



Handläggare: Inger Nilsson  
Telefon: 508 23 305

Till  
Hägersten-Liljeholmens  
stadsdelsnämnd

## Ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning - remissyttrande

### Förslag till beslut

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och översänder det som remissyttrande till kommunstyrelsen.

Maria Mannerholm  
Stadsdelsdirektör

Ingrid Widebäck  
Avdelningschef  
Social omsorg

### Sammanfattning

LSS-utredningen har lämnat förslag till ny lagstiftning för insatser till personer med funktionsnedsättning. Bland de förslag som lämnas finns bl.a. att personlig service med boendestöd införs som ny insats, att personer med psykisk funktionsnedsättning ska ha rätt till daglig verksamhet samt att ett barnperspektiv ska finnas i handläggningen. För personlig assistans föreslås att den ska finnas en nedre gräns för hjälpbehovet på minst 20 timmar per vecka samt att staten ska överta huvudmannaskapet och finansieringen för insatsen. Kraven på insatsen ska preciseras och tillsynen av assistansanordnare ska förstärkas.

Förvaltningen är positiv till de förtydliganden och utökningar som föreslås, men anser det inte acceptabelt att kostnader för det som nu är personlig assistans läggs över från staten till kommunerna eller att statsbidragen till landstingen för råd och stöd halveras. En flexibilitet måste också finnas vad gäller åldersgräns för daglig verksamhet.



## Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för social omsorg. Information enligt 19 § MBL till de fackliga organisationerna har lämnats den 11 november 2008. Handikapprådet har beretts tillfälle att delta i handläggningen av ärendet samt att lämna synpunkter vid sitt sammanträde den 20 november 2008.

## Bakgrund

Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) infördes 1994. En av de tio insatser som kan ges enligt LSS är personlig assistans. År 2004 fick en parlamentarisk kommitté i uppdrag att utvärdera och se över den personliga assistansen enligt LSS och LASS (lagen om assistansersättning). Två år senare utökades uppdraget till att gälla en översyn av hela LSS.

En stor anledning till översynen av LSS var de stora och hela tiden ökande kostnaderna för insatser, särskilt för den personliga assistansen. Frågan om huvudmannaskapet ansågs också behöva diskuteras liksom de oklarheter som finns om tillämpning av lagen och utförande av insatser.

LSS-kommittén har nu lagt fram ett slutbetänkande, som för närvarande är under remissbehandling. Regeringens planering är att kunna lägga fram en proposition under 2009 så att en ny lagstiftning kan börja gälla den 1 januari 2010.

Bland de förslag som lämnas finns bl.a. att personlig service med boendestöd införs som ny insats, att personer med psykisk funktionsnedsättning ska ha rätt till daglig verksamhet samt att ett barnperspektiv ska finnas i handläggningen.

För personlig assistans föreslås att staten ska överta hela huvudmannaskapet. Behovet av hjälp ska uppgå till minst 20 timmar, kraven på insatsen ska preciseras och tillsynen av assistansanordnare ska förstärkas.

LSS och LASS ersätts av en ny rättighetslag för personer med omfattande stödbehov till följd av stora och varaktiga funktionsnedsättning.

Samtliga stadsdelsnämnder i Stockholm har beretts möjlighet att yttra sig över utredningens förslag i form av en sammanfattning, som bifogas detta tjänsteutlåtande. Betänkandet i sin helhet finns att läsa på <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/109952>

## Förvaltningens synpunkter

Betänkandet innehåller en mängd förslag som är mer eller mindre detaljerade och mer eller mindre möjliga att bedöma konsekvenserna av. Förvaltningen kommenterar här de viktigaste förslagen och de punkter där det finns oklarheter eller anledning till ifrågasättande. Inom parentes hänvisas till aktuell punkt i betänkandet.

### *En lag om sociala tjänster, handlägningsregler samt utredning om skyddsåtgärder (p.4.2)*

Utredningen föreslår att LSS och LASS ska samlas och förtydligas i en enda lag, som kompletterar socialtjänstlagen (SoL). Lagen ska vara en rättighetslag och inte innehålla bestämmelser om tvångs- och begränsningsåtgärder riktade mot den enskilde. Istället ska skyndsamt utredas om skyddsåtgärder kan regleras på annat sätt. I den nya LSS ska införas bestämmelser om handläggning, vilket saknas i den befintliga lagstiftningen.

Förvaltningen är positiv till att lagstiftningen samlas och blir tydligare samt till att handlägningsregler införs som överensstämmer med bestämmelserna i annan motsvarande lagstiftning. Förvaltningen anser också det är viktigt att behoven av skyddsåtgärder uppmärksammas i lagstiftningen, eftersom det händer att personer med funktionsnedsättning behöver hindras från att skada sig själv eller andra. För närvarande finns inga bestämmelser om vilka skyddsåtgärder som kan vidtas, vilket leder till rättsosäkerhet för den enskilde och ibland till svåra situationer för personal som ska bistå brukaren.

### *Lagens syften och mål (p. 4.3)*

Utredningen menar att det bör prövas om SoL ska kompletteras med en bestämmelse om att personer får bistånd med anledning av sin funktionsnedsättning genom detta ska tillförsäkras *goda levnadsvillkor*, så som föreskrivs i LSS, istället bara den *skäliga levnadsnivå* som finns i socialtjänstlagen.

Förvaltningen anser att det är riktigt att den som är i behov av bistånd för en lång tid eller till och med största delen av sitt liv ska ha goda levnadsvillkor och inte bara kunna leva på den basnivå som socialtjänstlagen anger. I samband med att ett regel om goda levnadsvillkor införs i SoL måste också en diskussion föras om skillnaden mellan begreppen så att det blir tydligare både för den enskilde och för kommunerna vad som ska förstås med respektive nivå på biståndet.

#### *Personkretsen (p. 4.4)*

Utredningen förslår att de nuvarande personkretsarna i LSS i princip ska bestå. I personkrets 1 ändras dock ”autism och autismliknande tillstånd” till ”autismspektrumtillstånd.”

Förvaltningen anser att det är mycket viktigt att det specificeras vad som avses med autismspektrumtillstånd i lagens mening, efter detta är en mycket vid diagnos. Ska till exempel personer med Aspergers syndrom ingå i personkretsen även om de är högfungerande? Och ska personer med ADHD-diagnos omfattas, även om deras behov av bistånd kan tillgodoses enligt SoL?

Om personkretsen utökas blir konsekvensen att många fler har rätt att ansöka om boende och daglig verksamhet. Det ställer krav på att lämpliga insatser finns och att dessa insatser kan finansieras.

I sammanhanget bör uppmärksammas att antalet personer med autismdiagnoser redan nu ökar och innefattar personer som tidigare inte bedömts tillhöra personkrets 1. För att säkerställa att diagnoserna är tillförlitliga bör socialtjänsten ha rätt att ställa krav på de utredningar som lett fram till en diagnos.

#### *Övre åldersgräns för nya insatser (p. 4.4.)*

Utredningen föreslår att en generell gräns vid 65 år för nybeviljande av insatser ska införas i lagen. Gränsen ska gälla alla personkretsar och för alla insatser.

Enligt förvaltningens uppfattning är det inte alltid möjligt att ha en strikt gräns vid 65 år för nya insatser. Det förekommer nämligen att insatser behöver beviljas även till äldre, t.ex. utvecklingsstörda personer som av olika orsaker inte vågat, förmått eller fått kontakta socialtjänsten när de var yngre.

#### *Barnperspektiv i LSS (p. 4.5)*

Utredningen föreslår att bestämmelser införs i den nya lagen som motsvarar viktiga artiklar i FN:s barnkonvention. Artiklarna innebär att när åtgärder rör barn ska särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver och att barnet har rätt att få information och komma till tals beträffande åtgärder som rör barnet. Socialstyrelsen föreslås få i uppdrag att ta fram metoder för att säkerställa att barnets inställning och synpunkter kommer fram.

Utredningen anser också att om en bestämmelse införs i SoL om som ger socialnämnden rätt att i utredningssyfte tala med barn utan vårdnadshavarens samtycke så bör en motsvarande bestämmelse införas i LSS.

Förvaltningen kan på denna punkt bara konstatera att de föreslagna förändringarna länge varit efterlängtade av många som arbetar med barn. Barn är alltid barn oavsett om man är född med en livslång funktionsnedsättning och alla barns perspektiv ska alltid beaktas efter ålder, mognad och vilja.

I samma avsnitt av betänkandet föreslås att obligatorisk registerkontroll ska införas av personer som ska arbeta som personliga assistenter åt barn och unga samt för personer som söker anställning i annan verksamhet enligt LSS. Från kravet på kontroll undantas den som är vårdnadshavare för den assistansberättigade. Utredningen slår fast att det är den som erbjuds arbete eller praktik som ska lämna registerutdrag.

Förvaltningen anser det självklart att registerkontroll ska göras för alla, även anhöriga, som arbetar med minderåriga och med personer med funktionsnedsättning. Principen om registerkontroll vid alla form av anställning, praktik etc. tillämpas därför redan inom förvaltningen vid utförarenheter som ger bistånd till dessa grupper av personer.

Förvaltningen har emellertid en avvikande uppfattning från utredningen vad gäller vem som ska skaffa fram registerutdraget. Eftersom det är mycket lätt att förvanska registerutdragen genom att t.ex. utelämna vissa sidor anser förvaltningen att det mycket viktigt att socialtjänsten ska begära utdraget och inte den tilltänkta medarbetaren.

#### *Huvudmannaskap (p. 5)*

Utredningen föreslår att staten ska ha ett samlat huvudmannaskap för beslut om och finansiering av insatsen personlig assistans. Lagen om assistansersättning ska upphävas och tillämpliga delar av den inarbetas i LSS. En ny regel ska införas i LSS om att kommunen även i fortsättningen i vissa fall ska ha rätt till ersättning från försäkringskassan under den tid som en ansökan om personlig assistans utreds.

Förvaltningen är positiv till förslaget att staten ska ta över ansvaret för den personliga assistansen. Den skärpning av kriterierna för att få personlig assistans som samtidigt föreslås medför dock en stor risk för att kommunen måste bevilja och bekosta andra former av insatser än för personlig assistans. Resultatet av förslaget kan därför bli att de faktiska kostnaderna för insatser inte alls minskar utan bara omfördelas mellan stat och kommun dvs. att kommunen får ökade kostnader.

Regeln om ersättning till kommunerna för personlig assistans under försäkringskassans utredningstid borde enligt förvaltningens uppfattning vara onödig. Istället bör försäkringskassan ha tillräckliga resurser för att kunna göra utredningarna skyndsamt. Med korta utredningstider får den enskilde ett snabbt besked och risken undanröjs för att kommunen och försäkringskassan, som idag, gör olika bedömningar.

#### *Behov (6.3.)*

Utredningen föreslår att det ska införas en nedre gräns på 20 timmars hjälpbehov per vecka för rätten till personlig assistans. Behov som understiger denna gräns ska kunna tillgodoses genom den nya insatsen personlig service med boendestöd (se nedan under punkt 7.4.).

Personlig assistans ska inte kunna beviljas till vuxna som bara har ett stadigvarande omvårdnadsbehov, utan den enskilde ska ha både s.k. grundläggande behov och andra behov för att ha rätt till insatsen.

Förvaltningen förstår detta som att kraven för att få den nya statliga personliga assistansen blir hårdare än vad som hittills varit fallet. Det medför att de personer som har ett omfattande behov – ofta mer än 40 timmars personlig service per vecka – och som inte får personlig assistans kan behöva ansöka om insatser enligt SoL. För insatser enligt socialtjänstlagen utgår inte någon statlig schablon till kommunen och kommunerna riskerar således att få en kostnad för insatser som tidigare finansierades genom statliga medel.

LSS ska, enligt utredningen, förtydligas så att samtliga behov utreds och beräknas efter en enhetlig modell. Förvaltningen anser att det är viktigt med evidensbaserade och standardiserade bedömningsinstrument vid utredning av biståndsbehov och använder därför mer och mer de metoder som finns för utredningar inom individ- och familjeomsorgen. Om något motsvarande instrument kan utarbetas för stöd och insatser till personer med funktionsnedsättning är detta således mycket välkommet. Modellen får dock inte vara så övergripande eller schematisk att den inte medger att hänsyn tas till särskilda och mycket individuella behov hos den enskilde.

Dubbel assistans ska, enligt utredningen, beviljas först efter det att möjligheterna att tillgodose behoven genom hjälpmedel och bostadsanpassningar har prövats. Förvaltningen håller med om detta, eftersom hjälpmedel och bostadsanpassning gör att den enskilde kan leva ett mer självständigt liv än om personen blir beroende av dubbel assistans. I Stockholm lämnar biståndsbedömarna därför alltid

information till biståndssökande om vad som kan sökas förutom personlig assistans.

Utredningen vill att det ska utredas om en gemensam finansiering mellan stat och landsting ska ske av personlig assistans som utförs i nära anslutning till sjukvård. Förvaltningen vill här peka på risken för att den enskilde kommer i kläm om två huvudmän ska enas om finansieringen. För den enskilde är det troligen bättre om ansvaret är tydligt placerat, förslagsvis hos staten som står för den övriga finansieringen av den personliga assistansen.

#### *Utförande och kvalitet (p. 6.4)*

Utredningen föreslår att det alltid ska krävas avtal mellan assistansberättigade och assistansanordnare, att tydligare krav ska ställas på anordnares ansvar för god kvalitet och att Socialstyrelsen ska utarbeta bedömningskriterier som kan användas i tillsynen av assistansanordnare.

Förvaltningen anser att det är mycket bra att högre krav ska ställas på anordnare och att de införs bedömningskriterier för tillsynen av dem. Idag finns tyvärr oseriösa företag som är mycket svåra att göra någonting åt så länge det saknas kriterier för bedömning av dem.

I detta sammanhang efterlyser förvaltningen en regel om att en person som har uppdrag som god man inte samtidigt ska kunna vara anställd som personlig assistent hos sin huvudman, dvs. vara sin egen arbetsgivare.

#### *Insatser i annan kommun (p. 7.2)*

Utredningen föreslår att den beslutsfattande kommunen ska behålla ansvaret för den enskildes insatser även om personen till följd av beslutet kommer att vara folkbokförd i en annan kommun.

Förvaltningen anser att det är bra att ansvaret förtydligas, men undrar om vad som gäller om en person vill bo permanent i en annan del av landet och aldrig flytta tillbaka till hemkommunen. Den föreslagna regeln kan innebära att personer med funktionsnedsättning aldrig kan flytta helt och hållet utan alltid behåller band med den beslutsfattande kommunen. Detta saknar parallellitet i annan lagstiftning och kan säkert uppfattas negativt av en del brukare.

#### *Stöd och service i ordinärt boende (p. 7.4)*

Utredningen föreslår att personlig service med boendestöd ska införas som ny insats i LSS. Rätten ska utgå från definitionen av hemtjänst och den ska kunna



avse högst 40 timmars stöd per vecka. I samband med att den nya insatsen införs tas den nuvarande insatsen ledsagarservice bort ur lagen. Avlösarservicen påverkas däremot inte.

Förvaltningen menar att det måste preciseras vad som ska innefattas i den nya insatsen så att kommunen får vägledning i tillämpningen och kan avgöra vilket bistånd som ska ges och vem som ska utföra det. För insatsen bör, enligt förvaltningens bedömning, personer som tidigare haft personlig assistans komma ifråga liksom andra som t.ex. haft hemtjänst i assistansliknande form. Detta betyder att kommunen får ta över kostnader som tidigare legat på staten.

#### *Sysselsättning (p. 7.5)*

Utredningen föreslår att Socialstyrelsen ska utarbeta riktlinjer för hur dagliga verksamhet ska utformas så att den grupp som står nära arbetsmarknaden får ökade möjligheter till lönearbete.

Förvaltningen anser att det är bra att det framhålls att den dagliga verksamheten där så är möjligt ska bidra till att arbetstagarna kommer närmare ett avlönat arbete. Särskilt gäller det många unga med funktionsnedsättning, som ofta både vill och har förutsättningar för att arbeta med annat än daglig verksamhet. Det behöver dock utredas vad som ingår i kommunens ansvar och vad som åligger t.ex. Arbetsförmedlingen unga funktionshindrade.

Utredningen föreslår att rätten till daglig verksamhet ska gälla tills den enskilde fyller 67 år. Därefter bör personen kunna erbjudas annan sysselsättning.

Förvaltningen förstår och respekterar resonemanget om normalisering, men anser ändå att en flexibilitet måste finnas vad gäller åldersgränsen. För enskilda personer kan det innebära en tragedi att inte få fortsätta med sina rutiner och den stimulans man får i den dagliga verksamheten. Dessutom ställer det höga krav på grupp- bostäderna att ha personal på dagtid och att ordna en bra dag för dem som fyllt 67 år. Det kräver i sin tur att grupp- bostäderna får ekonomisk kompensation i form av en högre schablon för de brukare som inte har daglig verksamhet.

Utredningen föreslår också att arbetstagare i daglig verksamhet ska rätt till en aktivitetsplan som anger syftet med insatsen. Förvaltningen förstår inte varför en sådan plan ska vara nödvändig när det redan finns både handlingsplaner och genomförandeplaner, som ska beskriva vilken insats som beviljas, hur den ska genomföras och vad den syftar till.



Ett annat förslag från utredningen är att personer med psykiska funktionshinder i personkrets 3 ska få rätt till daglig verksamhet. För de kostnader som uppstår till följd av denna nya rättighet ska kommunerna kompenseras stegvis under en period av tre år.

Förvaltningen är mycket positiv till att rättigheterna stärkts för personer med psykisk funktionsnedsättning och till den föreslagna kostnadskompensationen. Just denna grupp kan dock, enligt förvaltningens bedömning, troligen inte omfattas av målsättningen att funktionshindrade ska kunna göra sig gällande på arbetsmarknaden, åtminstone inte så som arbetsmarknaden den är idag. Däremot skulle personer med psykisk sjukdom som inte tillhör personkretsen kunna gå vidare i arbete om de fick adekvat stöd.

#### *Personligt stöd och individuell planering (p. 7.6)*

Utredningen föreslår att det statsbidrag som utgår till landstingen för råd och stöd i personkrets 3 ska avvecklas. Förslaget innebär att det generella statsbidraget till landstingen halveras till 100 miljoner kronor per år.

Förvaltningen menar att förslaget innebär en stor nedrustning av en viktig insats, och att det finns klar risk för att besparingen kommer att få negativa konsekvenser för personer i behov av rehabilitering.

Även om förslaget handlar direkt om personkrets 3 kan ett halverat stadsbidrag också påverka rådet och stödet till personer som tillhör de andra personkretsarna, vilket vore illa bl.a. vad gäller möjligheterna till stödsamtal och rätten att få hjälpmedel utprovade. Stödsamtalen är en mycket viktig drog- och brottsförebyggande insats för unga lindrigt utvecklingsstörda. Hjälpmedlen förskrivs idag av arbetsterapeuter vid landstingets Habiliteringscenter för personer i gruppboende och hemmaboende barn och vuxna. Hjälpmedlen behövs bl.a. för att arbetstagare i daglig verksamhet ska kunna klara sitt arbete. Om arbetsterapeuter inte tillhandahålls av landstinget måste därför kommunen anställa sådana vilket ökar kommunens kostnader.

#### *Övriga synpunkter*

I samband med att den nya lagen införs kommer merkostnader att uppstå för kommunerna, bl.a. för utbildning av personal om de nya bestämmelserna och för omprövning av gällande beslut. Förvaltningen anser att staten bör stå för dessa merkostnader genom särskilda anslag till kommunerna. Ett kunskapscenter att



vända sig till, liknande det som finns inom äldreomsorgen, vore också av stort värde för dem som ska tillämpa den nya lagstiftningen.

### **Bilagor**

1. Remisshandling

UTKAST