostnader</i>					
Rätt till daglig verksamhet för psykiskt funktionshindrade i personkrets 3	165	165	165		495
Höjning av gräns för bostadsbidrag i boende enligt LSS	50				50
Förstärkt tillsyn	13				13
Uppföljning och uppdrag	7	5	5	5	22
Summa	235	170	170	5	580
Totala ekonomiska effekter	940	870	875	95	2 520

Ekonomiska regleringar mellan staten och kommunerna och landstingen



Förslag	2010	2011	2012	2013	Summa	Anm.
Femte grundläggande behovet tas bort		150	150	150	450	
Begränsad rätt till dubbel assistans	50				50	Delas kom/lands.
Rätt till daglig verksamhet för psykiskt sjuka i p.k. 3	165	165	165		495	
Medfinansiering personlig assistans avskaffas	-4 400				-4 400	
Kommunernas basansvar för personlig assistans tas bort	-217				-217	
Delar av statsbidrag för råd och stöd tillförs anslaget för kommunalek. utjämning	100				100	Till landstingen
Summa	-4 302	315	315	150	-3 522	

SKL tycker att det finns fler saker i förslaget som behöver kostnadsberäknas, exempelvis kommunernas merkostnader för de ökade kraven på dokumentation och för omprövningen av alla beslut om personlig assistans, ledsagarservice och boende som ska göras under en tvåårsperiod när den nya lagen träder i kraft.

– Det finns en del i den här utredningen som man bara har hoppat över i den ekonomiska sammanställningen, sa Signild Östgren.

SKL påpekar att det inte bara är de kommuner som är utvalda som remissinstanser som kan lämna synpunkter på betänkandet till Socialdepartementet. Alla kommuner kan göra detta.