



REGERINGSKANSLIET

Remiss

2008-09-25

S2008/7126/ST

Socialdepartementet

STOCKHOLMS STAD	
Kommunstyrelsen	
KF/KS Kansli	
Ink.	2008 -10- 06
Dnr.	001-2352/2008
Till:	RJ

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

Remissinstanser:

1. Justitieombudsmannen
2. Riksrevisionen
3. Hovrätten för Nedre Norrland
4. Kammarrätten i Göteborg
5. Länsrätten i Västernorrlands län
6. Länsrätten i Kronobergs län
7. Domstolsverket
8. Åklagarmyndigheten
9. Försäkringskassan
10. Socialstyrelsen
11. Arbetsförmedlingen
12. Statskontoret
13. Specialpedagogiska skolmyndigheten
14. Statens Skolverk
15. Hjälpmedelsinstitutet
16. Handikappombudsmannen
17. Barnombudsmannen
18. Uppsala universitet
19. Lunds universitet
20. Stockholms universitet
21. Myndigheten för handikappolitisk samordning
22. Skatteverket
23. Föreningen Sveriges socialchefer
24. Länsstyrelsen i Västra Götaland
25. Länsstyrelsen i Kronobergs län
26. Länsstyrelsen i Västerbottens län
27. Länsstyrelsen i Östergötland
28. Botkyrka kommun

29. Södertälje kommun
30. Täby kommun
31. Huddinge kommun
32. Stockholms kommun
33. Katrineholms kommun
34. Kungsörs kommun
35. Gnesta kommun
36. Linköpings kommun
37. Finspångs kommun
38. Mjölby kommun
39. Jönköpings kommun
40. Växjö kommun
41. Nybro kommun
42. Vetlanda kommun
43. Kalmar kommun
44. Oskarshamns kommun
45. Gotlands kommun
46. Sölvesborgs kommun
47. Landskrona kommun
48. Malmö kommun
49. Staffanstorps kommun
50. Laholms kommun
51. Halmstads kommun
52. Borås kommun
53. Göteborgs kommun
54. Lysekils kommun
55. Kungälv kommun
56. Uddevalla kommun
57. Trollhättans stad
58. Lidköpings kommun
59. Karlstads kommun
60. Årjängs kommun
61. Hällefors kommun
62. Örebro kommun
63. Askersunds kommun
64. Hedemora kommun
65. Vännäs Kommun
66. Melleruds kommun
67. Sala kommun
68. Faluns kommun
69. Borlänge kommun
70. Ludvika kommun
71. Gävle kommun
72. Tierps kommun
73. Lindesbergs kommun
74. Västerås stad
75. Söderhamns kommun
76. Sundsvalls kommun

77. Hudiksvalls kommun
78. Östersunds kommun
79. Ovanåkers kommun
80. Lycksele kommun
81. Skellefteå kommun
82. Bodens kommun
83. Umeå kommun
84. Piteå kommun
85. Haparanda kommun
86. Stockholms Läns Landsting
87. Landstinget i Östergötland
88. Västerbottens läns landsting
89. Örebro läns landsting
90. Region Skåne
91. Landstinget i Halland
92. Västra Götalandsregionen
93. Sveriges Kommuner och Landsting
94. Handikappförbundens samarbetsorgan
95. Synskadades Riksförbund
96. Svenska Kommunalarbetareförbundet
97. Tjänstemännens centralorganisation
98. Sveriges akademikers centralorganisation
99. Sveriges Kristna Råd
100. Kooperationens förhandlingsorganisation
101. Rekryteringsgruppen
102. Stockholm Independent Living
103. Föreningen Jämlikhet Assistans & Gemenskap
104. Intressegruppen för Assistansberättigade
105. Vårdföretagarna
106. Frösunda Assistans
107. Privata Assistansanordnares Riksorganisation
100. Assistansia
101. Göteborgskooperativet för Independent Living
102. Bosses råd, stöd och kunskapscenter
103. MISA, metoder för individuellt stöd i arbete
104. Olivia assistans
105. Särnmark Assistans
106. AssistansLotsen AB
107. Kommunala Företagens Samarbetsorganisation

Remissvaren i sex (6) exemplar skall vara inkomna till
 Socialdepartementet senast **den 6 februari 2009** under adress:
 Socialdepartementet, 103 33 STOCKHOLM. För att underlätta
 hanteringen skall remissen *även* skickas i elektronisk form till följande
 e-postadresser:

s.st@social.ministry.se och registrator@social.ministry.se

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens publikation om att svara på remisser. Publikationen kan beställas från Regeringskansliet, Information Rosenbad, 103 33 Stockholm eller hämtas från nätet: www.regeringen.se


Gunilla Malmberg
Departementsråd

Kopia till
Riksdagens utredningstjänst
Fritzes kundtjänst

Möjlighet att leva som andra

*Ny lag om stöd och service till vissa personer
med funktionsnedsättning*

Slutbetänkande av LSS-kommittén

Stockholm 2008



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2008:77

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Omslag: Svensk Information AB

Tryckt av Edita Sverige AB

Stockholm 2008

ISBN 978-91-38-23048-0
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Maria Larsson

Med stöd av regeringens bemyndigande den 15 juli 2004 (dir 2004:107) gav det dåvarande statsrådet Andnor en parlamentarisk kommitté i uppdrag att göra en översyn av personlig assistans för vissa personer med funktionshinder (S 2004:06). Regeringen har därefter givit kommittén sex tilläggsdirektiv (dir 2004:179, 2005:66, 2006:68, 2007:84, 2007:109 och 2008:73). Kommitténs samtliga direktiv framgår av bilagorna 2–8.

Efter att uppdraget år 2006 vidgades till att omfatta en bred översyn av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade har kommittén antagit namnet LSS-kommittén.

Genom regeringens beslut den 15 juli 2004 bemyndigades chefen för Socialdepartementet att förordna ledamöter, sakkunniga, experter och annat biträde som fordras för uppdraget. Kommitténs sammansättning framgår av bilaga 1.

Tidigare har två delbetänkanden överlämnats: *På den assistansberättigades uppdrag* (SOU 2005:100) och *Kostnader för personlig assistans* (SOU 2007:73).

LSS-kommittén överlämnar härmed slutbetänkandet *Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service för vissa personer med funktionsnedsättning* (SOU 2008:77). I slutbetänkandet föreslås en ny lag som ska ersätta nuvarande LSS och LASS. Dessutom

lämnas ett antal förslag som gäller lagens tillämpning samt insatser för att utveckla verksamheter med stöd och service enligt LSS så lagen fungerar som ett effektivt redskap för att uppnå de nationella målen för handikappolitiken. Slutbetänkandet omfattar också vissa bedömningar och förslag om hur handikappolitiken i stort bör utvecklas så att generella och individuella insatser kompletterar och stärker varandra.

Till slutbetänkandet fogas reservationer och särskilda yttranden.
Uppdraget är nu slutfört.

Stockholm i augusti 2008

Kenneth Johansson (c)

Gunnar Björk (c)

Linnéa Darell (fp)

Lars U Granberg (s)

Magnus Johansson (mp)

Paul Lindquist (m)

Anne Marie Brodén (m)

Helén Edlund (kd)

Hans Hoff (s)

Margreth Johnsson (s)

Mona Lisa Norrman (v)

*/Pär Alexandersson
Tomas Agdalen
Cecilia Eek
Cecilia Ljung
Lars Olsson
Peter Sjöquist*

Innehåll

Förkortningar.....	15
Sammanfattning.....	17
Författningsförslag.....	51
1 Uppdrag och arbetssätt.....	105
1.1 Uppdrag.....	105
1.1.1 Kommitténs direktiv och beteckning.....	105
1.1.2 Kommitténs sammansättning.....	106
1.1.3 Tidigare delbetänkanden.....	106
1.2 Arbete.....	107
1.2.1 Inriktning.....	107
1.2.2 Etisk grund.....	109
1.2.3 Studier m.m.....	109
1.2.4 Externa kontakter.....	110
1.2.5 Slutbetänkandets disposition.....	111
1.3 Terminologi.....	111
1.3.1 Funktionsnedsättning, funktionshinder och handikapp.....	111
1.3.2 Den enskilde.....	112
1.3.3 Assistansersättning och ersättning för personlig assistans.....	112
2 Bakgrund.....	115
2.1 LSS och LASS – en översikt.....	115
2.1.1 LSS.....	115
2.1.2 LASS.....	118

2.1.3	Förordningar och normering på myndighetsnivå	118
2.2	Vägen till LSS och LASS	118
2.2.1	Ett miljörelaterat perspektiv på funktionshinder.....	118
2.2.2	Avvecklingen av vårdhem för personer med utvecklingsstörning.....	120
2.2.3	Personlig assistans.....	123
2.2.4	Andra förändringar inom det sociala området under 1990-talet	123
2.3	Övergripande styrdokument	124
2.3.1	FN:s standardregler om delaktighet och jämlighet för personer med funktionsnedsättning ...	124
2.3.2	FN:s internationella konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.....	125
2.3.3	Nationell handlingsplan för handikappolitiken	127
2.3.4	Barnkonventionen.....	133
2.4	Forskning, erfarenheter och diskussioner i andra länder.....	133
2.4.1	Allmänna iakttagelser	133
2.4.2	Personlig assistans i andra länder	134
2.4.3	Individuell planering m.m. i Norge.....	136
3	Huvuddrag i utvecklingen av LSS och LASS sedan 1994	137
3.1	Omfattningen i dag på insatser enligt LSS och LASS	137
3.1.1	Omfattningen på insatser enligt LSS	137
3.1.2	Omfattningen på personlig assistans enligt LASS	149
3.1.3	Antal personer med insatser enligt LSS och/eller LASS	156
3.1.4	Utrikes födda med insatser enligt LSS och LASS	158
3.2	Kostnader och kostnadsutveckling	162
3.2.1	Kostnadsutveckling för insatser enligt LSS.....	163
3.2.2	Kostnadsutveckling för personlig assistans enligt LASS	170
3.2.3	Reglering av kostnader i samband med reformen.....	190
3.2.4	Samhällsekonomiskt perspektiv på personlig assistans	191
3.2.5	Internationell jämförelse av kostnader för personer med funktionsnedsättningar.....	192

3.3	Iakttagelser från tillsynsmyndigheterna	195
3.3.1	Allmänna iakttagelser i samband med tillsynen.....	195
3.3.2	Kommunernas insatser för personer med psykiska funktionshinder.....	197
3.3.3	Icke verkställda beslut	199
3.4	LSS som rättighetslag.....	201
3.4.1	Sociologiskt inriktade studier	201
3.4.2	Överklaganden och ändringar m.m.	203
3.4.3	Rättsvetenskaplig forskning om LSS och LASS	205
3.5	Personal	208
3.5.1	Vissa yrkesgrupper	210
3.5.2	Personliga assistenter	211
3.6	LSS och LASS i samhället	214
3.6.1	Avgränsningar i LSS och LASS.....	214
3.6.2	Utveckling av andra former av stöd och service sedan 1994	215
3.6.3	Samhällets riktade stöd till funktionshindrade	216
3.6.4	Utveckling inom andra samhällsområden	220
3.7	Levnadsvillkor för personer med funktionsnedsättningar.....	221
3.7.1	Studier om levnadsvillkor.....	222
3.7.2	Bidrar LSS och LASS till jämlikhet i levnadsvillkor?	226
4	Rätten till stöd och service.....	229
4.1	Behövs LSS som rättighetslag?.....	229
4.1.1	Rättigheter och skyldigheter inom det sociala området	230
4.1.2	LSS som rättighetslag	233
4.1.3	En samlad lagstiftning?	235
4.1.4	Överväganden och förslag.....	237
4.2	LSS – en lag om sociala tjänster.....	243
4.2.1	Vad är stöd och service?	245
4.2.2	Sociala tjänster och andra sektorer	247
4.2.3	Skyddsåtgärder.....	249
4.2.4	Överväganden och förslag.....	252

4.3	Vilka syften och mål ska lagen ha?	256
4.3.1	Översikt över syften och mål i dag	257
4.3.2	Mål som avser den enskilde	261
4.3.3	Kvalitet, kompetens och samarbete mellan samhällsorgan och myndigheter.....	266
4.3.4	Likvärdighet.....	268
4.3.5	Avgifter.....	269
4.3.6	Överväganden och förslag	270
4.4	Personkretsen	274
4.4.1	Personkretsens utformning i dag	275
4.4.2	Personkretsens omfattning	278
4.4.3	Avgränsningar och tillämpning	281
4.4.4	Överväganden och förslag	289
4.5	Ett barnperspektiv i LSS	296
4.5.1	Utgångspunkter	297
4.5.2	Bakgrund	298
4.5.3	Registerkontroll	307
4.5.4	Överväganden och förslag	309
4.6	Prioriterade utvecklingsområden inom och utom LSS	318
4.6.1	Vad krävs för att lagens syften och mål ska uppnås?	319
4.6.2	Handikappolitiken	321
4.6.3	Kunskaper om arbetssätt och metoder	324
4.6.4	Informationsteknologi och hjälpmedel	325
4.6.5	Kompetens.....	327
4.6.6	Överväganden och förslag	332
4.7	Tillsyn, uppföljning och utvärdering	337
4.7.1	Tillsyn	338
4.7.2	Uppföljning och utvärdering.....	345
4.7.3	Överväganden och förslag	347
5	Huvudmannaskap för stöd och service	349
5.1	Inledning.....	351
5.1.1	Uppdrag.....	351
5.1.2	Översikt över kapitlet.....	352
5.1.3	Grundläggande frågor om LSS – och om det svenska samhället	352

5.2	För- och nackdelar med tänkbara huvudmannaskap	353
5.2.1	Huvudmannaskapet i dag	353
5.2.2	Motiv till dagens ansvarsfördelning	354
5.2.3	Vilka huvudmannaskap är tänkbara?	358
5.2.4	Hur kan huvudmannaskapen beskrivas?	360
5.3	Dagens huvudmannaskap	363
5.3.1	Utformning	363
5.3.2	Effekter	365
5.3.3	Möjliga förändringar i dagens system	370
5.4	Ett ökat statligt ansvar?	371
5.4.1	Samlat statligt ansvar för personlig assistans	371
5.4.2	Samlat statligt ansvar för personlig assistans och nuvarande kommunala insatser enligt LSS	376
5.4.3	Statligt ansvar för personlig assistans och vissa andra LSS-insatser	390
5.5	Ett ökat ansvar för kommuner eller landsting?	391
5.5.1	Samlat kommunalt ansvar för insatser enligt LSS	391
5.5.2	Ökat ansvar för landsting och regioner	395
5.6	Överväganden och förslag	396
5.6.1	Överväganden	396
5.6.2	Förslag	402
6	Personlig assistans	405
6.1	Utgångspunkter	405
6.1.1	Vad är personlig assistans?	406
6.1.2	Personlig assistans och särskilt utbildningsstöd	409
6.1.3	Den personliga assistansens utveckling sedan 1994	410
6.1.4	En dämpad och stabil kostnadsutveckling - för en hållbar assistansreform	412
6.2	Reglering och ansvar	420
6.2.1	En huvudman – en lag	421
6.2.2	Endast en lag framöver	422
6.2.3	Endast en huvudman framöver	425
6.3	Behov	432
6.3.1	Behov av personlig assistans	434

6.3.2	Grundläggande behov och andra personliga behov.....	436
6.3.3	Andra typer av behov.....	445
6.3.4	Andras ansvar	450
6.3.5	Behovsbedömning i praktiken.....	451
6.3.6	Överväganden och förslag	457
6.4	Utförande och kvalitet.....	476
6.4.1	God kvalitet – ändamålsenlig användning av assistansersättning.....	477
6.4.2	Assistansanordnarna	480
6.4.3	De personliga assistenterna	483
6.4.4	Aktuellt utvecklingsarbete	496
6.4.5	IT, hjälpmedel och bostadsanpassningar	499
6.4.6	Överväganden och förslag	500
6.5	Ersättning.....	510
6.5.1	Bakgrund	511
6.5.2	Fastställande av det schabloniserade timbeloppet	513
6.5.3	Överväganden och förslag	517
6.5.4	Differentierat timbelopp – konstruktion, effekter och kontrollmöjligheter.....	522
6.6	Tillsyn och kontroll.....	527
6.6.1	En statlig organisation för personlig assistans	529
6.6.2	Tillsyn	543
6.6.3	Försäkringskassans administration av assistansersättning.....	545
6.6.4	Ekonomiska effekter av förslagen.....	552
7	Insatser och uppgifter för kommuner och landsting	557
7.1	Övergripande frågor om kvalitet och kostnader	557
7.1.1	Inledning.....	558
7.1.2	Likvärdighet och kvalitet	559
7.1.3	Verkställighet	561
7.1.4	Samhällsplanering, information och uppsökande arbete.....	565
7.1.5	En dämpad och stabil kostnadsutveckling.....	570
7.2	Insatser i annan kommun.....	571
7.2.1	Förutsättningar	572
7.2.2	Ansvar för verkställighet av beslut.....	573

7.2.3	Sammanhållet ansvar för stöd och service.....	575
7.2.4	Enskilda utförare med särskild specialisering	576
7.3	Insatser med beslut om boende	578
7.3.1	Inledning	580
7.3.2	Boende för barn och korttidsvistelse.....	580
7.3.3	Bostad för vuxna	584
7.3.4	Överväganden och förslag.....	603
7.4	Stöd och service i ordinärt boende.....	608
7.4.1	Inledning	609
7.4.2	Insatser inom LSS.....	610
7.4.3	Insatser utom LSS.....	615
7.4.4	Nya insatser?	626
7.4.5	Överväganden och förslag.....	630
7.5	Sysselsättning	635
7.5.1	Inledning	637
7.5.2	Daglig verksamhet i dag	641
7.5.3	Sysselsättningsinsatser enligt SoL	647
7.5.4	Personer med psykiska funktionsnedsättningar och daglig verksamhet enligt LSS	649
7.5.5	Överväganden och förslag.....	654
7.6	Personligt stöd och individuell planering	662
7.6.1	Inledning	663
7.6.2	Insatser inom LSS.....	665
7.6.3	Insatser utom LSS.....	679
7.6.4	Överväganden och förslag.....	682
8	Genomförande och konsekvenser	693
8.1	Genomförande	694
8.1.1	Ett genomförande i tre led	694
8.1.2	Tidsperspektiv på genomförandet	695
8.1.3	Uppföljning och utvärdering	697
8.2	Konsekvenser	698
8.2.1	Vilka konsekvenser ska analyseras?	698
8.2.2	Generella konsekvenser.....	699
8.2.3	Konsekvenser för olika intressenter	699
8.2.4	Ekonomiska konsekvenser.....	705

9	Författningskommentar	713
9.1	Lagen 2009:xxx om stöd och service åt vissa personer med funktionsnedsättning	713
9.2	Förslaget till lag om registerkontroll av personal inom verksamhet enligt lagen (2009:xxx) om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning som utför insatser åt barn.....	734
9.3	Socialtjänstlagen (2001:453)	737
9.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer m.fl.	737
9.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister.....	737
9.6	Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)	738
9.7	Övriga lagförslag	738
	Särskilda yttranden	739
	Bilaga 1	
	Assistanskommitténs/LSS-kommitténs sammansättning 2004–2008	751

Bilaga 2–25, publiceras i särskild volym*Direktiv och tilläggsdirektiv*

2. Översyn av personlig assistans för vissa personer med funktionshinder. Dir. 2004:107
3. Tilläggsdirektiv till utredningen av personlig assistans för vissa personer med funktionshinder (S 2004:06). Dir. 2004:179
4. Tilläggsdirektiv till Assistanskommittén (S 2004:06). Dir. 2005:66
5. Tilläggsdirektiv till Assistanskommittén (S 2004:06) – översyn av LSS m.m. Dir 2006:68
6. Tilläggsdirektiv till Assistanskommittén (S 2004:06). Dir. 2007:84
7. Tilläggsdirektiv till Assistanskommittén (S 2004:06). Dir. 2007:109
8. Tilläggsdirektiv till Assistanskommittén (S 2004:06). Dir 2008:73

Sammanställningar av LSS-kommitténs sekretariat

9. Jämförelse mellan LSS/LASS som gäller sedan den 1 januari 1993 och LSS-kommitténs förslag till ny LSS
10. Sammanställning av domar om personlig assistans enligt LSS och LASS
11. Sammanställning av domar enligt LSS utom personlig assistans
12. Alternativa utformningar av ett system med samlat statligt huvudmannaskap för personlig assistans
13. Åtgärder för att dämpa kostnadsutvecklingen som utretts men inte lett till några förslag
14. Sammanställning av forskning, uppföljningar och andra studier av LSS

Externa arrangemang m.m.

15. Referat av hearingar
16. Förfrågan till huvudmän om råd och stöd enligt LSS

Studier m.m.

17. Aktstudie om Försäkringskassans beslut om assistansersättning
18. Enkätundersökning bland personliga assistenter
19. Enkätundersökning bland enskilda assistansanordnare
20. Enkätundersökning bland kommunerna om deras verksamhet med personlig assistans
21. Enkätundersökning bland kommunerna om deras verksamheter med stöd och service enligt LSS
22. Enkätundersökning bland personer med bostad för vuxna och daglig verksamhet enligt LSS
23. Enkätundersökning bland kommuner om SoL-insatser för personer med psykiska funktionsnedsättningar
24. Stöd- och servicebehov i befolkningen. Resultat från SCB:s undersökningar om levnadsförhållanden
25. Kartläggning av ungdomar med LSS-insatser i tio kommuner

Förkortningar

Lagar och förordningar

HSL	hälso- och sjukvårdslag (1982:763)
LSS	lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
LASS	lagen (1993:389) om assistansersättning
LSS-förordningen	förordning (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade
LASS-förordningen	förordning (1993:1091) om assistansersättning
SoL	socialtjänstlagen (2001:453)

Myndigheter och organisationer

BO	Barnombudsmannen
JAG	Jämlikhet Assistans & Gemenskap
IfA	Intresseföreningen för Assistansberättigade
HSO	Handikappförbundens samarbetsorgan
KFO	Kooperationens Förhandlingsorganisation
KFS	Kommunala Företagens Samorganisation
JO	Justitieombudsmannen
PARO	Privata Assistansanordnares Riksorganisation
RFV	Riksförsäkringsverket
SCB	Statistiska Centralbyrån
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting

Övrigt

ADHD	Attention Deficit Hyperactivity Disorder
ADL	Activities of Daily Living, ”det dagliga livets aktiviteter”
bet.	Betänkande från något av riksdagens utskott
BoU	Riksdagens bostadsutskott
DAMP	Deficits in Attention, Motor control and Perception
dir.	Regeringens direktiv till en kommitté
Ds	Departementens skriftserie
HÖK	Huvudöverenskommelse om lön och allmänna anställningsvillkor samt rekommendation om lokalt kollektivavtal m.m., avtal inom det kommunala verksamhetsområdet
PAN	Lön och anställningsvillkor för personlig assistent och anhörigvårdare, avtal inom kommunal stöd och service
FiU	Riksdagens finansutskott
LOU	lagen (1992:1528) om offentlig upphandling
LOV	lagen om valfrihetssystem (ännu inte införd)
OB	Obekväm arbetstid enligt vad som regleras i avtal
NPI	Nettoprisindex
IFO	Individ- och familjeomsorg
prop.	Proposition
RAR	Riksförsäkringsverkets allmänna råd
RFFS	Riksförsäkringsverkets författningssamling
rskr.	Riksdagsskrivelse, dvs. riksdagens skrivelse till regeringen med meddelande om riksdagens beslut
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SOSFS	Socialstyrelsens författningssamling
SoU	Riksdagens socialutskott
SOU	Statens offentliga utredningar

Sammanfattning

1. Uppdrag och arbetssätt

LSS-kommittén har haft i uppdrag av regeringen att göra en bred översyn av LSS och personlig assistans. Den centrala frågan är hur LSS – inklusive personlig assistans – fungerar som redskap för att uppnå de handikappolitiska målen.

Översynen utgår ifrån ett funktionshinderperspektiv och omfattar en fördjupad analys av hur lagen förhåller sig till andra lagar och samhällsområden, hur lagen tillämpas i praktiken och vilka andra faktorer som är avgörande för att personer med funktionsnedsättningar ska kunna leva som andra. Men det ligger i huvudsak utanför uppdraget att föreslå direkta förändringar inom andra lagar än LSS och den nuvarande LASS. Även med ett breddat och fördjupat perspektiv på LSS som redskap för att uppnå de handikappolitiska målen uppfattar vi att målet för arbetet är att lämna ett samlat förslag till hur stöd och service långsiktigt ska regleras och organiseras för dem som har omfattande behov till följd av stora och varaktiga funktionsnedsättningar. Förslaget ska, enligt direktiven, inriktas på lagstiftningens syfte och utformning samt ansvar, kvalitet och kostnader när det gäller insatser och uppgifter som anges i lagstiftningen.

Direktiven har ett särskilt fokus på personlig assistans. Där ska LSS-kommittén på ett annat sätt än för de andra insatserna uppmärksamma utförandefrågor, t.ex. skillnader mellan olika utförare, rekrytering av personal och ersättnings utformning och användning.

Den etiska grunden för arbetet är lagd genom de nationella målen för handikappolitiken samt de internationella dokument som dessa utgår ifrån. FN:s internationella konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, som antagits under den tid vi arbetat, stärker ytterligare den grund som vi bygger vidare på.

Mot den bakgrunden bygger våra bedömningar och förslag på följande principiella ställningstaganden:

- Rätten till stöd och service för de som har de största och mest långvariga behoven till följd av funktionsnedsättningar ska stå fast.
- Insatser enligt LSS ska vara medel för att uppnå de handikappolitiska målen så att den enskilde får möjlighet att leva som andra – de får inte bli mål i sig själva.
- Verksamheter med stöd och service enligt LSS kräver en väl fungerande lagstiftning, likvärdighet och god kvalitet i alla delar av tillämpningen och en stabil kostnadsutveckling för att vara långsiktigt hållbara.

2. Bakgrund

Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) är en rättighetslag med tio angivna insatser som den enskilde har rätt till under vissa omständigheter och om denne ingår i lagens personkrets. Lagen trädde i kraft den 1 januari 1994. Motivet till att införa en sådan särskild lag var att personer med omfattande funktionshinder hade sämre levnadsvillkor än de flesta andra. De hade också sämre möjligheter att bestämma över sina egna liv och påverka utformningen av service och stöd. De lagar som reglerade stöd och service ansågs inte räcka till för att skapa levnadsförhållanden som var jämförbara med andra människors. Med LSS fick personer med mer omfattande och varaktiga funktionshinder en starkare ställning i samhället och ökad möjlighet att själva styra över sin vardag.

Samtidigt som LSS trädde i kraft inrättades ett system för statlig assistansersättning för personlig assistans. Assistansersättningen är avsedd att täcka kostnader för personlig assistans och lämnas till de personer som i genomsnitt behöver mer än 20 timmars personlig assistans per vecka för sina grundläggande behov. Rätten till assistansersättning regleras genom lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS). LASS innehåller inga bestämmelser om syften, mål eller personkrets. I dessa delar bygger LASS på vad som anges i LSS.

De stödformer som finns i dag har utvecklats under lång tid. Olika åtgärder har till stor del präglats av rådande föreställningar, kunskaper och erfarenheter. Den industriella och samhällsekonomiska utvecklingen liksom handikapprörelsen och större handikappolitiska

utredningar har varit betydelsefulla. Förslaget till LSS presenterades i början av 1990-talet av Handikapputredningen, som senare också lämnade förslag på åtgärder för ett tillgängligt samhälle och mot diskriminering av människor med funktionsnedsättningar. Så till vida har LSS från början varit tänkt att vara en del av en helhet, där handikappolitikens generella och individuella delar bildar en genomtänkt och effektiv kombination.

3. Huvuddrag i utvecklingen av LSS och LASS sedan 1994

I detta kapitel redovisas kvantitativa uppgifter om verksamheter med stöd och service enligt LSS och LASS, om andra verksamheter inom funktionshinderområdet samt uppgifter om forskning om hur rättighetslagarna fungerar i praktiken och om deras effekter när det gäller levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning. Här refereras några av de uppgifter och slutsatser som finns i kapitlet.

Kommunernas och landstingens insatser enligt LSS

År 2007 var 58 000 personer beviljade någon av de LSS-insatser som kommunerna ansvar för. Av dessa var 43 procent kvinnor och 57 procent män. 82 procent omfattades av personkrets 1, dvs. personer med utvecklingsstörning och autism eller autismsliknande tillstånd. Den största åldersgruppen i personkrets 1 var barn och unga i åldrarna 10–29 år.

Sammanlagt beviljade kommunerna närmare 100 000 insatser enligt LSS under år 2007. Omkring 30 procent av dessa insatser gick till barn och unga upp till 22 år och 64 procent gick till vuxna upp till 64 års ålder. De vanligaste insatserna bland barn och unga var korttidsvistelse och korttidsstillsyn. Vanligast bland vuxna upp till 64 år var daglig verksamhet, bostad och kontaktperson.

Det finns betydande variationer inom landet när det gäller beslut om stöd- och serviceinsatser enligt LSS. Variationerna är störst för de mindre vanliga och mindre omfattande insatserna. Kommuner som haft vårdhem för personer med utvecklingsstörning har en hög andel personer med insatser enligt LSS, men en stor del av skillnaderna har inte kunnat förklaras. Inte heller finns det några uppgifter

om hur behoven är fördelade som kan jämföras med de beslutade insatserna.

Även när det gäller den LSS-insats som landstinget ansvarar för, råd och stöd, finns en betydande variation inom landet. Skillnaderna inom landet har förstärkts i takt med att antalet beslut om råd och stöd generellt minskat.

Assistansersättningens omfattning

I oktober 2007 var 14 826 personer beviljade assistansersättning. Av dessa var 53 procent män och 47 procent kvinnor. Knappt 57 procent omfattades av personkrets 3, 35 procent av personkrets 1 och 6 procent av personkrets 2.

När det gäller åldersfördelningen har assistansersättningen två ”toppar”: dels bland unga, dels bland äldre. Andelen i befolkningen med assistansersättning är dock allra störst i åldersgruppen 60–64 år. År 2006 var 44 procent av samtliga som nybeviljades assistansersättning 50 år eller äldre. Även i åldrarna 0–19 år är nybeviljandet relativt högt, framför allt bland pojkar.

Det genomsnittliga antalet timmar var 106 per vecka (104 för kvinnor och 108 för män). Det är stora skillnader mellan vuxna och barn när det gäller beviljat antal timmar, vilket beror dels på föräldraansvaret, dels på att assistansersättning inte beviljas för tid i skola och barnomsorg om inte särskilda skäl föreligger. Vidare beviljas personer i personkrets 2 i genomsnitt fler assistanstimmar per vecka än personer i personkrets 1 och 3.

Andelen assistansberättigade i befolkningen varierar mellan olika län. Andelen var dubbelt så hög i Norrbottens län (nästan 250 av 100 000 invånare) som i Västmanlands län och Uppsala län (omkring 130 per 100 000 invånare). Även när det gäller antalet beviljade timmar finns det betydande variationer mellan länen. Här låg Dalarna högst med 120 timmar per vecka i genomsnitt och Kronoberg lägst med 88 timmar per vecka i genomsnitt.

Enskilda utförare av insatser enligt LSS och LASS

Det finns ingen samlad bild över förekomsten av enskilda utförare av kommunalt beslutade LSS-insatser. När det gäller personlig assistans enligt LASS anlitar omkring 40 procent av de assistans-

berättigade enskilda assistansanordnare. Antalet assistansanordnare har ökat snabbt och uppgick i slutet av år 2006 till omkring 450 stycken.

Kostnadsutveckling för insatser enligt LSS och LASS

Kommunernas och statens kostnader för insatser enligt LSS och LASS uppgick under år 2006 till 41,9 miljarder kr. Av de samlade kostnaderna svarade kommunerna år 2006 för 69 procent och staten för 31 procent.

Den ökande kostnaden för LSS beror främst på att antalet personer som beviljas insatser har ökat sedan år 1994. Mellan åren 2001 och 2007 var ökningen 20 procent. Den största ökningen står unga i personkrets 1 för, som svarar för nästan två tredjedelar av den totala ökningen i antalet personer med LSS-insatser under de senaste åren. En viktig förklaring till ökningen bland unga är att nya diagnosgrupper tillkommit.

Assistansersättningen har haft en kraftig kostnadsutveckling sedan den infördes år 1994. Kostnaderna har ökat från knappt 4 miljarder kronor år 1995 till över 18 miljarder kronor år 2007. Det innebär en procentuell ökning på 350 procent i löpande priser eller 178 procent i fasta priser. De ökade kostnaderna för assistansersättningen beror både på att antalet assistansberättigade och genomsnittligt antal timmar per person ökar över tid. Rätten att få behålla personlig assistans efter 65 år är förmodligen det beslut som höjt kostnaderna mest under 2000-talet.

Sedan LSS och LASS trädde i kraft har kostnadsutvecklingen varit betydligt högre för insatser enligt dessa lagar än för övriga verksamheter inom det sociala området. Uppenbart är att det är personlig assistans enligt LASS som orsakat den största delen av kostnadsökningarna. Av den totala kostnadsökningen på cirka 13,3 miljarder kronor som införandet av LSS och LASS lett till – utöver vad som antogs i förväg – beräknas staten ha finansierat cirka 70 procent och kommunerna cirka 30 procent. Av dessa kostnader avser cirka 90 procent assistans enligt LASS och cirka 10 procent LSS-insatser.

Personal

De personliga assistenterna är en ny yrkesgrupp som på mindre än ett par decennier blivit en av de större inom det sociala området. Antalet personliga assistenter vid ett visst tillfälle under perioden 2006–2007 kan uppskattas till omkring 70 000, varav omkring 40 000 var anställda av kommunerna och omkring 30 000 av enskilda assistansanordnare. Uppskattningsvis var en fjärdedel av de personliga assistenterna anhöriga till brukaren. Med en personalomsättning på 30 procent per år i kommunerna och 20 procent hos enskilda anordnare kan 85 000–90 000 personer ha arbetat som personliga assistenter under ett helt år under denna period.

I övrigt är det svårt att ange antalet personer som arbetar i verksamheter med stöd och service enligt LSS. I kommunerna är personalen inom LSS-området ofta integrerad med personal i verksamheter enligt SoL. Resultat från en enkät bland kommunerna år 2007 tyder på att omkring 15 000 personer var anställda vid boenden för vuxna enligt LSS och knappt 6 000 personer vid de dagliga verksamheterna.

Bidrar LSS och LASS till jämlikhet i levnadsvillkor?

LSS och LASS är viktiga instrument för den nationella handikapppolitiken, men inte de enda pusselbitarna. För att målen om delaktighet och jämlika levnadsvillkor ska nås krävs att handikappperspektivet genomsyrar alla samhällssektorer och att perspektivet beaktas i statens, landstingens och kommunernas planering. Tillgänglighet i den fysiska miljön är en viktig förutsättning, men även när det gäller information, kultur, vård och stöd, fritidsaktiviteter mm. Tillgång till arbete och utbildning är andra viktiga faktorer.

Resultaten av olika studier av levnadsvillkor har bara i enstaka fall direkt relaterats till de nationella målen för handikapppolitiken. De ger vissa konkreta bilder av tillgången till olika stödformer, men det är genomgående mycket svårt att dra några slutsatser om vad dessa insatser betyder för jämlikheten inom olika livsområden. Ett undantag är personlig assistans, vars betydelse för självbestämmande i det dagliga livet är tydlig i de studier som omfattat sådana frågor. Men det är svårt att säga något om den personliga assistansens betydelse för jämlikhet när det gäller andra livsområden, som arbete/sysselsättning och studier.

4. Rätten till stöd och service

4.1 Behövs LSS som rättighetslag?

LSS-kommitténs bedömning

Det finns samma grundläggande skäl till att reglera rättigheter till stöd och service för vissa personer med funktionsnedsättningar i dag som när LSS tillkom. Ytterst handlar det om att tillförsäkra personer med omfattande och varaktiga stödbehov insatser som de behöver för sitt dagliga liv och som kräver ett stabilt och långsiktigt ansvarstagande från samhällets sida. Det finns uppenbara risker för att insatserna för att tillgodose dessa behov annars kan komma att prioriteras ned.

Skillnaderna mellan LSS och SoL har på vissa punkter kommit att bli större än vad lagstiftaren förutsåg när handikappreformen genomfördes. En väl fungerande socialtjänst, som bidrar till att de handikappolitiska målen uppnås, är nödvändig för att stöd och service enligt LSS ska fungera väl. Risken är annars att de insatser som anges i LSS blir isolerade pelare som ensamma får bära upp alltför stora delar av de handikappolitiska ambitionerna.

LSS-kommitténs förslag

- LSS ska finnas kvar som rättighetslag för personer med omfattande stödbehov till följd av stora och varaktiga funktionsnedsättningar.
- Regeringen bör göra en samlad översyn av hur SoL fungerar som redskap för att uppnå de handikappolitiska målen. En stor del av verksamheten enligt LSS förutsätter en väl fungerande socialtjänst.

4.2 LSS – en lag om sociala tjänster

LSS-kommitténs bedömning

LSS är, och ska vara, en rättighetslag för sociala tjänster som kompletterar SoL utan att ersätta eller inskränka den. Varken SoL eller LSS är, eller ska vara, lagar för tvångs- och begränsningsåtgärder som riktas mot den enskilde.

I förhållande till den enskildes behov och förväntningar kan ett långt drivet stuprörstänkande, med tydligt avskilda samhällssektorer, vara problematiskt. Det finns skäl att varna för sådana effekter även i fråga om LSS. Samtidigt kräver en rättighetslag av detta slag avgränsningar mellan individer, insatser och ansvariga myndigheter. Utan sådana avgränsningar förlorar rättigheterna sitt värde.

De sociala tjänsterna omfattar inte sådana insatser för den enskilde som regleras i andra lagar än LSS och SoL. Stöd och service enligt LSS måste kunna avgränsas på ett sätt som gör det möjligt för den enskilde att veta vad rättigheterna står för. Det är också viktigt för att den enskilde inte ska bli utan andra relevanta insatser med hänvisning till att dessa kan rymmas inom LSS.

De sociala tjänsterna ska inte inskränkas till en ekonomisk ersättning som betalas till den enskilde och hanteras av en tredje part som inte omfattas av uppföljnings- och kontrollsystem för kvalitet och kostnader. Ett statligt huvudmannaskap för någon eller några LSS-insatser ska inte betyda att dessa faller utanför den sociala tillsynen och effektiva åtgärder för en ändamålsenlig användning av utbetalad ersättning och mot felaktiga utbetalningar.

Beskrivningar och analyser av LSS måste ta hänsyn till de varierande behoven hos de personer som har rätt till insatser enligt lagen. Det gäller bl.a. skillnader mellan de som behöver renodlad service och de som önskar och behöver ett långsiktigt och kvalificerat stöd. Med ett funktionshinderperspektiv på LSS måste dessa behov hela tiden ses i relation till varför en person med en funktionsnedsättning behöver stöd och/eller service enligt en särskild lag för att kunna leva som andra.

Avsaknaden av handläggningsregler i LSS är en brist som kan innebära en försvagning av den enskildes rätt enligt lagen.

LSS-kommitténs förslag

- 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.
- Regeringen bör skyndsamt utreda en särskild reglering av skyddsåtgärder i verksamheter med stöd, service, omsorg och omvårdnad för personer med funktionsnedsättningar. Utgångspunkten bör vara att dessa åtgärder inte ska ske med stöd enligt

LSS eller SoL, men inte heller i en gråzon där åtgärderna saknar laglig grund.

- Det bör införas en regel i LSS som ger den enskilde rätt att få företräde inför nämnden i ett ärende som rör myndighetsutövning gentemot denne.
- Regeringen bör överväga att införa handläggningsregler i LSS för att stärka den enskildes rätt enligt lagen.

4.3 Vilka syften och mål ska lagen ha?

LSS-kommitténs bedömning

De syften, mål och krav som anges i LSS överensstämmer väl med de nationella målen för handikappolitiken. Ytterst syftar LSS till en hög grad av likvärdighet mellan den som har ett omfattande behov av stöd och service och den som inte har det när det gäller dagligt liv. Lagens syften, mål och kvalitetskrav är dock inte alltid vägledande när det gäller beslut om insatser enligt lagen och utförande av dessa.

Målformuleringarna lämnar ett betydande utrymme för lokala och individuella variationer. Det är dock svårt att veta i vilken utsträckning som dessa variationer i beslut mellan kommuner och landsting beror på bristande likvärdighet. Olika sätt att arbeta med stöd och service enligt LSS, och med insatser inom andra områden, kan lokalt minska behovet av enskilda insatser samtidigt som lagens syften och mål uppnås i lika hög grad där som i andra delar av landet.

Begreppet goda levnadsvillkor i LSS ska uppfattas som ett krav på att insatser enligt lagen utformas så att de säkerställer att den enskilde inte, till följd av sitt stöd- och servicebehov, under en längre tid hänvisas till att leva på en nivå som motsvarar försörjningsstödet enligt SoL. Det är däremot inte rimligt att uppfatta goda levnadsvillkor som en garanti mot att den enskilde inte vid något enskilt tillfälle ska hänvisas leva på en sådan nivå.

Begreppet skälig levnadsnivå i SoL har en distinkt betydelse när det gäller försörjningsstöd, men det saknas vägande skäl att skilja mellan goda levnadsvillkor och skälig levnadsnivå i fråga om sociala tjänster som omfattar stöd, service, omsorg och omvårdnad till personer med funktionsnedsättningar.

LSS-kommitténs förslag

- De syften, mål, inriktningar och kvalitetsnivåer som anges i LSS redigeras i syfte att tydliggöra sammanhang och syfte. I dag är de utspridda i olika paragrafer och under olika rubriker.
- Regeringen bör särskilt 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 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.

4.4 Personkretsen

LSS-kommitténs bedömning

LSS ska fortsätta att vara en lag för de personer som har de mest omfattande stöd- och servicebehoven till följd av varaktiga funktionsnedsättningar. Personkretstillhörigheten ska inte uppfattas som en garanti för insatser enligt LSS. För detta krävs också behov av enskilda insatser.

En enhetlig personkrets i LSS med kriterier som överensstämmer med dem som nu anges för personkrets 3 skulle överensstämma med handikappolitikens inriktning på behov oavsett funktionsnedsättningar. Vi bedömer dock att en sådan förändring av dagens personkrets skulle kunna få negativa följder för enskilda och huvudmän.

Vi vill framhålla vikten av att tillhörighet till personkrets 3 alltid ska innebära en bedömning av om den enskilde har betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och om behovet är omfattande.

LSS-kommitténs förslag

- Den nuvarande personkretsen med dess tre grupper ska i princip bestå.
- I personkrets 1 ändras "autism och autismsliknande tillstånd" till "autismspektrumtillstånd".

- Socialstyrelsen bör få i uppdrag att sammanfatta kunskapsläget kring vilka diagnoser som ingår i autismspektrumet, att närmare precisera vilka diagnoser som ska ingå i personkrets 1 samt att ge ytterligare vägledning till kommunerna om hur tillämpningen ska göras.
- 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.

4.5 Ett barnperspektiv i LSS

LSS-kommitténs bedömning

Ett av de tre arbetsområden som är särskilt prioriterade inom handikappolitiken är att ge barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning förutsättningar för självständighet och självbestämmande. En del i det arbetet bör vara att stärka barns och ungas inflytande vid insatser enligt LSS.

I SoL har det införts bestämmelser för att stärka barnets ställning inom socialtjänsten, men det finns inga motsvarande bestämmelser i LSS. Det kan skapa osäkerhet om vikten av att tillgodose barnets bästa vid tillämpningen av LSS. Regler som stärker barnets ställning bör därför införas i LSS och kompletteras med andra åtgärder som kan bidra till att stärka barnens ställning när det gäller stöd och service enligt lagen.

LSS-kommitténs förslag

- En bestämmelse införs i LSS för att stärka barnens ställning inom lagens tillämpningsområde. Bestämmelsen svarar mot artikel 3 i FN:s barnkonvention och innebär att när åtgärder rör barn ska särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver.
- En bestämmelse om barns rätt att få relevant information och att komma till tals beträffande åtgärder som rör dem införs i LSS. När en åtgärd rör ett barn ska barnets inställning så långt det är möjligt klarläggas. Hänsyn ska tas till barnets vilja med beaktande av dess ålder och mognad. För att kunna uttrycka sin inställning måste barnet ha tillgång till information om den

aktuella åtgärden samt om det finns möjlighet att välja åtgärd och de följder som de olika åtgärderna kan tänkas få.

- 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 och också i det dagliga arbetet med barn med olika former av funktionsnedsättningar.
- Om regeringen bedömer att en bestämmelse bör införas i SoL som ger socialnämnden rätt att tala med barn utan vårdnadshavarens samtycke i alla utredningar enligt 11 kap. 1 SoL bör man även överväga om det finns behov av motsvarande bestämmelse i LSS.
- 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.
- När registerkontroll underläts i enskild verksamhet enligt LSS ska tillståndet kunna återkallas. Sanktioner ska endast kunna användas när underlåtenheten är av allvarligt slag.
- Kontrollen av personliga assistenter och personal inom LSS-området bör jämföras med den av skolpersonal när det gäller vilka brott som ska anges i utdrag ur belastningsregistret, giltighetstid och återlämnande. Registerutdrag eller kopia av det ska bevaras under minst två år från det att anställningen, uppdraget, praktiktjänstgöringen eller liknande påbörjades.
- Tillsynsmyndigheten bör i sitt arbete informera om den rätt arbetsgivare har att inom bl.a. vård av utvecklingsstörda eller vård av barn och ungdom få ett utdrag ur belastningsregistret i fråga om den som den enskilde avser att anställa eller anlita som uppdragstagare.

4.6 Prioriterade utvecklingsområden inom och utom LSS

LSS-kommitténs bedömning

För att LSS ska fungera väl och utvecklas som rättighetslag krävs det ett samlat och långsiktigt utvecklingsarbete för att i viktiga delar fylla ut gapet mellan regelverk och tillämpning samt påverka de andra faktorer som i praktiken har betydelse för tillämpningen. Det gäller både vid beslut om insatser enligt lagen och vid utförandet av dessa. Ytterst handlar det om att hävda intentionerna bakom LSS så att insatserna enligt lagen inte uppfattas som mål i sig själva utan som medel för att uppnå goda levnadsvillkor.

Regeringen bör på nytt uppmärksamma balansen mellan handikappolitikens olika delar, dvs. individinsatserna och de generella insatserna. LSS får inte i praktiken bli det enda redskap som används för att uppnå de handikappolitiska målen för dem som omfattas av lagens personkrets. Etappmålen i den nationella handlingsplanen för handikappolitiken är satta till år 2010, vilket är en lämplig tidpunkt för en samlad bedömning av hur handikappolitiken bör utvecklas.

Det är nödvändigt att verksamheter som bedrivs enligt LSS får del av de utvecklingsinsatser som kan komma ur en satsning på evidensbaserad socialtjänst. Hittills har bara en begränsad del av statens satsningar på FoU-verksamheter och andra utvecklingsprojekt kommit verksamheter för personer med funktionsnedsättning till del. Om regeringen går vidare med förslagen från Utredningen för en kunskapsbaserad socialtjänst så bör stöd och service enligt LSS särskilt nämnas i de beslut som fattas om utvecklingsinsatser.

Förutsättningarna inom hjälpmedelsområdet bör uppmärksammas särskilt. 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. Även dessa frågor borde övervägas inför en fortsatt utveckling av handikappolitiken eftersom de har en långsiktig, strategisk betydelse som griper över sektors- och ansvarsgränser.

Kompetensfrågor har ofta en avgörande betydelse när det gäller stöd och service för personer med funktionsnedsättningar. Regeringen måste överväga en samlad och framtidsinriktad satsning på kompetensutveckling och långsiktig personalförsörjning inom funktionshinderområdet. För att ytterligare fördjupa analysen av de åtgärder som behövs kan sektorsansvaret inom handikappolitiken utnyttjas.

På det sättet kan underlaget breddas så att det även tar upp kompetensbehov hos alla berörda grupper.

Inom alla dessa utvecklingsområden kan det finnas möjligheter till samhällsekonomiska vinster som bör uppmärksammas och tas till vara.

4.7 Tillsyn, uppföljning och utvärdering

LSS-kommitténs bedömning

En väl fungerande tillsyn är en del av det ramverk som krävs för att säkerställa att LSS tillämpas så att lagens syften och mål uppnås. Såväl den enskilde som huvudmän och utförare har intresse av att tillsynen är aktiv, tydlig och systematisk. För lagstiftaren är tillsynen en garanti för att dess intentioner omsätts i praktiken och bidrar till att eventuella brister i lagstiftningen blir kända och möjliga att åtgärda.

De brister i tillsynen inom LSS-området som vi har kunnat notera under vårt arbete är oroande. I längden kan en eftersatt tillsyn urgröpa förtroendet för lagen och motverka att dess syften och mål uppnås. Mot bakgrund av lagens särskilt utformade rättigheter finns det skäl att lägga särskild vikt vid tillsynen av LSS när det gäller utveckling av den sociala tillsynen.

Regeringens beredning av de förslag som lämnats av Utredningen om tillsyn inom socialtjänsten bör leda fram till en social tillsyn som fullt ut kan vara den garanti för god kvalitet som är nödvändig även inom LSS-området. Det är särskilt viktigt att regeringen genomför förslaget om en resursförstärkning för den sociala tillsynen, vilket skulle ge tillsynen inom hela funktionshinderområdet bättre förutsättningar.

5. Huvudmannaskap för stöd och service

LSS-kommitténs bedömning

Valet av huvudmannaskap måste ytterst utgå från hur LSS ska fungera som redskap för att uppnå de nationella målen för handikappolitiken. Vidare måste huvudmannaskapet väljas och utformas så att centrala värden för flera intressenter så långt som möjligt säkerställs samtidigt.

För den enskilde handlar det om likvärdig tillgång till stöd och service efter egna behov för att kunna leva som andra samt en hög grad av valfrihet, inflytande och medbestämmande i fråga om vilka insatser det handlar om, hur dessa utförs och vad de betyder för det dagliga livet. I detta ingår även rätten att få särskilda krav som barnperspektiv beaktade.

För berörda huvudmän handlar det om tydlighet om syfte och uppgifter, om planerbarhet och möjligheter till ansvarsutkrävande samt om att, genom olika kontrollmöjligheter, kunna ansvara för att de verksamheter som faller inom huvudmannaskapet ger önskade resultat i förhållande till de resurser som använts.

För samhället (där den enskilde och berörda huvudmän givetvis ingår) handlar det om uppfyllelse av lagstadgade syften och mål samt nationella mål inom berörda politikområden. Ytterst handlar det om legitimitet utifrån måluppfyllelse och kunskap om kvalitet och kostnader.

Mycket pekar på att det sammansatta huvudmannaskap som valdes när LSS trädde i kraft har givit goda resultat. Den bärande tanken att ge de som omfattas av lagens personkrets stöd och service i olika kombinationer inom ramen för ett övergripande – men inte överbeskyddande – lokalt ansvar har på många sätt varit en framgångsrik väg att hantera de olika ambitioner och behov som förenas i lagen.

Det delade huvudmannaskapet för personlig assistans har dock medfört vissa problem. Kommunernas ansvar omfattar vissa inslag som de inte har kontroll över. De måste t.ex. bidra till finansieringen av assistansersättning även åt personer som de själva inte har utrett och de måste också i vissa fall bidra med vikarier eller sjuklönersättning åt enskilda assistansanordnare. Till detta kommer risker för administrativt dubbelarbete hos stat och kommuner m.m.

Att nu ändra huvudmannaskapet kan ha olika effekter för olika personer som behöver stöd eller service. I första hand är det en förändring mot ett ökat statligt ansvar som vi då bedömer vara intressant.

För den som främst behöver renodlade serviceinsatser, och som vill ta ett stort ansvar för hur dessa organiseras, kan ett statligt ansvar främja uppfyllelsen av de nationella målen för handikappolitiken. Genom att verkställigheten av insatserna handlar om att betala ut en ersättning som relativt fritt kan användas för köp av tjänster tillförsäkras den enskilde valfrihet och självbestämmande.

För den som behöver ett långsiktigt och mer kvalificerat stöd för att leva som andra kan effekterna av ett ökat statligt ansvar bli

mer varierade. Ökad valfrihet av utförare och möjligheter att enklare få del av särskild kompetens utanför hemkommunen är positiva effekter. Men det finns en risk för att LSS blir ett antal punktinsatser utan sammanhang med planering och andra sociala tjänster.

Vid en samlad bedömning finner vi att det i dag inte finns möjligheter för att ändra någon del av huvudmannaskapet utöver personlig assistans. Huvudmannaskapsfrågorna berörs dock av flera av de förslag som vi lämnar i andra delar av detta betänkande. Det gäller särskilt förbättrade förutsättningar för att få andra LSS-insatser än personlig assistans i annan kommun och systematiska utvecklingsinsatser för att stärka likvärdighet, måluppfyllelse, valfrihet och en effektiv resursanvändning inom LSS-området.

LSS-kommitténs förslag

- Staten ska ha ett samlat huvudmannaskap för beslut om och finansiering av insatsen personlig assistans.
- Regeringen bör, vid uppföljningen av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken år 2010, särskilt uppmärksamma den delade ansvarsfördelningen med olika huvudmän inom och utom LSS-området.
- Regeringen bör följa upp och utvärdera effekterna av statligt huvudmannaskap för personlig assistans, och andra åtgärder som vi föreslår, och därefter bedöma om det behövs ytterligare förändringar av ansvarsförhållandena.

6. Personlig assistans

6.1 Utgångspunkter

LSS-kommitténs bedömning

I vårt arbete med den personliga assistansen utgår vi ifrån de principer som varit vägledande för assistansreformen. Vi lämnar förslag som kan klargöra syften och mål för personlig assistans samt vad som är relevant i förhållande till samhällsliga krav på effektivitet och god resurshushållning för att uppnå dessa syften och mål.

Genomgående lägger vi stor vikt vid assistansens personliga karaktär. Det gäller såväl de behov som ger rätt till insatsen som

den kvalitet som utförandet bör präglas av. Det innebär att personlig assistans även fortsättningsvis ska vara ett personligt utformat stöd som ges i olika situationer av ett begränsat antal personer. Vi betonar också den enskildes delaktighet som ett avgörande kvalitetskriterium på personlig assistans.

Sedan assistansreformen genomfördes har den personliga assistansen präglats av en mycket hög uppskattning bland de assistansberättigade. Mycket tyder också på att deras stöd och självbestämmande i dagligt liv har förbättrats genom den personliga assistansen.

Den personliga assistansens nuvarande kostnadsnivå kan försvaras med hänsyn till de stora behov som finns inom området och insatsens kvaliteter, som gör att insatsen i många fall är kostnadseffektiv jämfört med nu tillgängliga alternativ. Assistansreformen närmar sig nu ändå en situation där kostnadsutvecklingen inte kan fortsätta utan att reformens långsiktiga hållbarhet hotas. Det finns också oklarheter om vilka behov som ska tillgodoses med personlig assistans och skillnader i bedömning och beräkning av behoven.

Det behövs åtgärder för att dämpa och stabilisera kostnadsutvecklingen utöver det som Försäkringskassan räknar med i sina prognoser över assistansersättningen. Målet är att de åtgärder som föreslås – tillsammans och genomförda fullt ut – ska leda till att den årliga kostnaden för assistansersättningen under åren 2010–2013 successivt minskas med omkring 3 miljarder kronor. Det motsvarar knappt 15 procent av de beräknade kostnaderna år 2010.

6.2 Reglering och ansvar

LSS-kommitténs bedömning

Den personliga assistansens förutsättningar behöver förtydligas och förenklas. Därför bör reglerna samlas i en lag, LSS, och ansvaret hos en huvudman, staten.

Personlig assistans är en av de insatser som beviljas enligt LSS. Den omständigheten att staten ansvarar för den ersättning som utgår och använder Försäkringskassan för att administrera ersättningen innebär inte att assistansersättningen i framtiden bör vara en del av socialförsäkringssystemet. Administrationen av ersättningen utgör endast en del av assistansen. Den personliga assistansen måste ses som en del av LSS och det måste skapas förutsättningar för uppföljning och kontroll också av utförandet av assistansen.

Statens ansvar för personlig assistans ska omfatta beslut och verkställighet av beslut genom utbetalning av ersättning för kostnader för personlig assistans. Utförandet ska inte omfattas av statens ansvar. Även vid ett samlat statligt huvudmannaskap för personlig assistans ska kommunerna ha ett ansvar att utföra personlig assistans i de fall den enskilde inte väljer någon annan anordnare. Statens ansvar för personlig assistans ska även fortsättningsvis hanteras av Försäkringskassan.

I avsnitt 6.3 och 7.3 lämnar vi ett antal förslag som motverkar riskerna för kostnadsförskjutningar mellan huvudmän i samband med att staten får ett samlat ansvar för personlig assistans. Huvudmannaförändringen måste också noga följas upp, både på kort och lång sikt. Den får inte leda till en minskad tillgång till andra LSS-insatser med god kvalitet.

LSS-kommitténs förslag

- LASS ska upphävas och tillämpliga delar av lagen inarbetas i LSS.
- Staten ska överta kommunernas uppgifter att betala ut sjuklöneersättning till enskilda assistansanordnare samt att besluta om tillfälligt utökad personlig assistans och verkställa dessa beslut. Kommunerna ska inte längre vara skyldiga att svara för finansieringen av de första 20 timmarna per vecka av den personliga assistans som staten beslutar om.
- 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.

6.3 Behov

LSS-kommitténs bedömning

Behovsbedömningar har spelat en avgörande roll för utvecklingen av personlig assistans. Genom dessa bedömningar har den personliga assistansen efterhand kommit att bli ett avsevärt större samhälleligt åtagande än vad lagstiftaren förutsåg när LSS infördes.

Behovsbegreppet beskrivs både mer och mindre ingående än vid andra insatser enligt LSS samt för insatser enligt SoL och HSL. Genom de ”grundläggande behov” som anges i 9 a § LSS finns en ovanligt tydlig avgränsning av behovsbegreppet. Genom formuleringen ”andra personliga behov”, som också nämns i 9 a § LSS och som inte närmare avgränsas i lagen eller i dess förarbeten, är begreppet dock vidare och vagare än när det handlar om behov av hälso- och sjukvård, socialt bistånd eller LSS-insatser utom personlig assistans. Skillnaden i exakthet mellan ”grundläggande behov” och ”andra personliga behov” verkar också finnas när det gäller skillnaden mellan beviljade assistanstimmar.

Behovsbedömningen ska även i fortsättningen avse en representativ del av den enskildes dagliga liv under en avgränsad del av den tidsperiod som ett beslut om personlig assistans avser. För en likvärdig behovsbedömning måste denna situation så långt möjligt kunna beskrivas av den enskilde i förväg och utredas och beräknas på ett systematiskt och för hela landet enhetligt sätt av Försäkringskassan.

LSS-kommitténs förslag

- Ett golv för rätten till personlig assistans vid mer än 20 timmars grundläggande behov i genomsnitt per vecka ska införas.
- Det grundläggande behov som avser att kommunicera ska omfatta tid som behövs för att kommunikation med andra överhuvudtaget ska vara möjlig för meningsutbyten mellan den enskilde och andra personer än dennes personliga assistenter.
- Det grundläggande behov som avser annan hjälp som förutsätter ingående kunskap om den funktionshindrade ska tas bort när det finns en samlad lösning för skydds- och begränsningsåtgärder bland de som ingår i personkretsen i LSS.

- 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.
- Dubbel assistans ska beviljas först efter att möjligheterna att tillgodose behoven genom hjälpmedel och bostadsanpassningar har prövats.
- LSS ska förtydligas så samtliga behov utreds och beräknas efter en enhetlig modell – även de andra behov som den enskilde har utöver de grundläggande behoven och som gäller aktiviteter i samband med boende, delaktighet i samhällslivet, träning och egenvård.
- 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.
- Regeringen bör undersöka möjligheterna till en gemensam finansiering av stat och landsting av personlig assistans som utförs i nära anslutning till sjukvård.
- Regeringen bör ta initiativ till att den tidsperiod som en assistansberättigad i vissa fall kan ha med sin personliga assistent under sjukhusvistelse förlängs.

6.4 Utförande och kvalitet

LSS-kommitténs bedömning

Personlig assistans ger stora och delvis unika möjligheter till medbestämmande och inflytande över stödet. Det ställer stora krav på ansvarstagande hos såväl assistansberättigade som anordnare och personliga assistenter.

Vårt intryck är att de flesta verksamheter med personlig assistans fungerar väl. Tydlighet om de bärande principerna bakom den personliga assistansen och strukturella förutsättningar för att dessa ska förverkligas i det dagliga arbetet kan dock bidra till att insatsen fortsätter att utvecklas i enlighet med de ursprungliga intentionerna. Inte minst de enskilda assistansanordnarna, som svarar för en stor

och ökande del av all personlig assistans, måste få en tydligare roll när det gäller kvalitet i personlig assistans.

Staten måste också fullt ut tar sitt ansvar för omständigheter som påverkar den personliga assistansens kvalitet och resultat. Det gäller inte minst de generella delarna av handikappolitiken, som har avgörande betydelse för att assistansberättigade ska kunna leva som andra och använda sin personliga assistans för delaktighet i samhällslivet.

LSS-kommitténs förslag

- Det ska alltid krävas avtal mellan assistansberättigade och assistansanordnare.
- Det ska ställas tydligare krav på assistansanordnares ansvar för god kvalitet. Socialstyrelsen bör få i uppdrag att utarbeta bedömningskriterier som kan användas i tillsynen av assistansanordnare. Bedömningskriterierna ska dock gälla för alla verksamheter med personlig assistans, oavsett om de utförs av kommuner eller enskilda anordnare.
- Av LSS ska framgå att en enskild verksamhet ska vara av god kvalitet och att tillstånd för enskilda verksamheter får förenas med villkor av betydelse för kvaliteten. Socialstyrelsen bör få i uppdrag att ta fram ytterligare normering.
- 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 verksamheter med personlig assistans för barn och ungdomar.
- Försäkringskassan bör få i uppdrag att aktivt och fortlöpande ge alla som beviljas personlig assistans information om deras rättigheter och skyldigheter i samband med insatsen.
- 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.

6.5 Ersättning

LSS-kommitténs bedömning

Det schabloniserade timbeloppet har administrativa fördelar som även fortsättningsvis bör tas till vara. För assistansreformens trovärdighet är det dock viktigt att timbeloppet schabloniseras så att det bidrar till en ändamålsenlig användning av assistansersättning. Marginaler som gör att betydande belopp kan användas till annat än kostnader för personlig assistans bör motverkas.

LSS-kommitténs förslag

- Regeringen bör förändra konstruktionen av det schabloniserade timbeloppet så att den delas upp i två delar. En del ska avse löne- och lönebikostnader och en del övriga kostnader.
- Den del av schablonen som avser löne- och lönebikostnader bör differentieras. Assistans som utförs på vardagar mellan kl. 06.00–22.00 ska ersättas med ett belopp. Assistans som utförs under övrig tid ska ersättas med ett annat, högre belopp. Ett krav för att få den högre schablonen är att den personliga assistenten fått OB-ersättning. Denna del av schablonen bör räknas upp enligt dagens modell.
- 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.
- Kostnaden för vikarier i samband med ordinarie assistentens sjukdom bör vid fastställandet av det schabloniserade timbeloppet räknas in i schablonen.
- Regeringen bör i sitt arbete med att fastställa det schabloniserade timbeloppet beakta effekterna av sitt förslag att sänka de sociala avgifterna för ungdomar och överväga om schablonbeloppet behöver anpassas i förhållande till detta.

6.6 Tillsyn och kontroll

LSS-kommitténs bedömning

Det finns flera olika möjliga lösningar för tillsyn och kontroll av den personliga assistansen med ett statligt huvudmannaskap. Vid valet mellan dessa måste den enskildes självbestämmande och valfrihet stå i centrum.

Anordnande av personlig assistans måste kunna ske på många olika sätt för att möta de skillnader i behov som finns och de skilda förutsättningar som olika former av funktionsnedsättningar ger för assistansen.

Kommitténs förslag nedan svarar mot ovannämnda krav men att behålla assistansen som en del av socialförsäkringen kan, liksom alternativet att skapa ett system för personlig assistans inom ramen för lagen om valfrihetssystem, också anses utgöra alternativ som bör beaktas under den fortsatta behandlingen av kommitténs förslag.

LSS-kommitténs förslag

- Tillsynen över personlig assistans ska vara en del av den statliga sociala tillsynen. Det gäller även tillsyn av enskilda assistansanordnare.
- Våra tidigare förslag om tillstånd för att anordna personlig assistans och möjligheter till sanktioner i form av föreläggande och återkallelse av tillstånd samt anmälningsplikt för dem som avser att själv anställa sina personliga assistenter bör genomföras även med ett statligt huvudmannaskap. Det ska vara möjligt att återkalla tillstånd att anordna personlig assistans vid ekonomisk misskötsamhet och ett sådant tillstånd ska kunna återkallas interimistiskt och utan att något föreläggande föregått återkallelsen.
- Tillståndsgivningen bör hanteras av en länsstyrelse för hela landet. Tillstånds- och tillsynsmyndigheterna bör tillföras ytterligare tjänster för uppgifter som avser personlig assistans och som ligger utanför den tillsyn och tillståndsgivning som bedrivs i dag.
- Försäkringskassan ska ansvara för att de som beviljas personlig assistans får information inför valet av anordnare medan tillstånds- och tillsynsmyndigheten ska ansvara för att uppgifter

om beviljade tillstånd för enskilda assistansanordnare är enkelt tillgängliga.

- Assistansersättningen ska betalas ut direkt till de anordnare som den enskilde väljer. Anordnare av assistans ska vara ansvariga för redovisningen av hur medlen använts och också för eventuell återbetalning. Försäkringskassan bör ges möjlighet att kräva den redovisning av anordnare av assistans som behövs för att kontroll av att ersättningen använts på avsett sätt ska kunna ske.
- Regeringen bör i ett senare skede bedöma hur lång avräkningsperioden ska vara. Det är då viktigt att beakta effekterna av de lagändringar som just har genomförts när det gäller assistansersättningen.

7. Insatser och uppgifter för kommuner och landsting

7.1 Övergripande frågor om kvalitet och kostnader

LSS-kommitténs bedömning

En hög grad av likvärdighet när det gäller tillgång och kvalitet är ett centralt värde när det gäller de insatser och uppgifter som vi föreslår att kommuner och landsting ska ansvara för inom LSS-området. Frågor om uppsökande arbete och samhällsplanering är ett av de mest intressanta utvecklingsområdena i anslutning till LSS. Ett systematiskt arbete med dessa frågor ligger också i linje med de mål och inriktningar som fastslås i den nationella handlingsplanen för handikappolitiken.

Den enskildes möjligheter till inflytande, medbestämmande och valfrihet är omistliga delar av stöd och service enligt LSS, oavsett vem som ansvarar för olika insatser och uppgifter. Vi vill understryka att lagens syften och mål inte är lägre satta när det gäller självbestämmande och valfrihet i de kommunala insatserna än i personlig assistans. Kommunernas ansvar för verkställigheten av beslutade LSS-insatser innebär bl.a. ett ansvar för att utveckla former för den enskildes inflytande och medbestämmande. Det krävs också aktiva informationsinsatser, god kompetens vid handläggning, beslut och utförande av stöd och service enligt LSS och ofta tillgång till ett kvalificerat personligt stöd åt den enskilde.

Kommunernas ökande kostnader för LSS-verksamhet beror främst på att antalet personer som beviljas insatser ökar. Under 2000-talets början har ökningen av antalet personer varit störst bland yngre och äldre personer. En nyckelfråga är hur generella och begränsade individuella insatser ska kunna möta behov i tid så att behovet av omfattande särskilt stöd inte blir större än nödvändigt.

LSS-kommitténs förslag

- Socialstyrelsen bör få i uppdrag att, i samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting, bedöma i vilken utsträckning den behovsbedömningsmodell för personlig assistans som ska vara klar år 2011 kan användas även för andra LSS-insatser och vilka kompletteringar som kan behövas för att detta ska vara möjligt.
- 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.
- Socialstyrelsen och länsstyrelserna bör få i uppdrag att utarbeta bedömningskriterier för tillsynen av kommunernas och landstingens uppgifter och insatser enligt LSS.
- Genom information till kommunerna bör regeringen tydliggöra att den föreslagna lagen om valfrihetssystem (LOV) också är avsedd att omfatta kommunala LSS-insatser.
- Kommunernas särskilda uppgifter enligt LSS ska kompletteras med en uppgift att upprätta en plan för hur de som omfattas av lagens personkrets ska kunna få sina behov tillgodosedda.

7.2 Insatser i annan kommun

LSS-kommitténs bedömning

Den grundläggande utgångspunkten i LSS är att stöd- och serviceinsatser ska tillgodoses i och av den kommun där den enskilde är bosatt. Med tanke på kvalitet och valfrihet måste det dock vara möjligt med alternativa lösningar. Dessa lösningar måste utformas

så att de inte äventyrar den enskildes tillgång till stöd och service på hemorten.

Oklarheter om ansvarsfördelningen för enskildas LSS-insatser mellan kommuner har uppkommit i samband med att kommuner samverkar om tillhandahållande bostad enligt LSS. Ytterst har det kommit att drabba den enskilde, bl.a. ifråga om dennes behov av långsiktighet i stödet och framtida möjlighet att tillförsäkras goda levnadsvillkor.

Det finns anledning att ändra lagstiftningen för att komma till rätta med de brister som kan finnas i kopplingen mellan insatser enligt SoL och LSS. Detta bör gälla för alla med beslut om insatser enligt lagarna, såväl barn som vuxna.

LSS-kommitténs förslag

- En kommuns möjlighet att behålla ansvaret för en person som beviljas boende enligt LSS, vilket kommer att tillhandahållas inom en annan kommuns gränser bör förtydligas. Av LSS (6 kap. 2 §) bör framgå att den beslutsfattande kommunen behåller ansvaret för den enskildes LSS-insatser trots att denne till följd av beslut om boendeinsats kommer att folkbokföras i en annan kommun. I lagen införs också en ny bestämmelse om att en kommun som tillhandahåller en bostad enligt 4 kap. 1 § 8-10 i en enskild vårdgivares verksamhet belägen i en annan kommun ska meddela den kommunen detta.
- Vidare bör det införas en ny regel i 16 kap. 2 § socialtjänstlagen med innebörden att den kommun som placerar en enskild i en annan kommun även har ett sammanhållet ansvar för dennes stöd- och serviceinsatser enligt LSS. En upplysning om detta förs också in i LSS.
- Socialstyrelsen bör få i uppdrag att undersöka om staten ska ta ett större ansvar när det gäller nationella kompetens- och kunskapscenter. Det handlar om enskilda och offentliga verksamheter med stöd och service enligt LSS som är och måste vara tillgängliga för brukare från hela landet eller stora delar av landet. Uppdraget bör omfatta en analys av behovet av ett större statligt ansvar och hur det ska organiseras. Vilka kvalitetskrav som ska ställas på de berörda verksamheterna bör undersökas,

liksom om det behövs en statlig delfinansiering av de stöd- och serviceinsatser vid de nationella kompetens- och kunskapscentren.

7.3 Insatser med beslut om boende

LSS-kommitténs bedömning

Den egna bostaden har en avgörande betydelse för den egna identiteten. Insatser med beslut om boende är därför centrala i LSS och har stor betydelse för hur lagen fungerar som ett effektivt redskap för att uppnå de handikappolitiska målen. En nyckelfråga är tillgången till ett kvalificerat och individuellt stöd åt den enskilde. Boendeinsatser får inte bli liktydiga med kollektivt stöd.

När det gäller bostad för vuxna varierar behoven av stöd och service mycket, från mycket stora och omfattande stödbehov till stöd för att vardagen ska fungera. Kvaliteten i insatsen är god och de enskilda trivs bra, men det finns möjligheter att förbättra individens självbestämmande, inte minst genom större möjligheter till individuella aktiviteter.

Vissa personer som är beviljade grupp- eller servicebostad har högre hyror än andra personer med motsvarande lägenhet beroende på att tillgång till gemensamhetsytor räknas med i bruksvärdeshyran. Det stämmer inte med principen att människor inte ska ha merkostnader till följd av funktionsnedsättningar, som är tydligt uttalad i förarbetena till LSS.

LSS-kommitténs förslag

- Den nuvarande insatsen bostad med särskild service för vuxna enligt LSS ska delas upp i tre olika insatser: boende i gruppbostad, boende i bostad med särskild service för vuxna och särskilt anpassad bostad.
- Den som är berättigad till gruppbostad eller bostad med särskild service för vuxna enligt LSS ska dels tillhöra lagens personkrets, dels ha behov av hjälp i sin bostad.
- Insatserna gruppbostad och bostad med särskild service för vuxna ska inte kunna kombineras med personlig assistans.

- Med skäliga kostnader för fritidsverksamhet och kulturella aktiviteter avses brukarens kostnad för deltagande i aktiviteten. Den enskilde ska inte ha några kostnader för medföljande personal.
- Regeringen bör skyndsamt 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.
- 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 idag finns för den som är 65 år eller äldre.

7.4 Stöd och service i ordinärt boende

LSS-kommitténs bedömning

LSS ger inte det regelbundna vardagsstöd i ordinärt boende som många i lagens personkrets behöver. Lagens starka betoning på stöd- och serviceinsatser som inkluderar boende med särskild service är inte helt i takt med en utveckling som innebär att särskilt alltför yngre efterfrågar ett ordinärt boende med tillgång till stöd och service även om de inte har rätt till personlig assistans. En förbättrad tillgång till stöd och service i ordinärt boende enligt LSS skulle öka den enskildes självbestämmande och delaktighet och minska efterfrågan på andra stöd- och serviceinsatser.

LSS-kommitténs 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 stödtid. Rätten till personlig service med boendestöd ska avse högst 40 timmars stöd per vecka. Effekter av detta i förhållande till det särskilda utjämnningssystemet för kommunala LSS-kostnader bör beaktas i den fortsatta beredningen av förslaget.

- I samband med att den nya insatsen införs tas den nuvarande insatsen ledsagarservice bort ur lagen. Avlösarservice enligt LSS påverkas inte av den nya insatsen.
- Regeringen bör bedöma om det behövs ytterligare klargöranden av vilket stöd och service som personer med dövblindhet kan ges enligt LSS när Socialstyrelsen uppdrag att precisera innebörden av vardagstolkning enligt HSL har avrapporterats.

7.5 Sysselsättning

LSS-kommitténs bedömning

Tillgång till arbete och annan sysselsättning är en nyckelfråga för möjligheterna att uppnå det handikappolitiska målet om full delaktighet i samhällslivet.

Det är av yttersta vikt att personer som kan ha rätt till daglig verksamhet inte automatiskt bedöms sakna arbetsförmåga. I första hand ska det prövas om de kan få ett vanligt arbete med stöd av Arbetsförmedlingen och dess riktade stöd till personer med funktionsnedsättning. Först när en ordentlig prövning av arbetsförmågan är gjord ska insatsen daglig verksamhet beviljas. Även inom den dagliga verksamheten finns det möjligheter att utveckla metoder för ökad delaktighet, genom insatsen eller genom ökade förutsättningar för den enskilde att övergå till lönearbete.

Rätten till daglig verksamhet för personer med psykiska funktionsnedsättningar i personkrets 3 enligt LSS som är beviljade aktivitets- eller sjukersättning ska ses som ett steg på vägen till rätten till daglig verksamhet för samtliga som tillhör LSS personkrets och är beviljade aktivitets- eller sjukersättning.

Många av de som beviljas aktivitets- eller sjukersättning på grund av psykiska funktionsnedsättningar har tidigare arbetat. Det är därför motiverat att som ett första steg ge dessa personer ett förstärkt stöd till meningsfull sysselsättning i form av daglig verksamhet enligt LSS. Genom detta förstärkta stöd kan även möjligheterna förbättras för att personer i gruppen ska inträda eller återinträda i arbetskraften.

Cirka 10 000 personer med psykiska funktionsnedsättningar bedöms tillhöra personkretsen för LSS. Av dessa bedöms cirka 7 400 personer ansöka om daglig verksamhet om de får rätt till det.

Den årliga kostnaden för att för att personer med psykiska funktionsnedsättningar som tillhör personkrets 3 ska få rätt till insatsen daglig verksamhet uppskattas till 495 miljoner kronor.

Det saknas i dag underlag för att bedöma konsekvenserna av att ge hela personkrets 3 rätt till daglig verksamhet.

LSS-kommitténs förslag

- För att kunna beviljas daglig verksamhet ska den enskilde vara beviljad aktivitets- eller sjukersättning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring av Försäkringskassan.
- Socialstyrelsen bör få i uppdrag att utarbeta riktlinjer för hur den dagliga verksamheten ska utformas så att den grupp som står nära arbetsmarknaden får ökade möjligheter till lönearbete.
- 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 erbjudas en aktivitetsplan som ska innehålla en beskrivning av syftet med den dagliga verksamheten.
- Personer med psykiska funktionsnedsättningar i personkrets 3 ska få rätt till daglig verksamhet enligt LSS.
- Kommunerna ska kompenseras stegvis under tre år för kostnader för ett införande av en rätt till daglig verksamhet för personer med psykiska funktionsnedsättningar i personkrets 3.
- Socialstyrelsen bör få i uppdrag att följa utvecklingen av sysselsättningsverksamhet inklusive daglig verksamhet för personer med psykiska funktionsnedsättningar.
- Den officiella statistiken om stöd och service enligt LSS bör omfatta en särskild redovisning av antalet personer med psykiska funktionsnedsättningar i personkrets 3 som är beviljade daglig verksamhet enligt LSS.
- Socialstyrelsen bör få i uppdrag att kartlägga behovet av meningsfull sysselsättning i form av daglig verksamhet enligt LSS för de som inte har psykiska funktionsnedsättningar och tillhör personkrets 3.

- Den enskildes rätt till daglig verksamhet ska gälla till och med det år denne fyller 67 år. Därefter bör den enskilde kunna erbjudas insatser som motsvarar den tidigare dagliga verksamheten enligt LSS eller annan sysselsättning.

7.6 Personligt stöd och individuell planering

LSS-kommitténs bedömning

Det finns flera situationer när de som ingår i personkretsen för LSS kan behöva ett personligt stöd för att fullt ut kunna använda olika insatser enligt lagen. Medan det personliga stödet ofta syftar till att skapa sammanhang och kontinuitet, så blir det genom att vara uppdelat på olika lagar och verksamheter lätt splittrat och svårt att överblicka eller ta del av. Det gäller både inom och utom LSS. I många sammanhang är det också svårt att avgränsa olika typer av personligt stöd efter vilka lagar som reglerar det.

Vid den utveckling av handikappolitiken som vi föreslår bör regeringen prioritera frågor om planering, samordning och samverkan när det gäller generellt och individuellt stöd till personer med funktionsnedsättning. I det sammanhanget är det angeläget att utveckla kvalitetsindikatorer och andra sätt att följa upp att behovet av olika sorters stöd tillgodoses oavsett om det sker genom exempelvis LSS-insatser eller habilitering och rehabilitering enligt HSL.

LSS-kommitténs 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.
- Insatsen råd och stöd ska benämnas särskilt expertstöd för att tydligare avgränsas mot annat personligt stöd. Insatsens kärna ska vara kunskapsstöd åt den enskilde.
- Det riktade statsbidrag som utgår till landstingen för råd och stöd för personer i personkrets 3 ska avskaffas. Istället bör det

generella statsbidraget till landstingen utökas med 100 miljoner kronor per år.

- I samband med att en kommunal insats enligt LSS beviljas ska den enskilde erbjudas en individuell plan med beslutade och planerade insatser som upprättas i samråd med henne eller honom. Den som har beviljats en LSS-insats ska därutöver kunna begära att en individuell plan upprättas.
- Den officiella statistiken om stöd och service enligt LSS ska kompletteras med individuppgifter om särskilt expertstöd samt uppgifter om antalet personer som fått en individuell plan upprättad.

8. Genomförande och konsekvenser

LSS-kommitténs bedömning

Vi bedömer att den nya lagen om stöd och service för vissa personer med funktionsnedsättning blir ett väl fungerande redskap för att de handikappolitiska målen ska kunna uppnås. Men vi vill understryka att det behövs flera andra generella och individuella insatser för att detta ska vara möjligt. LSS är inte, och får inte bli, det enda redskapet för att uppnå de handikappolitiska målen för de som har rätt till insatser enligt lagen.

Den nya lagen kan tidigast träda i kraft år 2010. Då bör förberedelser redan ha påbörjats inom Försäkringskassan, Länsstyrelserna, kommunerna och i viss mån landstingen. Vissa förändringar kan genomföras innan år 2010. Det gäller främst de ändringar vi föreslår av den schabloniserade timersättningen, som inte kräver lagändring.

Normering som krävs för att den nya lagen ska tillämpas på rätt sätt bör i huvudsak finnas när den nya lagen träder i kraft. De myndighetsuppdrag och utvecklingsinsatser som vi föreslår kräver i flera fall mer tid, men bör kunna avslutas inom den period på tre år som skisseras ovan. Till detta kommer ytterligare utredningar som föreslås för att den nya lagen ska fungera på rätt sätt i sitt sammanhang.

En viktig del vid förverkligandet av förslagen i betänkandet är att finansieringsprincipen följs. Kostnader som kan uppstå med

förslagen ska analyseras särskilt i den fortsatta beredningen och uppföljningen.

LSS-kommitténs förslag

- Kommunerna ska ompröva beslut om personlig assistans, ledsagar-service och boende under en tvåårsperiod i samband med att den nya lagen träder i kraft så att de kan förändras i enlighet med vad som gäller efter denna tidpunkt.
- Försäkringskassan bör få i uppdrag att undersöka möjligheterna att hantera rapporteringen av utförd assistanstid och medel som använts genom kostnadseffektiva tekniska lösningar.
- Socialstyrelsen bör få i uppdrag att under perioden 2010–2013 genomföra en samlad uppföljning och utvärdering av åtgärder och effekter inom LSS-området i samband med att den nya lagen genomförs. Tidsperioden är vald under förutsättning att den nya lagen träder i kraft år 2010.

