

**Riksförbundet för Utvecklingsstörda  
Barn, Ungdomar och Vuxna, FUB**

**YTTRANDE  
2009-02-06**

**Socialdepartementet**

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

**Riksförbundet FUB** är en intresseorganisation som arbetar för att barn, ungdomar och vuxna med utvecklingsstörning ska kunna leva ett gott liv. **Rikssektionen Klippan** är FUB:s sektion för medlemmar med utvecklingsstörning. FUB består av cirka 27 000 medlemmar i lokalföreningar runt om i landet. Personer med utvecklingsstörning och deras närstående är medlemmar i FUB liksom många andra som delar vår grundsyn. Personer med utvecklingsstörning tillhör personkrets 1 i LSS. Av de personer som idag är beviljade en eller flera LSS-insatser tillhör 82,5% personkrets 1. LSS är en av de mest betydelsefulla lagstiftningarna för personer med utvecklingsstörning och deras närstående. FUB har ända sedan bildandet för mer än 50 år sedan uppvaktat regering, riksdag och myndigheter och argumenterat för rätten till ett gott liv för människor med utvecklingsstörning i gemenskap med det övriga samhället. Argumentationen har byggt på en tydlig ideologi och kunskaper förvärvade genom forskning men också vardagliga iakttagelser och erfarenheter. I det omfattande utredningsarbete som föregick LSS hade FUB en framskjuten roll.

**Det är av avgörande vikt för FUB och dess medlemmar att LSS bevaras som rättighetslagstiftning och stärks ytterligare för att personer med utvecklingsstörning ska ha rätt att leva som andra.**

## **FUB:s ställningstagande till samtliga förslag**

Redovisningen följer betänkandets disposition. FUB har valt att ta med utredningens förslag i yttrandet för att det, främst för våra medlemmar, klart ska framgå vilka förslag FUB kommenterar. Utredningens förslag är markerade med en kantlinje.

### **Innehållsförteckning:**

4. Rätten till stöd och service .....	3
4.1 Behövs LSS som rättighetslag? .....	3
4.2 LSS – en lag om sociala tjänster.....	4
4.3 Vilka syften och mål ska lagen ha? .....	7
4.4 Personkretsen .....	13
4.5 Ett barnperspektiv i LSS.....	15
4.6 Prioriterade utvecklingsområden inom och utom LSS .....	18
4.7 Tillsyn, uppföljning och utvärdering .....	18
5. Huvudmannaskap för stöd och service.....	19
6. Personlig assistans .....	20
6.2 Reglering och ansvar .....	20
6.3 Behov .....	20
6.4 Utförande och kvalitet .....	26
6.5 Ersättning .....	27
6.6 Tillsyn och kontroll.....	28
7. Insatser och uppgifter för kommuner och landsting.....	29
7.1 Övergripande frågor om kvalitet och kostnader .....	29
7.2 Insatser i annan kommun.....	31
7.3 Insatser med beslut om boende.....	33
7.4 Stöd och service i ordinärt boende.....	37
7.5 Sysselsättning .....	43
7.6 Personligt stöd och individuell planering .....	47
8. Genomförande och konsekvenser .....	50

## 4. Rätten till stöd och service

### 4.1 Behövs LSS som rättighetslag?

1. LSS ska finnas kvar som rättighetslag för personer med omfattande stödbehov till följd av stora och varaktiga funktionsnedsättningar.
2. 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.

#### **FUB:s ställningstagande:**

1-2. FUB tillstyrker förslagen.

Målsättningen att stärka lagen om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning, LSS, och målsättningen att hålla ner kostnaderna för lagens tillämpning står i motsättning till varandra. Detta ger olyckligtvis betänkandet en i många sammanhang, tvetydig karaktär. För att minska denna tvetydiga karaktär anser vi att rubriken på betänkandet borde ha förmedlat det handikappolitiskt rätta budskapet till framtida beslutsfattare och tjänstemän. Titeln ”*Möjlighet att leva som andra*” kan tolkas på olika sätt. Beslutsfattare kan uppfatta rubriken som att möjligheten att leva som andra är beroende av om det finns ekonomiska resurser därtill. Även om FUB förstår att utredningens avsikt varit att rubriken ska ge uttryck för grundsatsen i normaliseringsprincipen vill vi att titeln på den slutgiltiga propositionen som regeringen framlägger till riksdagen ska vara

#### **Rättighet att leva som andra**

FUB instämmer i utredningens konstaterande att personer med funktionshinder fortfarande inte har samma möjligheter till delaktighet som andra i samhället. Skälen till utredningens slutsats är att gällande lagar tillsammans med samhällsstruktur och värderingar inte garanterar goda levnadsvillkor. Utredningens diskussioner kring rättigheter för personer med funktionsnedsättning inleds genomgående av en deklARATION om stöd för LSS och de principer som genomsyrar LSS. Det följs emellertid ofta av en argumentering som på väsentliga områden urvattnar LSS innebörd och funktion. Argumenten genomsyras ofta av ett kostnadstänkande. Om regeringen avser att följa den av riksdagen fastställda handikappolitiska deklARATIONEN bör ansträngningarna riktas mot att i första hand förverkliga de handikappolitiska målsättningarna och inte mot besparingar för en samhällsgrupp i stort behov av stöd och service från samhällets sida. FUB vill i sammanhanget hänvisa till förarbetena till LSS och den dåvarande departementschefens utgångspunkter inför införandet av LSS:

”Den svenska ekonomin går för närvarande igenom en av sina svåraste perioder. Då sätts vår förmåga till solidaritet och inlevelse på speciellt hårda prov. Ibland förs den fördelningspolitiska

debatten som om de flesta svenskar skulle vara "svaga". Det riskerar dränka kraven på angelägna förbättringar för dem som har de allra svårast. Det är sällan som de starkaste organisationerna företräder de mest utsatta människorna. Enligt min mening är det angeläget att vi även i svåra tider kan finna utrymme för förbättringar för de mest utsatta till vilka människor med grava funktionshinder hör." (prop. 1992/93:159 s. 43)

De direktiv som den nu avslutade LSS-utredningen fick av regeringen medförde att utredningen svårligen kunde lämna förslag som inte åsidosatte den svenska handikappolitiska planen. Trots denna "bakbundenhet" konstaterar utredningen att "det finns samma grundläggande skäl till att reglera rättigheter till stöd och service för vissa personer med funktionsnedsättningar i dag som när LSS tillkom" och att "LSS ska finnas kvar som rättighetslag för personer med omfattande stödbehov till följd av stora och varaktiga funktionsnedsättningar." "LSS är, och ska vara, en rättighetslag för sociala tjänster som kompletterar SoL, utan att ersätta eller inskränka denna." FUB delar helt utredningens ställningstagande.

Utredningen anser, med andra ord, att LSS måste finnas eftersom socialtjänstlagen (SoL) inte garanterar goda levnadsvillkor för alla grupper med funktionsnedsättning. Samtidigt argumenterar utredningen i en del fall, direkt eller indirekt, på ett sätt som gör att man får en känsla av att den anser att det egentligen inte föreligger någon skillnad mellan SoL och LSS. Det är en argumentering som vi känner igen från de diskussioner som förs av SKL. FUB anser att en vilja att behålla och utveckla LSS inte får innebära en anpassning av LSS till att motsvara SoL. LSS får, som utredningen själv säger, inte bli en minuslag. Det måste istället bli en fråga om att i SoL införa de kvalitativa krav som LSS ställer och att utveckla SoL utifrån dessa och inte tvärtom.

Så länge som personer med funktionsnedsättningar inte har samma möjligheter till delaktighet och inte kan uppnå jämlikhet i levnadsvillkor i förhållande till andra människor i samhället måste LSS få finnas. FUB anser att det är viktigt att regeringen klart visar att den vill fullfölja LSS intentioner. FUB anser även att det är alldeles för tidigt att börja utvärdera den nya lagen och ansvarsfördelningen redan 2010. Enligt utredningens förslag ska ju förändringarna i lagen börja gälla först 2010!

## 4.2 LSS – en lag om sociala tjänster

1. 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.
2. 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 gräzon där åtgärderna saknar laglig grund.
3. Det införs en regel i LSS som ger den enskilde rätt att få företräde inför nämnden i ett ärende som rör myndighetsutövning gentemot denne.

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

### **FUB:s ställningstagande:**

1. FUB ställer sig bakom förslaget. Se även kommentar till 6.2.

2. FUB anser inte att regeringen bör utreda en särskild reglering av skyddsåtgärder i verksamheter med stöd, service, omsorg och omvårdnad för personer med funktionsnedsättningar. Däremot bör såväl staten, kommunerna och landstingen särskilt uppmärksamma behovet av utbildning och kompetensutveckling för både personal inom och chefer för olika verksamheter för personer med funktionsnedsättning.

FUB tar starkt avstånd från användandet av olagliga metoder vid verksamheter för personer med utvecklingsstörning. Det ska inte få förekomma ”metoder” som legitimerar användande av tvång eller misshandel. FUB anser att flertalet av de situationer som kommit till vår kännedom där personal använt tvång skulle ha kunnat lösas genom humana och lagliga metoder.

Svensk handikaplagstiftning, i synnerhet LSS, är avsedd att tillförsäkra personer med funktionsnedsättning en god service och ett gott stöd. Målet är goda levnadsvillkor för den enskilde. Det övergripande målet är att den enskilde ska kunna leva som andra, trots sin funktionsnedsättning. Jämlika livsvillkor innebär bl.a. att jämförelser måste göras med de villkor som gäller för jämnåriga utan funktionsnedsättningar. Den enskilde ska kunna skapa sig ett värdigt liv, så likt andra människors liv som möjligt och i gemenskap med andra.

Det är i sammanhanget helt avgörande att personal i LSS-verksamheter har rätt kompetens för yrket och får den nödvändiga utbildning och beredskap som krävs för att hantera de svåra situationer som trots allt kan uppstå. Om personal i LSS-verksamheter utsätts för våld eller om personer med utvecklingsstörning utsätts för våld eller riskerar att skada sig själva ska de skyddslagar som redan finns i samhället användas. FUB anser att de lagar som gäller för övriga medborgare i samhället ska gälla såväl för personal som för personer med utvecklingsstörning.

FUB framhåller med skärpa att tvång mot den enskilde varken ryms eller bör rymmas inom LSS; hjälp till egen utveckling skall ges genom positiv uppmuntran och stöd. FUB anser även att det inte finns skäl att införa en särskild reglering som tillåter användandet av tvång mot personer med funktionsnedsättning.

FUB har i mer än 50 års tid kämpat för att personer med utvecklingsstörning ska betraktas som fullvärdiga medborgare, med samma rättigheter och skyldigheter som alla andra medborgare. I och med införandet av LSS för snart 15 år sedan har vi även

en allmän lag med samma mål. Ett införande av en tvångslagstiftning där det avgörande kriteriet för dess tillämpning är om en person har en funktionsnedsättning är oacceptabelt och skulle innebära ett stort steg tillbaka i Sveriges strävan mot ett jämlikt samhälle.

FUB vill passa på att lyfta fram filmen ”Från idiot till medborgare” som ger en ingående beskrivning av Sveriges utveckling av omsorgen om personer med utvecklingsstörning ([www.intra.info.se](http://www.intra.info.se)). Filmen bör vara självklar bakgrundskunskap för alla på departementet som kommer att arbeta med den kommande propositionen. Tidskriften Intra tar även i nr 4-2008 upp frågan om en tvångslag i Sverige liknande den som finns i Norge. Särskilt intressant är uppmärksammandet av den senaste tidens negativa utveckling till följd av lagen (vilket inte kommenteras av LSS-utredningen).

3. FUB ställer sig bakom förslaget. FUB anser att motsvarande rätt ska finnas för den enskilde när försäkringskassan beslutar om assistansersättning. Enligt Försäkringskassans vägledning om assistansersättning innebär inte 14 § FL en rätt att kräva ett sammanträde eller rätt att tala med just den eller de som ska besluta i ärendet. Rimligtvis bör samma rätt för den enskilde gälla oavsett vem som är huvudman för insatsen och FUB kan inte se att det skulle vara av mindre vikt för den enskilde att få företräde inför försäkringskassan än inför kommunen. FUB anser att om en sökt insats avslås eller inte beviljas fullt ut enligt ansökan så ska tjänstemannen kommunicera förslaget med den enskilde och dennes ställföreträdare samt erbjuda ett personligt besök innan beslutet tas.

4. FUB delar utredningens bedömning att en analys bör göras av behovet av och olika möjligheter för att stärka den enskildes ställning vid handläggningen av ärenden enligt LSS.

FUB har fått kännedom om många ärenden där kommunens handläggare inte följt förvaltningslagens bestämmelser. Särskilt gäller det bestämmelserna om skyndsamt handläggning, rätten till partsinsyn, kommunikationsskyldigheten och motivering av beslut. Till viss del bedömer vi att den bristande efterlevnaden av förvaltningslagen och avsaknaden av handlägningsrutiner beror på bristande kunskaper och eftersatt fortbildning. Genom att lyfta in vissa handlägningsregler i LSS skulle bestämmelserna ”komma närmare” handläggarna och förhoppningsvis följas i en högre utsträckning. Samtidigt innebär det en risk att föra in alltför många handlägningsbestämmelser i LSS eftersom lagen då blir än mer omfattande och riskerar att bli svåröverskådlig både för handläggarna och för den enskilde. FUB anser sammanfattningsvis att det är viktigare och mer ändamålsenligt att se till att de bestämmelser som redan finns efterföljs än att införa fler bestämmelser i LSS.

FUB vill i sammanhanget uppmärksamma att Socialstyrelsen har gett ut allmänna råd om personalens kompetens vid handläggning och uppföljning av ärenden som avser personer med funktionshinder, SOSFS 2008:32. I de kunskapsområden som Socialstyrelsen räknar upp som nödvändiga för handläggarna ingår allmän förvaltningsrätt.

FUB föreslår att det i likhet med vad som gäller inom flera andra yrken införs krav på certifiering av LSS-handläggare. För nyanställda LSS-handläggare bör det vara obligatoriskt att genomgå en utbildning om LSS och kringliggande lagstiftning samt även få åtminstone elementär kunskap om levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättningar och svensk handikappolitisk historia och utveckling. Förslaget bör omfatta alla men är särskilt viktigt för de socionomer som inte haft den specialinriktningen under sin utbildning.

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

1. 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.

2. 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.

#### **FUB:s ställningstagande:**

1. FUB har inga invändningar mot förslaget så länge som inte ambitionsnivån för LSS på något sätt minskas.

2. FUB har inga invändningar mot att 5 kap. SoL kompletteras med en bestämmelse om goda levnadsvillkor för personer med funktionsnedsättning. Det bör dock erinras att SoL redan innehåller bestämmelser om kommunens skyldigheter för personer med funktionsnedsättningar. Bestämmelserna är dock betydligt mer generellt utformade än LSS och kan därför inte direkt jämföras med de betydligt mer specifikt angivna målen i LSS. Socialtjänstlagens fjärde kapitel om bistånd gäller redan alla medborgare och behöver därför inte kompletteras med någon särskild bestämmelse för just personer med funktionsnedsättningar.

#### **Definitionen av goda levnadsvillkor**

Enligt 7 § LSS ska den enskilde genom insatserna tillförsäkras goda levnadsvillkor.

FUB delar inte LSS-kommitténs uppfattning att 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.

FUB anser det olyckligt att utredningen så starkt knyter begreppet goda levnadsvillkor till socialtjänstlagens bestämmelser om försörjningsstöd. Bestämmelserna om försörjningsstödet har ett renodlat ekonomiskt fokus och inbegriper inte bistånd i annan form än pengar. Insatserna i LSS har endast till syfte att ge den enskilde möjlighet att *kompensera* för de funktionshinder som den enskilde möter i samhället på grund av sin funktionsnedsättning. Dessutom är LSS ett konkret uttryck för den handikappolitiska principen att personer med funktionsnedsättning inte ska ha merkostnader på grund av sin funktionsnedsättning.

Att den enskilde genom insatserna ska tillförsäkras goda levnadsvillkor innebär följaktligen inte att syftet med insatserna i LSS är att den enskilde ska tillförsäkras en *ekonomisk miniminivå* jämförbar med riktlinjerna för försörjningsstödet enligt SoL.

LSS målsättning att insatserna ska tillförsäkra den enskilde goda levnadsvillkor innebär enligt FUB:s mening att insatserna i LSS ska vara verktyg för den enskilde att kunna *leva ett liv som andra i jämförlig ålder*. Goda levnadsvillkor uppnås genom att omgivningen/samhället kompenserar för svårigheter som förorsakas av funktionsnedsättningen. Detta synsätt överensstämmer med förarbetena till LSS, vari framhålls att ”målet för verksamheten enligt den nya lagen bör vara att människor med omfattande funktionshinder skall kunna skapa sig ett värdigt liv, så likt andra människors som möjligt och i gemenskap med andra människor. Insatserna skall vara så utformade att de stärker den enskildes möjlighet att leva ett självständigt och oberoende liv och att delta aktivt i samhällslivet.”

Vad som rent konkret utgör goda levnadsvillkor kan inte på ett enkelt sätt anges i vare sig lagtext eller förarbeten. Utgångspunkten måste alltid vara vad den enskilde själv anser vara goda levnadsvillkor för just honom eller henne. Om den enskilde själv inte kan uttrycka sin vilja ska den enskildes ställföreträdare efter bästa förmåga skapa sig en uppfattning om vad goda levnadsvillkor innebär för huvudmannen och arbeta för att dessa villkor uppfylls. Vad som är goda levnadsvillkor för en person behöver inte vara det för en annan. På samma sätt kan uppfattningen om vad som är goda levnadsvillkor förändras under livets gång. Den individuella planen enligt LSS är ett utmärkt verktyg för att informera om vad goda levnadsvillkor konkret innebär för den enskilde.

Eftersom diskussionen kring vad som är goda levnadsvillkor lätt blir alltför teoretisk vill FUB ge några exempel på vad våra medlemmar anser vara goda levnadsvillkor. Uppräkningen är förstås inte på något sätt uttömmande. Goda levnadsvillkor innebär rätten att kommunicera och att omgivningen anpassar sig till de individuella kommunikativa svårigheterna. Personal ska ta sig tid att lyssna. Vid behov ska lämpliga kommunikationshjälpmedel kunna användas. Goda levnadsvillkor innebär att individen har rätt att äta själv eller i sällskap av andra och

att måltiden består av hemlagad mat (om så önskas) som kan intas under gemytliga former och på ett säkert sätt. Goda levnadsvillkor innebär också möjligheten att påverka vad man äter. De som har ät- och sväljsvårigheter ska få maten konsistensanpassad, serverad på ett aptitretande sätt och vid behov få stöd med matningen av utbildad personal. Goda levnadsvillkor innebär god omvårdnad, t.ex. att hygien sköts och att hälsovården inte försummas. Goda levnadsvillkor innebär rätten att välja sysselsättning, bostad och bostadsort. Goda levnadsvillkor innebär rätten att själv välja vilka aktiviteter man vill ägna sig åt och om man vill göra dessa tillsammans med någon annan. Goda levnadsvillkor innebär att den enskilde ska få genomföra valda aktiviteter om den enskilde har ekonomiska möjligheter att bekosta dessa (för egen räkning). Goda levnadsvillkor innebär rätten att bjuda hem vem man vill och att få sova över hos en vän eller partner om man så önskar. Goda levnadsvillkor innebär att man ska känna trygghet i bostad och arbete. Goda levnadsvillkor innebär rätten till utveckling. Goda levnadsvillkor förutsätter att det finns tillräckligt med kompetent personal, som är utbildade och välbetalda; detta borgar för att personalen trivs; kontinuiteten garanteras och verksamheten värderas högt. Goda levnadsvillkor innebär rätten att upprätthålla en god kontakt med anhöriga och vänner. En förutsättning för goda levnadsvillkor är att användarna och deras företrädare kan vara med och välja ut lämplig personal i samband med anställningsintervjuer. Goda levnadsvillkor betyder en rätt till ett respektfullt bemötande i vardagen, rätten att bli bemött som människa och att inte bli bemött som en funktionsnedsättning.

Det är FUB:s bestämda uppfattning att den enskildes egenupplevda behov bör vara utgångspunkten vid handläggarens bedömning av om den enskilde är berättigad till en sökt insats. Om den enskilde har begränsad möjlighet att kommunicera sina behov till handläggaren ska den enskildes behov tolkas och förmedlas av en ställföreträdare. Det är inte sannolikt att någon av insatserna i LSS skulle sökas av en person som inte har något behov av dem. Det gäller särskilt med tanke på att LSS-insatserna ger den enskilde rätt till stöd, service och sysselsättning och inte ekonomisk ersättning.

Handläggarna har, trots utgångspunkten enligt ovan, i uppgift att även göra en självständig bedömning av om den enskilde har behov av en viss insats. Det är även handläggarens uppgift att vägleda den enskilde och föreslå de insatser och den omfattning av insatsen som handläggaren anser vara den mest ändamålsenliga för den enskilde. LSS ger slutligen den enskilde rätt att välja vilken insats som slutligen söks och handläggaren ska, efter en bedömning av den enskildes behov, besluta hur omfattande insatsen ska vara. Även om den enskilde p.g.a. sin funktionsnedsättning anses ha behov av den sökta insatsen gör handläggarna ibland bedömningen att den enskilde även utan den begärda insatsen uppnår goda levnadsvillkor. Om beslutsfattaren anser att insatsen bör beviljas i mindre omfattning än vad den enskilde begärt ska skälen för beslutet anges.

I de fall där beslutsfattaren och den enskilde har olika uppfattningar om behovet av stöd och service för att uppnå goda levnadsvillkor har rättsutvecklingen inneburit att den enskilde behöver visa att det finns ett behov av insatsen för att hon/han ska uppnå goda levnadsvillkor. Särskilt tydlig har denna utveckling blivit när det gäller insatsen ledsagarservice, där såväl handläggare som domstolarna regelmässigt bedömer om den enskilde verkligen är i behov av en sökt insats för att uppnå goda levnadsvillkor. I ett stort antal avgöranden sätts en betydligt lägre standard för vad som får anses vara goda levnadsvillkor för personer med utvecklingsstörning än vad som är normala levnadsvillkor för andra människor i jämförlig ålder utan funktionsnedsättning. Ett konkret exempel är insatsen kontaktperson, där flera kammarrättsdomar fastslagit att den enskilde uppnår (tillräckligt) goda levnadsvillkor genom det sociala livet i gruppbestoden och den dagliga verksamheten och därför inte har behov av något ytterligare socialt nätverk (i form av kontaktperson). En motsvarande begränsning för människor utan funktionsnedsättning skulle aldrig accepteras i Sverige (d.v.s. att man får nöja sig med det sociala nätverk som erbjuds genom arbetet och hemmet). *I bästa fall* gör handläggaren/domstolen emellertid en jämförelse med vad som är normalt förekommande för andra människor i ungefär samma ålder. FUB:s erfarenhet är emellertid att dessa bedömningar ofta grundas på rena antaganden om vad som kan anses vara goda levnadsvillkor för denna åldersgrupp av människor. Regeringsrätten har t.ex. bedömt att det är rimligt att en person i 40-årsåldern ska ha möjlighet att genomföra en resa till Danmark (dom den 15 september 2003, mål nr 6733-2000). Domen innebar ett genombrott när det gäller rätten att få en ledsagare för att kunna genomföra en utlandsresa. Men hur vanligt förekommande är det idag att en svensk i 40-årsåldern ges möjlighet att endast en gång under livet få resa till utlandet och endast inom Norden? Skulle det vara försvarbart att vägra en person utan funktionsnedsättning att med egna medel företa en resa till exempelvis Italien, Cypern, eller U.S.A.? Den statistik som finns om svenskars resvanor visar på helt andra resmöjligheter för flertalet svenskar.

FUB kommer aldrig att acceptera att beslutsfattare låter sin personliga uppfattning om vad som får anses vara goda levnadsvillkor för personer med funktionsnedsättning vara styrande för besluten. FUB anser att en ökad satsning på LSS-handläggarna, dels när det gäller status och lönesättning, men framförallt höjd kompetens och kunskap om levnadsvillkor för människor med funktionsnedsättningar är helt nödvändig för att objektiva bedömningar av huruvida den enskilde har behov av en insats eller inte ska kunna göras.

### **Självbestämmande, inflytande och medbestämmande**

FUB:s bestämda uppfattning är att en insats så långt det är möjligt ska utformas i enlighet med den enskildes önskemål. Om personer med begränsade möjligheter att ge uttryck för sin vilja företräds av en legal ställföreträdare ska insatsen så långt

möjligt utformas i enlighet med ställföreträdarens tolkning av den enskildes önskemål. Detta synsätt står helt i överensstämmelse med de ursprungliga intentionerna i LSS och kommer till uttryck både i lagen och i förarbetena:

”Den enskilde skall i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges.” (6 § LSS)

”Den enskilde skall ha ett direkt inflytande, både i planeringen och utformningen av insatsen och i genomförandet av den.” (prop. 1992/93:159 s.50)

Trots de mycket tydliga direktiven för hur lagen ska tillämpas är FUB:s erfarenhet att den enskildes medbestämmanderätt och inflytande när det gäller utformningen av LSS-insatser alltför ofta inte respekteras av berörda huvudmän. Förvaltningsdomstolarna tar inte heller i tillräcklig utsträckning hänsyn till lagens ändamålsparagrafer.

*FUB anser att bristen på inflytande och medbestämmande för den enskilde idag är en av de största bristerna när det gäller tillämpningen av LSS.*

Det nedslående resultatet av den enkätundersökning som LSS-kommittén genomfört gällande boendefrågor styrker denna uppfattning. Utredningen har dock inte reagerat nämnvärt över de stora brister i medbestämmande och inflytande som enkätundersökningen visar på. Alla som tar del av enkätresultaten behöver ställa sig frågan om de själva skulle acceptera de begränsningar i inflytande och valfrihet som undersökningen visar råder för personer i bostäder med särskild service enligt LSS.

En mycket vanlig gemensam nämnare i de tusentals medlemsärenden FUB behandlar varje år är bristen på inflytande och medbestämmande vid kommunernas behandling av LSS-insatser. Efter Regeringsrättens domar (RÅ 2007 ref. 62 I och II) har den enskildes rätt att vara med och påverka utformningen av en insats ytterligare förtunnats. Regeringsrätten har helt uppenbart fäst betydligt större vikt vid det kommunala självstyret än vid LSS målsättningsparagrafer. LSS-kommittén konstaterar lakoniskt att senare rättspraxis klarlagt att verkställigheten av de LSS-insatser som kommuner och landsting ansvarar för till stor del är en fråga för respektive huvudman. Lagstiftaren kan dock som bekant bekräfta eller åsidosätta rådande rättspraxis genom ändring av lagen.

*FUB anser att det ursprungliga syftet med LSS som en rättighetslag där den enskilde har ett avgörande inflytande över utformningen av olika insatser bör återställas.*

Den enskildes valmöjlighet när det gäller såväl utförare som utformning av den personliga assistansen är väl förankrad i både LSS förarbeten och i den praktiska tillämpningen. På samma sätt uttalas i förarbetena att den enskildes eller en enskild familjs önskemål och behov så långt möjligt bör vara avgörande vid val av

utformningen av insatsen korttidsvistelse (prop. 1992/93:159 s. 77). Där skiljer sig dock den avsedda valfriheten avsevärt från den praktiska tillämpningen. I ovan refererade domar från Regeringsrätten utelämnar domstolen i domskälen det för den ändamålsenliga tolkningen av lagen helt avgörande förarbetsuttalandet. Även om den enskildes valfrihet inte framhålls lika tydligt för alla LSS-insatser i förarbetena är det svårt att se några skäl till varför den enskildes inflytandegrad skulle vara lägre för en del insatser än för övriga. Även LSS-kommittén framhåller att ”lagens syften och mål på dessa punkter inte är lägre satta när det gäller kommunala stöd- och serviceinsatser än i personlig assistans” (s. 561). *Det bör därför direkt av lagen framgå att den enskildes eller dennes ställföreträdarens önskemål angående utformningen av en insats bör respekteras om det inte finns starka skäl som talar mot detta.* Utgångspunkten måste alltid vara att den enskilde själv eller dennes ställföreträdare bäst vet hur behoven av stöd och service kan tillgodoses. FUB anser därför att 1 kap. 3 § LSS bör ha följande lydelse:

”Verksamheten enligt denna lag ska vara av god kvalitet och bedrivas i samarbete med andra berörda samhällsorgan och myndigheter. Verksamheten ska vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Den enskilde ska i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges. *Den enskildes val av utförare och önskemål om utformning av en insats enligt lagen ska respekteras av ansvarig huvudman för insatsen om inte särskilda skäl talar mot detta.* Kvaliteten i verksamheten ska systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras. För verksamheten enligt denna lag ska det finnas den personal som behövs för att ett gott stöd och en god service och omvårdnad ska kunna ges.”

Önskemålen angående utformningen kan exempelvis gälla geografisk placering av verksamheten, använd pedagogik, kompetensnivå hos personal gällande specifika funktionsnedsättningar, tillgång till medicinsk omvårdnad specifik för funktionsnedsättningen m.m. I anslutning till ovan refererade Regeringsrättsdomar kan tilläggas att den enskilde och dennes närstående naturligtvis bör kunna avgöra om insatsen korttidsvistelse ska förläggas till vissa dagar. Om ansvarig huvudman har *starka* och legitima skäl att neka den enskilde den önskade utföraren eller utformningen av insatsen ska den enskilde kunna få frågan prövad genom förvaltningsbesvär.

I sammanhanget bör kommenteras LSS-kommitténs hänvisning till införandet av lagen om valfrihetssystem (LOV) som ett sätt att öka den enskildes valfrihet. FUB ställer sig försiktigt positiv till LOV på grund av den möjligheten. Tillämpningen av LOV är emellertid frivillig för kommunerna och än så länge har inte alla kommuner visat intresse för att tillämpa lagen. Det är bara de personer som bor i kommuner som tillämpar LOV som kommer att få en utökad valfrihet av utförare. Därför kan införandet av LOV leda till en minskning av likvärdigheten runt om i landet när det gäller den enskildes rätt till medbestämmande och inflytande, även om den enskildes rätt förhoppningsvis stärks i de kommuner som tillämpar LOV. Dessutom innebär regleringen i LOV att det i stort sett är upp till kommunen att avgöra vilka

kvalitetskrav verksamheterna ska uppfylla och till vilket pris kommunen ska köpa tjänsterna. FUB gör därför bedömningen att det inte är tillräckligt med införandet av LOV för att säkerställa den enskildes valfrihet. En lagändring som har till syfte att stärka den enskildes medbestämmanderätt och inflytande och som omfattar alla som tillhör LSS personkrets bör därför genomföras.

#### 4.4 Personkretsen

1. Den nuvarande personkretsen med dess tre grupper ska i princip bestå.
2. I personkrets 1 ändras "autism och autismliknande tillstånd" till "autismspektrumtillstånd"
3. 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.
4. 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.

#### **FUB:s ställningstagande:**

FUB har inga invändningar mot förslag 1-3. FUB anser att diagnosen utvecklingsstörning även fortsättningsvis ska vara tillräcklig för tillhörighet till personkretsen. En person med utvecklingsstörning har alltid behov av stöd- och serviceinsatser oavsett graden av utvecklingsstörning. Det beror på att själva diagnostiseringen baseras på att personen har en samtidig funktionsnedsättning i intelligens och adaptiva färdigheter inom följande tre områden: skolrelaterade färdigheter, sociala färdigheter och praktiska färdigheter. Internationellt accepterade klassifikationer är WHO:s ICD-10 och Amerikanska Psykiatriska Föreningens DSM-IV. Även den modernare klassifikationen ICF – Klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa används. Till skillnad från många andra diagnoser, som är symtomdiagnoser, kan man tala om utvecklingsstörning som en funktionsdiagnos.

Samma ställningstagande gjordes av lagstiftaren när omsorgslagen utvidgades till att gälla fler personer i och med införandet av LSS (prop. 1992/93:159 s. 53).

FUB vill i sammanhanget erinra om att utredningens förslag att ändra definitionen "autism och autismliknande tillstånd" till "autismspektrumtillstånd" inte syftar till någon förändring av personkretsens storlek och att det förtydligandet bör finnas med i regeringens direktiv till Socialstyrelsen.

4. FUB motsätter sig förslaget att införa en generell gräns för nybeviljande av insatser enligt LSS vid 65 år.

Förslaget är inte tillräckligt utrett av utredningen. Det fortsatta arbetet med diskrimineringslagen kan t.ex. komma att innebära att en 65-årsgräns måste omgärdas med olika villkor. FUB instämmer visserligen i uppfattningen att den nuvarande avgränsningen mot "normalt åldrande" inte är särskilt tydlig. Att utestänga personer över 65 år från nybeviljande av LSS-insatser får emellertid

konsekvenser som utredningen inte redovisat. Om en person har daglig verksamhet och fräntas insatsen efter 67 års ålder finns det, om förslaget om 65-års gräns genomförs, inte någon möjlighet för den enskilde att få kompletterande LSS-insatser som kan ersätta stödet i den dagliga verksamheten. Det kan t.ex. röra sig om utökad ledsagarservice eller personlig assistans/assistansersättning. Det bör påpekas att det idag finns flera personer med utvecklingsstörning som har daglig verksamhet även efter 67 års ålder. Utan ersättningsinsatser genom LSS då den dagliga verksamheten upphör skulle flera av dessa personer med all sannolikhet av kommunen hänvisas direkt till äldreboenden. En jämförelse kan göras med en person utan utvecklingsstörning som haft ett lönearbete och gått i pension efter 65 års ålder. Skulle det vara acceptabelt att den personen vägrades ett aktivt liv som pensionär? Människor med funktionsnedsättningar bör enligt FUB:s mening ha samma möjligheter som andra medborgare att leva ett aktivt liv efter "pensioneringen". Det skulle inte heller vara möjligt för en person att få daglig verksamhet mellan 65-67 års ålder som tidigare inte haft det, t.ex. om den enskilde tidigare haft ett lönearbete.

Avsikten med insatserna i LSS är att kompensera för de funktionshinder den enskilde har på grund av sin funktionsnedsättning. Det stöd och den service som den enskilde får genom LSS är tänkt att följa personen genom livet, om än i olika former. Varken funktionsnedsättningen eller behovet av stöd och service p.g.a. funktionsnedsättningen försvinner då den enskilde fyller 65 år. Det är därför inte heller rimligt att den enskilde inte längre ska ha möjlighet att beviljas nya LSS-insatser eller få utökning av tidigare insatser. Ett särskiljande av det stöd- och servicebehov som beror på den enskildes funktionsnedsättning och det behov som beror på den enskildes åldrande kan möjligen vara motiverat eftersom LSS inte är tänkt att kompensera för funktionsnedsättningar som beror på åldrande. Denna avgränsning bör emellertid lösas på ett annat sätt en genom en generell begränsning av tillgången till LSS-insatser på grund av ålder. LSS-handläggaren bör ha tillräcklig kompetens eller anlita sådan från exempelvis landstingens habilitering för att kunna avgöra om ett stöd- och servicebehov grundar sig på funktionsnedsättningen eller beror på stigande ålder utan något samband med funktionsnedsättningen.

FUB vill även framhålla vikten av att den särskilda kompetens som finns hos personal i LSS-verksamheter ska kunna nyttjas även för äldre personer med utvecklingsstörning. Behovet av ett professionellt stöd följer personen med utvecklingsstörning livet ut. Det är därför inte lämpligt att äldre personer med utvecklingsstörning mot sin vilja blir placerade i äldreboenden där det saknas särskild kompetens om utvecklingsstörning bland personalen. "Äldreomsorgskompetensen" bör byggas på i de ordinarie LSS-verksamheterna efter hand som personerna med utvecklingsstörning blir äldre. Flera kommuner har även särskilda avdelningar på äldreboenden för personer med utvecklingsstörning där personalen har kompetens både när det gäller funktionsnedsättningen och

äldrevården. Det ska även vara den enskildes eget val om denne vill bo hemma eller vill flytta till ett äldreboende på ålderns höst.

#### 4.5 Ett barnperspektiv i LSS

1. 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.
2. 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 och om det finns möjlighet att välja åtgärd, de följder som de olika åtgärderna kan tänkas få.
3. Regeringen bör uppdraga 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.
4. 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.
5. 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.
6. När registerkontroll underlåts i enskild verksamhet enligt LSS ska tillståndet kunna återkallas. Sanktioner ska endast kunna användas när underlåtenheten är av allvarligt slag.
7. 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.
8. 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.

#### FUB:s ställningstagande:

1-3. FUB tillstyrker förslag 1-3. I anslutning till förslag två vill FUB framhålla att den information som ska ges till barn måste vara *anpassad* så att barnet/ungdomen förstår den. Det kan exempelvis innebära att kommunen ser till att det finns information om de olika LSS-insatserna på lättläst svenska, genom pictogram, på olika språk och att handläggare får särskild utbildning i bemötande av barn och ungdomar med utvecklingsstörning. Handläggare bör även kontinuerligt utbildas och uppdateras när det gäller nyutvecklade kommunikations- och anpassningsmetoder.

FUB anser även att det i ett eventuellt förarbetsuttalande tydligt bör framgå att det är barnets vårdnadshavare som är barnets ställföreträdare och att barnets föräldrar normalt är de personer som bäst insatta i sitt barns liv och behov. FUB har i flera enskilda ärenden erfarit att handläggare har en negativ inställning till att föräldrar söker vissa LSS-insatser för sina barn, ofta med hänvisning till "barnets bästa". Även om det förhoppningsvis hör till ovanligheterna att så sker är FUB oroat för att

”hänsyn” till barnets bästa kan komma att användas som ett argument för handläggaren att inte bevilja en insats som vårdnadshavarna sökt för sitt barn eller för sig själva och familjen, t.ex. korttidsvistelse eller avlösarservice. FUB har flera exempel på att insatsen korttidsvistelse och avlösarservice nekats med hänvisning till att barnet bör vara så mycket som möjligt med sin familj. En sådan uppfattning bygger på en fundamentalt felaktig förståelse av situationen för många familjer där det finns ett barn med omfattande funktionsnedsättningar. Enligt FUB:s uppfattning strävar alla familjer efter att få vara tillsammans så mycket som möjligt. Men för att det ska vara möjligt i en familj att t.ex. ägna tid åt de andra syskonen eller för föräldrarna att någon gång kunna få hämta andan är det en absolut nödvändighet att emellanåt kunna få avlösning i omvårdnadsarbetet. Det är också helt nödvändigt att ungdomen med funktionsnedsättningen emellanåt får möjlighet att komma ifrån hemmiljön och göra egna aktiviteter. Insatser som korttidsvistelse och ledsagarservice är även nödvändiga för ungdomens frigörelseprocess från föräldrarna. Till skillnad från de flesta ungdomar utan t.ex. utvecklingsstörning ser inte alltid ungdomen med utvecklingsstörning själv den här processen som nödvändig eller ens önskvärd. Det krävs oftast att föräldrar och andra närstående tar en aktiv del i denna frigörelseprocess, vilket inte alltid krävs för ungdomar utan utvecklingsstörning. Barnets/ungdomens uppfattning ska naturligtvis beaktas och vägas in vid handläggarens bedömning. Det är dock ytterst vårdnadshavarna som bestämmer vilken LSS-insats som ska sökas (för barn/ungdomar under 15 år eller om ungdomen uppenbart saknar förmåga att på egen hand ta ställning i frågan) och därmed vad som är för barnets bästa. Skulle en LSS-handläggare erfarit att en förälder inte agerar på ett sätt som är förenligt med barnets bästa och det föreligger en risk för att barnet far illa ska naturligtvis socialnämnden agera enligt skyddsbestämmelserna i SoL eller LVU på samma sätt för barn och ungdomar med utvecklingsstörning som när det gäller barn och ungdomar utan funktionsnedsättning.

4. Utredningen lägger visserligen inte något konkret förslag som ger socialnämnden rätt att tala med barn utan vårdnadshavarens samtycke. FUB vill ändå framhålla att det knappast kan göras en direkt överföring av en eventuell bestämmelse i SoL med det innehållet till LSS. Alla insatser i LSS som är riktade till barn och ungdomar kräver samplanering med närstående. FUB har svårt att finna exempel på någon konkret situation som i samband med en LSS-utredning skulle kräva att nämnden talar med barnet utan vårdnadshavarens samtycke. Naturligtvis bör ändå inte föräldern utan goda skäl motsätta sig att handläggaren talar med den person till vilken insatsen är riktad. Men med tanke på den negativa inställning som FUB erfarit att flera kommuner idag har till LSS och de direktiv som ofta ges till handläggare att vara restriktiva med att bevilja LSS-insatser anser FUB att det finns en risk att en bestämmelse som ger handläggarna en ovillkorlig rätt att tala med barnet utan vårdnadshavarnas samtycke kan komma att utnyttjas på ett felaktigt sätt. Eftersom FUB har flera exempel på att kommuner försökt att övertala föräldrar att inte söka

LSS-insatser bl.a. med hänvisning till kommunens ekonomi anser vi att våra farhågor inte är ogrundade. En eventuell bestämmelse i LSS som ger socialnämnden rätt att tala med barn utan vårdnadshavarens samtycke kräver därför särskilda hänsynstaganden som vi inte närmare går in på här men som vi får anledning att återkomma till om det blir aktuellt.

5. FUB tillstyrker förslaget men vill att obligatorisk registerkontroll även ska omfatta LSS-verksamheter för vuxna personer med utvecklingsstörning.

FUB har länge arbetat för att en obligatorisk registerkontroll bör omfatta all personal som arbetar inom LSS-verksamhet, inte bara den personal som arbetar med barn och ungdomar. Personer med utvecklingsstörning är på grund av sin funktionsnedsättning generellt mer utsatta för risk för olika former av övergrepp än personer utan utvecklingsstörning. Med tanke både på den tillit som krävs mellan personen med utvecklingsstörning och den personal som arbetar i olika LSS-verksamheter och den ofta bristande insynen i (och tillsynen av) verksamheterna är det nödvändigt att så långt möjligt säkerställa att lämplig personal anställs. Kontrollen innebär inte någon garanti för att den enskilde inte ska bli utsatt för övergrepp men skulle öka tryggheten för personer med LSS-insatser. FUB anser att hänsynen till den enskildes trygghet i detta fall väger betydligt tyngre än det eventuella integritetsintrång det kan innebära att göra registerutdrag vid anställning av ny personal.

Enligt förslaget ska den person som söker anställningen själv begära registerutdraget och lämna det till arbetsgivaren. FUB anser att det bör övervägas om det i stället ska vara arbetsgivaren som gör registerutdraget, bl.a. med hänsyn till att det då inte går att manipulera registerutdraget innan det lämnas in. Dessutom behöver då bara ett registerutdrag göras för varje person som anställs.

6-7. FUB tillstyrker förslagen.

8. FUB vill uppmärksamma departementet på att utredningen glömt nämna 11 § femte punkten i förordningen (1999:1134) om belastningsregister. Om lagstiftaren i enlighet med FUB:s förslag väljer att omfatta vuxna personer med utvecklingsstörning i förslaget om obligatorisk registerkontroll behöver förstås inte bestämmelserna i förordningen uppmärksammas.

### **Familjeperspektivet**

I förarbetena till den gamla utredningen om LSS diskuterades och framhölls vikten av ett helhetsperspektiv när det gällde personer med utvecklingsstörning. Det innebar att man när det gällde barn och ungdomar betonade betydelsen av ett för individen integrerat barn/ungdoms- och familjeperspektiv. I LSS-kommitténs utredning har familjeperspektivet kommit bort. Istället utgår man renodlat från ett barnperspektiv

där det hela tiden är fråga om att se till individens, barnets behov. Men vad man då glömmer och som inte nog kan framhävas är att barn- och ungdomar med funktionsnedsättning/utvecklingsstörning ingår som medlemmar i en familj. De har föräldrar och ofta syskon som oavsett boendeform har avgörande ansvar, roll och betydelse för barnets livskvalitet, känsla av trygghet och sociala välbefinnande. Föräldrarnas ansvar varierar naturligtvis med avseende på barnets ålder, men väl så viktigt är graden av barnets funktionsnedsättning och det behov av stöd och service som det medför.

När man diskuterar insatser för barn är det därför, i enlighet med synpunkterna ovan, viktigt att även se på dessa insatser i ett familjeperspektiv. Men utredningen diskuterar överhuvudtaget inte hur viktigt det är för t.ex. handläggaren att ha ett familjeperspektiv vilket vi ser som en stor brist.

#### **4.6 Prioriterade utvecklingsområden inom och utom LSS**

##### **FUB:s ställningstagande:**

###### *Kompetens*

Kompetensutveckling är ett synnerligen viktigt men eftersatt område inom handikappomsorgen vilket även utredningen konstaterar. Det finns stora brister i kunskapen om vad olika funktionsnedsättningar innebär i den enskildes vardagstillvaro och om det offentliga normsystemet. FUB saknar dock konkreta förbättringsförslag från utredningen. FUB är av den bestämda uppfattningen att det är hög tid att genomföra en satsning på kompetensutveckling för såväl personal, handläggare och verksamhetschefer inom LSS-verksamheter runt om i landet. Även politiker bör få del av denna satsning. LSS-handläggarnas roll i den kommunala organisationen bör dessutom stärkas och deras mycket viktiga och ansvarsfulla arbete bör återspeglas i både kompetensutvecklingshänseende och när det gäller frukterna av arbetet.

#### **4.7 Tillsyn, uppföljning och utvärdering**

Det är positivt att utredningen lyfter problemet med att tillsynen inte fungerar på ett tillfredsställande sätt idag. Det är även positivt att utredningen förordar ökade resurser för tillsynsverksamheten. Det råder en stor osäkerhet bland FUB:s medlemmar om vad som ska hända med tillsynen över LSS. En väl fungerande tillsyn är en av hörnstenarna i LSS som rättighetslagstiftning. Det är inte acceptabelt att det samtidigt som det genomförs stora förändringar av LSS kommer att saknas en regional tillsyn över lagens tillämpning. FUB har ställt sig positiv till den nyligen avslutade tillsynsutredningens förslag såvitt avser slutprodukten, nämligen regionala tillsynsenheter med stor kompetens inom funktionshinderområdet och LSS. FUB är dock oroade över övergångsfasen, d.v.s. från det att länsstyrelserna fräntas

tillsynsansvaret till dess att de nya regionala tillsynsenheterna påbörjar sitt uppdrag. FUB bedömer att Socialstyrelsen inte kommer att kunna bevaka tillämpningen av LSS runt om i hela landet. Inte heller kommer Socialstyrelsen ha möjlighet att utvärdera tillämpningen av förändringarna i LSS och samtidigt ha en fungerande tillsyn. Socialstyrelsen har dessutom av LSS-kommittén getts över 20 ytterligare uppdrag. Departementet bör ta detta i beaktande och se till att tillsynen av LSS inte försvagas under det att organisationsförändringen pågår, exempelvis genom att låta länsstyrelsernas tillsynsansvar kvarstå tills Socialstyrelsens regionala tillsynsenheter är inrättade.

## 5. Huvudmannaskap för stöd och service

1. Staten ska ha ett samlat huvudmannaskap för beslut om och finansiering av insatsen personlig assistans.
2. Regeringen bör, vid uppföljningen av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken år 2010, särskilt uppmärksamma den splittrade ansvarsfördelningen med olika huvudmän inom och utom LSS-området.
3. 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.

### FUB:s ställningstagande:

1. FUB tar inte ställning för eller mot ett statligt huvudmannaskap när det gäller insatsen personlig assistans. Det är väldigt svårt att se vilka eventuella konsekvenser förslaget får. Däremot anser FUB i likhet med utredningen att kommunerna även fortsättningsvis bör vara huvudman för övriga LSS-insatser. För FUB handlar huvudmannaskapsfrågan om kommunalt medborgarskap. Den demokratiska påverkansmöjligheten i en kommun och närheten till beslutsfattare är viktig och central för FUB:s medlemmar. Ett förstatligande av LSS skulle medföra mer byråkrati och att beslutsfattare får än svårare att överblicka den enskildes vardag, vilket riskerar leda till en sämre rättssäkerhet för den enskilde. FUB har i decennier verkat för ett kommunalt medborgarskap för sina medlemmar. Om staten tar över huvudmannaskapet för LSS, betyder det en ideologisk tillbakagång för FUB:s medlemmar som länge kämpat för att bli kommunmedborgare på samma villkor som alla andra.

2-3. FUB anser att det är alldeles för tidigt att göra en ny utredning av ansvarsfördelningen för LSS redan 2010. LSS-kommittén har ägnat lång tid åt att grundligt utreda huvudmannaskapsfrågan och har kommit fram till den ansvarsfördelning som föreslås i betänkandet. Handikappförbundens samarbetsorgan (HSO) står bakom utredningens ställningstagande i huvudmannaskapsfrågan. Uppföljningar av lagstiftning är förstås nödvändiga och det är bl.a. därför FUB välkomnade den nu genomförda översynen av LSS. FUB kan dock inte se något behov av att inom överskådlig tid göra en ny översyn av huvudmannaskapsfrågan eftersom LSS-kommitténs arbete till stor del varit inriktat på att utreda just den

frågan. Det är olyckligt att utredningen sätter så lite tillit till de egna bedömningarna och slutsatserna att man förordar en ny bedömning redan vid samma tid då förslagen ska träda ikraft.

## 6. Personlig assistans

### 6.2 Reglering och ansvar

1. LASS ska upphävas och tillämpliga delar av lagen inarbetas i LSS.
2. 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.
3. 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.

#### **FUB:s ställningstagande:**

FUB tillstyrker förslagen 1-3 med de reservationer som framgår av kommentaren till 6.3 kap.

FUB instämmer helt i utredningens konstaterande att LSS ska vara en rättighetslag för sociala tjänster, inkluderat personlig assistans, med *gemensamma syften, mål och kvalitetskrav* på de insatser som anges i lagen. Det är viktigt att försäkringskassan vid bedömningar av rätten till assistansersättning respekterar målsättningen att LSS ska ge personer med utvecklingsstörning goda levnadsvillkor och tar detta i beaktande vid bedömningar gällande rätten till och omfattningen av assistansersättning. Det i och för sig vällovliga syftet med likvärdighet i bedömningar runt om i landet får inte leda till bedömningar som *enbart* grundar sig på läkarintyg och timberäkningar enligt behovsbedömningsmodeller. Strävan efter likvärdighet får inte leda till likformighet. Hänsyn måste alltid tas till den enskildes hela levnadssituation och förmågan att få vardagen att gå ihop. Det är tanken bakom hela LSS och ska naturligtvis även gälla försäkringskassans bedömningar av assistansersättningen. Det är t.ex. viktigt att inte alltför ingående beräkningar av minuter leder till orimliga krav på den enskilde att redovisa sina behov. Det är även viktigt att försäkringskassans handläggare får gedigen kunskap om LSS och då särskilt lagens syften, mål och kvalitetskrav.

### 6.3 Behov

1. Ett golv för rätten till personlig assistans på minst 20 timmars grundläggande behov per vecka ska införas.
2. 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.

3. 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 dem som ingår i personkretsen i LSS.
4. 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.
5. Dubbel assistans ska beviljas först efter att möjligheterna att tillgodose behoven genom hjälpmedel och bostadsanpassningar har prövats.
6. 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.
7. 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.
8. Regeringen bör undersöka möjligheterna till en gemensam finansiering av stat och landsting av personlig assistans som utförs i nära anslutning till sjukvård.
9. Regeringen bör ta initiativ till att den tidsperiod som en assistansberättigad i vissa fall kan ha med sin personliga assistent under sjukhusvistelse förlängs.

### **FUB:s ställningstagande:**

1. FUB anser att golvet för rätten till assistansersättning bör sänkas till 10 timmar om förslaget att ta bort insatsen personlig assistans enligt LSS genomförs. Om nuvarande krav på 20 timmar behålls samtidigt som rätten till personlig assistans enligt LSS tas bort kommer många personer att bli av med sin personliga assistans. De blir då hänvisade till den ”nya” insatsen personlig service med boendestöd. Utredningen föreslår ett tak på 40 timmar/vecka för insatsen personlig service. Det kommer inte att vara tillräckligt för flera av dem som haft personlig assistans tidigare och dessa personer kommer då att vara tvungna att söka kompletterande stöd och service genom SoL. Utredningen hänvisar också dessa personer till SoL-insatser.
2. FUB anser att förslaget redan är tillgodosett. Ett grundläggande behov av assistans för att kunna kommunicera med andra innebär enligt gällande praxis att den enskilde behöver ha ytterligare en person, det vill säga den personliga assistenten, närvarande för att kommunikation över huvud taget ska vara möjlig. Det säger sig självt att man inte kan få assistansersättning för att kommunicera med sina assistenter. Assistenterna är den enskildes hjälpmedel för att kunna kommunicera med andra.
3. FUB motsätter sig förslaget. Angående behovet av en särskild reglering av skydds- och begränsningsåtgärder se vår kommentar till kap. 4.2 punkt 2. Ingående kunskap om funktionsnedsättningar, både allmänt och om specifika funktionsnedsättningar hos de personer man arbetar med, är av fundamental vikt för att kunna förstå den enskilde personens behov och önskemål liksom för att kunna ge ett gott och adekvat bemötande. För personer med utvecklingsstörning och/eller autism är det inte ovanligt att en del av assistansen är beräknad efter ett behov av hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den enskilde. Det handlar om många situationer som inte inbegriper olagliga handlingar som inlåsning eller fasthållning

utan som är helt legitima och nödvändiga för att kunna ge den enskilde goda levnadsvillkor. Som exempel kan nämnas bl.a. stöd för andning, behandling vid epilepsianfall och olika behov på grund av kognitiva funktionsnedsättningar. Ett klagande i lagtexten att lagens insatser inte får användas för tvång eller begränsning mot den enskilde bör dock införas.

4. FUB motsätter sig förslaget. FUB delar uppfattning med Föreningen JAG, att förslaget är diskriminerande och oförenligt med den syn på människor med funktionsnedsättningar som uttrycks i Sveriges åtaganden om mänskliga rättigheter liksom i Sveriges handikappolitiska plan. Förslaget grundas enligt utredningen på att den som bara har ett stadigvarande behov av hjälp för de grundläggande behoven inte ska beviljas personlig assistans. Utredningen redogör inte för vilka typer av livssituationer det kan röra sig om eller hur många personer som får personlig assistans enbart för de grundläggande behoven. Utredningen lyfter dock särskilt fram de personer för vilka de ”personliga behoven är små”. De kommer dock vad FUB förstår ändå inte omfattas av förslaget eftersom de trots allt har andra personliga behov. Utredningen anför vidare att den inte vet ”om det beror på att personerna i fråga har ett så omfattande behov av omvårdnad att det inte är aktuellt med andra personliga behov eller om det handlar om personer som klarar sig själva i stort men behöver viss punktvis hjälp med de grundläggande behoven”. Uttalandet visar på en stor okunskap om insatsen personlig assistans och de nuvarande kraven för att få insatsen. Personer som endast behöver ”punktvis hjälp med de grundläggande behoven” skulle aldrig beviljas assistansersättning eftersom deras behov knappast skulle överstiga 20 timmar per vecka! Och de personer som har beviljats assistansersättning *har* omfattande behov av hjälp med de grundläggande behoven.

Hur många personer är det idag som har personlig assistans *enbart* för de grundläggande behoven? Och vilka personer rör det sig om? Är det medvetlösa personer utredningen syftar på? Utredningen är mycket otydlig på denna punkt.

Förslaget riskerar att få till följd att försäkringskassans handläggare börjar göra bedömningar huruvida den enskilde anses ha behov av de aktiviteter som ger rätt till personlig assistans för andra personliga behov, d.v.s. alla de saker som gör livet värt att leva. Det är inte handläggarens sak att göra en sådan bedömning. Insatsen personlig assistans bygger på att den enskilde eller dennes ställföreträdare först beskriver behovet av assistans för olika aktiviteter och att handläggaren sedan gör en bedömning om funktionsnedsättningen medför ett behov av *den praktiska hjälp* som krävs för att kunna tillgodose behovet. *Behovet av själva aktiviteterna ska inte prövas av handläggaren.*

5. Endast under förutsättning att det snarast görs en översyn av hjälpmedelsområdet och att den enskilde ska ha rätt till dubbel assistans i avvaktan på beslut om bostadsanpassningsbidrag kan FUB ställa sig bakom utredningens förslag.

Förslaget innebär, vilket utredningen redovisar, ett avsteg från en av de viktigaste principerna i LSS nämligen att ett behov ska vara faktiskt tillgodosett för att den enskilde ska kunna nekas en insats. FUB anser det vara av yttersta vikt att det föreslagna avsteget från den grundläggande principen i LSS mycket tydligt begränsas till frågan om den dubbla assistansen och inte på något sätt utsträcks till att gälla inom andra LSS-områden.

FUB vill gärna se en utveckling på hjälpmedelsområdet som kan gagna den enskilde med funktionsnedsättning och förbättra arbetsmiljön för de personliga assistenterna och andra som hjälper den enskilde. Huruvida en ökad användning av hjälpmedel skulle minska behovet av personlig assistans ställer sig FUB dock tveksamt till eftersom vår erfarenhet visar att även användningen av hjälpmedel för många användare kräver personliga assistenters medverkan. FUB vill även uppmärksamma departementet på att mycket återstår att göra inom hjälpmedelsområdet. Förslagen från hjälpmedelsutredningen som kom för några år sedan har t.ex. inte genomförts. Innan de oklarheter som idag råder kring bl.a. den enskildes rätt att få hjälpmedel och skillnaden mellan t.ex. personliga hjälpmedel och s.k. arbetshjälpmedel reds ut är det svårt att göra en bedömning i vilken utsträckning hjälpmedel kan ersätta delar av dubbelassistansen för olika personer. Eftersom den enskilde saknar möjlighet att överklaga landstingens beslut om hjälpmedel betyder det i och för sig att den enskilde relativt snabbt kan få ett besked om ett hjälpmedel kan fås eller inte. Tyvärr innebär det även en betydande osäkerhet för den enskilde vilka hjälpmedel som kan fås. Det har även kommit att innebära stora skillnader över landet vad gäller tillgången till olika hjälpmedel. Bostadsanpassningsbidraget är betydligt mer kringgärdat av regler och rättspraxis men det betyder även att det kan dröja lång tid innan domstol slutligen har avgjort om den enskilde är berättigad till bidraget eller inte. Det är orimligt att den enskilde ska behöva stå utan dubbel assistans i avvaktan på ett slutligt avgörande i en fråga om bostadsanpassningsbidrag.

När det gäller kravet på bostadsanpassning bör uppmärksammas att det inte bara bör vara den enskildes ansvar att se till att nödvändig anpassning görs av bostaden. Kommunen har goda möjligheter att i sin bostadsplanering se till att nya bostäder tillgänglighetsanpassas. I samband med beviljande av bygglov bör kommunen t.ex. se till att lämpliga tillgänglighetskrav ställs för att redan på ett tidigt stadium garantera viss grundanpassning av nya bostäder i kommunen. Vid nyproduktioner bör exempelvis badrum anpassas och takkonstruktionen förberedas för montering av taklift. FUB anser att det omfattande arbete som bedrivits de senaste åren för att öka tillgängligheten i samhället bör få större praktisk genomslagskraft i kommunernas bostadsplanering och i kraven på fastighetsägare och entreprenörer.

6. FUB vill gärna se mer likvärdiga bedömningar av rätten till assistansersättning runt om i landet och ser därför avvaktande positivt på en för hela försäkringskassan gemensam behovsbedömningsmodell. Betydligt mer angeläget än en gemensam

behovsbedömningsmodell är emellertid en satsning på kompetenshöjning inom försäkringskassan. FUB vill även erinra om att en ”behovsbedömningsmodell” redan finns i och med Försäkringskassans i huvudsak väl framarbetade *vägledningar* för bl.a. assistansersättningen. Kompetenta handläggare med eget ansvar bör med stöd av den enskilde, vägledningarna och nödvändigt underlag till utredningen vara anförtrodda att göra självständiga bedömningar av rätten och omfattningen av assistansersättningen. De individuella hänsynstagandena som krävs vid bedömningarna medför att det inte är lämpligt att handläggarna använder förtryckta mallar med kryssrutor eller andra alltför generella och standardiserade metoder. Det är även viktigt att handläggarna tillförsäkras rimlig tid för att kunna göra en noggrann analys och bedömning av den enskildes behov. Försäkringskassan behöver därför skapa bättre förutsättningar för handläggarna runt om i landet att göra ett gott arbete, där handläggarna har möjlighet att sätta den enskildes behov i fokus. Trots att beslutsgången hos försäkringskassorna ofta är långsam är det oroväckande ofta som FUB:s jurister och rättsombud tar del av dåligt underbyggda och slarvigt genomförda utredningar. *Rättssäkerheten för FUB:s medlemmar är direkt beroende av att försäkringskassans handläggare får förutsättningarna att göra ett gott arbete.*

Försäkringskassan är en myndighet som ska följa av lagen givna förutsättningar och som i sitt arbete ska styras av motiven till lagstiftningen. Vägledande praxis ska även ligga till grund för bedömningarna av t.ex. rätten till assistansersättning. Försäkringskassan har dock vid upprepade tillfällen de senaste åren infört riktlinjer för handläggarna som står i strid med såväl lag som rättspraxis. Efter kritik från bl.a. FUB har Försäkringskassan ibland backat från sina ställningstaganden. Det är ändå allvarligt att en myndighet tar på sig vad som närmast liknar en lagstiftande roll. Det är även allvarligt att ”feltolkningarna” så gott som alltid är till den enskildes nackdel.

FUB upplever att Försäkringskassan de senaste åren alltmer fått rollen av en kontrollmyndighet som ser som en av sina huvuduppgifter att granska så att inte socialförsäkringssystemet missbrukas. En av huvudanledningarna till *Assistanskommitténs* uppdrag var ju att täppa till de möjligheter till ”fusk” som i bl.a. media framstod som väldigt vanligt förekommande bland assistansanvändarna och som har resulterat i en mängd nya kontrollbestämmelser för assistansersättningen. Och detta trots att utredningen *inte* kunde finna något stöd för att ersättningen missbrukades i någon nämnvärd omfattning! FUB reagerar starkt på den misstro som, från myndighetshåll, ibland riktas mot personer som är berättigade till olika former av stöd och ersättning p.g.a. sin funktionsnedsättning. Trots att upprepade kontroller visar att stöd- och ersättningssystemen inte missbrukas av personer med funktionsnedsättning fortsätter attityden från bl.a. Försäkringskassan att bli allt hårdare. FUB anser att de stora belopp som Försäkringskassan lägger på kontrollverksamheten i stället bör läggas på kompetensutveckling av chefer och handläggare när det gäller såväl kunskap om lagstiftningen som bemötandefrågor.

Myndighetens normering måste alltid ske med den begränsning som ges av rättskällor med högre status. FUB förutsätter att det behovsbedömningsinstrument som Socialstyrelsen och IMS utvecklar i samverkan med Försäkringskassan inte bara har en förankring i gällande författningar utan är *direkt underordnat* gällande lagstiftning.

När det gäller den enhetliga behovsbedömningsmodellen är det enligt FUB av helt avgörande vikt att olika metoder även i fortsättningen används för att beräkna de grundläggande behoven och övriga personliga behov (i enlighet med gällande praxis). Utredningen är på denna punkt mycket otydlig. Bl.a. är avsnittet under kapitel 6.4 (s. 469 in fine) helt oförenligt med författningskommentaren till 5 kap. 2 § (s. 719):

*”Vid beräkning av stödtiden måste den personliga assistansens syften och mål vara vägledande. De aktiviteter som den enskilde beviljas tid för ska kunna inrymma tid då de personliga assistenternas arbetsuppgift är att vänta och finnas till hands för de behov som kan uppstå eller ha uppsikt så att farliga situationer inte uppstår.”*(s. 469)

*”Vid bedömningen av behovet av stöd och service vid aktiviteter som har samband med boende, deltagande i samhällslivet, egenvård eller i särskilda situationer bör samma metod för att beräkna behovet i tid användas som vid bedömningen av grundläggande behov.”*(s. 719)

FUB delar utredningens uppfattning att assistansersättning för andra personliga behov än de grundläggande behoven ska ha en koppling till den enskildes aktiviteter. Vi menar dock att den enskilde inte i förväg i detalj ska behöva specificera vilka aktiviteter han/hon kommer att göra och inte heller exakt vid vilken tidpunkt aktiviteterna ska genomföras. Det skulle innebära ett alltför stort ingrepp i den enskildes integritet och dessutom kraftigt begränsa möjligheterna till ett flexibelt användande av den beviljade assistansen. Det måste finnas ett utrymme för flexibilitet och omprioriteringar hos den enskilde efter att assistansersättningen beviljats för att målet om ett självständigt liv med full delaktighet i samhällslivet ska kunna uppnås. Beräkningen av assistansersättning för övriga personliga behov måste därför utgå från ett i förväg uppskattat behov som med tiden kan justeras efter det faktiska användandet av personlig assistans. Den enskilde eller dennes ställföreträdare bör naturligtvis så noggrant som det är möjligt i tid beräkna behovet av assistans vid ansökan. Men det kan inte krävas att den enskilde flera månader i förväg ska behöva ruta in sitt liv för att därefter inte kunna välja själv vad han/hon ska göra för aktiviteter. Detta är helt i överensstämmelse med vad utredningen anser (s. 457 f).

Det har även i utredningen förts diskussioner kring att assistansersättning bara skulle beviljas för ”aktiv” assistans och inte tiden mellan de faktiska hjälpsituationerna. FUB vill peka på det orimliga i att assistansersättning inte skulle beviljas för tid mellan den aktiva assistansen. Ett biobesök skulle exempelvis bli omöjligt att genomföra om inte den personliga assistenten fanns tillhands även för tid mellan den aktiva assistansen. Assistansersättning ska beviljas för hela tiden för aktiviteten, ”från dörr till dörr”. Ett assistansbehov kan uppstå när som helst, för t.ex. toalettbesök under själva biobesöket eller för hjälp vid epilepsianfall eller liknande. Detta är i överensstämmelse med vad utredningen skriver på sidan 469 f. En annan sannolik effekt av den metod utredningen verkar förordad i författningskommentaren är att det kommer bli väldigt svårt att anställa personliga assistenter som bara får betalt för den ”aktiva” assistansen och inte för tiden där emellan. Ett biobesök som kanske tar 3-4 timmar i anspråk från dörr till dörr kanske bara skulle berättiga till 30 minuters assistansersättning, d.v.s. tiden det kan ta att hjälpa den enskilde fram till och ombord på det allmänna färdmedlet, köpa biobiljetten, hjälp att ta sig till sittplatsen på biografen och därifrån igen, eventuellt med ett toalettbesök eller liknande däremellan.

7-8. FUB har inte några invändningar mot förslagen.

9. FUB delar utredningens ställningstagande och begär att regeringen skyndsamt tar initiativ till ökade möjligheter för enskilda att få stöd av sin personliga assistent under sjukhusvistelse. Även om behovet föreligger i få fall enligt utredningen är det FUB:s erfarenhet att det i flera av dessa fall uppstått stor osäkerhet kring tolkningen av vilka regler som gäller. Det har drabbat enskilda i mycket utsatta lägen och det har även skapat otrygghet hos såväl anhöriga som sjukvårdspersonal.

## 6.4 Utförande och kvalitet

1. Det ska alltid krävas avtal mellan assistansberättigade och assistansanordnare.
2. 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.
3. 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.
4. Uppdraget att anordna personlig assistans för barn och ungdomar ska omfatta ett ansvar för att insatsen utformas så att deras växande och frigörelse främjas och att verka för att anhöriga får det stöd som de kan behöva i sin roll som personliga assistenter för barn och ungdomar. Socialstyrelsen och länsstyrelserna bör få i uppdrag av regeringen att ta fram metoder för tillsyn av verksamheter med personlig assistans för barn och ungdomar.
5. 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.
6. 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.

**FUB:s ställningstagande:**

1. FUB har endast invändningen att ett civilrättsligt avtalstvång knappast är juridiskt förenligt med den förvaltningsrättsliga skyldigheten för kommunen att utföra assistansen om den enskilde så önskar. Hur rättskonflikten ska lösas har FUB dock inget förslag på.

2. FUB har inga invändningar. Det bör framhållas att flera berörda handikapporganisationer länge arbetat för att säkerställa god kvalitet i assistansen och att Socialstyrelsen bör samverka med dessa organisationer vid framtagandet av bedömningskriterier.

3. FUB erinrar om att det redan enligt 6 § LSS är ett krav att all LSS-verksamhet ska vara av god kvalitet men har i övrigt inga invändningar mot förslaget.

4. FUB anser att det inte bör vara ett ansvar för assistansanordnare att verka för att insatsen utformas så att barn och ungdomars växande och frigörelse främjas. Detta ansvar åvilar i första hand vårdnadshavarna och även kommunen genom exempelvis skol- och fritidsverksamheten.

5. Alla genomgripande förändringar ska förstås föregås av information till dem som berörs. Assistansersättningen har kommit att kringgärdas med så många regler och skyldigheter för användarna att det idag är i stort sett omöjligt att hålla sig uppdaterad kring alla bestämmelser och administrativa skyldigheter. Enbart ansökningsförfarandet är en mindre vetenskap som ställer mycket stora krav på dem som söker assistansersättning. Anpassad och lätt tillgänglig information från försäkringskassorna är därför av avgörande vikt för den enskilde för att denne ska kunna använda insatsen.

6. FUB ställer sig positivt till förslaget men anser samtidigt att frågan kring de personliga assistenternas arbetsmiljö är så viktig och så komplex att det kräver fler åtgärder än enbart en översyn över bostadsanpassningsbidraget. Frågan inbegriper både arbetsmiljöregler, bidragsregler och LSS/LASS.

**6.5 Ersättning**

1. 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.

2. Den del av schablonen som avser löne- och lönebikostnader bör differentieras. Assistans som utförs på vardagar mellan 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.

3. 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.

4. Kostnaden för vikarier i samband med ordinarie assistentens sjukdom bör vid fastställandet av det schabloniserade timbeloppet räknas in i schablonen.
5. 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.

### **FUB:s ställningstagande:**

- 1-2. FUB ställer sig bakom förslagen.
3. FUB motsätter sig förslaget. Utredningen har inte tagit hänsyn till att även en del av de övriga kostnaderna används för utbildning och handledning av assistenter. Även lönekostnaden för administrativ personal tas från omkostnadsdelen. Lönekostnaderna ska inte följa NPI utan den allmänna löneutvecklingen. Under förutsättning att hänsyn tas till detta kan förslaget efter ändring genomföras, men villkoret är att det inte blir ännu mer administration för den ersättningsberättigade och assistansanordnaren.
4. FUB har inga invändningar mot förslaget.

## **6.6 Tillsyn och kontroll**

1. Tillsynen över personlig assistans ska vara en del av den statliga sociala tillsynen. Det gäller även tillsyn av enskilda assistansanordnare.
2. 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.
3. 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.
4. 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.
5. 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.
6. 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.

### **FUB:s ställningstagande:**

- 1-5. FUB ställer sig bakom utredningens förslag. FUB anser att samma tillsynskrav ska gälla oavsett vem som är assistansanordnare. Det är viktigt att all verksamhet enligt LSS har en fungerande tillsyn. Utöver att tillsynen ska vara aktiv, tydlig och systematisk ska den vara återkommande med möjlighet till snabba åtgärder när något inte fungerar bra. Begreppet god kvalitet i insatserna måste vara mer än ett begrepp och därför följas upp genom såväl kommunal som statlig tillsyn. FUB vill även erinra om att kommunen enligt LSS har det primära tillsynsansvaret för alla LSS-insatser där kommunen är huvudman.

6. En alltför kort avräkningsperiod begränsar den ersättningsberättigades möjligheter att genomföra mer omfattande aktiviteter som behöver planeras i förväg. FUB anser att det inom ramen för den beviljade ersättningen måste vara möjligt att i största möjliga utsträckning själv få avgöra hur ersättningen används under året, så länge som ersättningen enbart används till det den är avsedd för.

## 7. Insatser och uppgifter för kommuner och landsting

### 7.1 Övergripande frågor om kvalitet och kostnader

1. 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.
2. 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.
3. Socialstyrelsen och länsstyrelserna bör få i uppdrag att utarbeta bedömningskriterier för tillsynen av kommunernas och landstingens uppgifter och insatser enligt LSS.
4. Genom information till kommunerna bör regeringen tydliggöra att den föreslagna lagen om valfrihetssystem (LOV) också är avsedd att omfatta kommunala LSS-insatser.
5. Kommunernas särskilda uppgifter enligt LSS ska kompletteras med en uppgift att upprätta en plan för hur de som omfattas av lagens personkrets ska få sina behov tillgodosedda.

### **FUB:s ställningstagande:**

#### *Allmänna synpunkter*

#### *Utformning och förändring av en insats ska kunna överklagas*

FUB anser att det av lagtexten bör framgå att både den initiala utformningen av en insats och förändringar av en redan verkställd insats ska kunna överklagas av den enskilde. Regeringsrätten har genom två domar den 5 juli 2007 (mål nr 6228-04 och 4551-06) konstaterat att en insats som inte beviljats med den utformning som den enskilde ansökt om kan överklagas genom förvaltningsbesvär. Trots att detta klart framgår av förarbetena till såväl LSS som den äldre omsorgslagen förekommer det att såväl länsrätter som kammarrätten avvisar överklaganden av utformningen av en insats med motiveringen att innehållet i en LSS-insats inte är överklagbart mer än genom laglighetsprövning. Detta innebär en stor rättslöshet för den enskilde som trots Regeringsrättens dom kvarstår p.g.a. okunnighet hos såväl handläggare som de lägre domstolsinstanserna om gällande praxis. FUB anser därför att ett förtydligande av rätten att överklaga utformningen av en insats bör göras i LSS. Utan en sådan bestämmelse förlorar bestämmelsen om att verksamheten enligt lagen ska vara av god kvalitet mycket av sin betydelse.

### *Samverkan*

LSS krav på samverkan mellan kommunen och handikapporganisationerna måste stärkas. I många kommuner saknas idag den grad av samverkan som lagstiftaren förutsatt men som uppenbarligen inte tillräckligt tydligt framgår av lagtexten. Vissa kommuner anser att kravet på samverkan uppfylls genom ensidig information som ges i kommunens handikappråd. FUB:s uppfattning är att en särskild samverkan ska finnas mellan kommunen och de organisationer som verkar inom LSS-området med de specifika frågor som gäller för dessa organisationers medlemmar. Skyldigheten bör även omfatta alla privata företag som utför insatser enligt LSS – med undantag endast för personlig assistans där den ersättningsberättigade själv är arbetsgivare. Det är även viktigt att samverkan sker mellan organisationer som FUB och berörd myndighet när upphandlingsunderlag skrivs inför privatisering av verksamheter enligt LSS.

1. En bedömning av i vilken utsträckning behovsbedömningsmodellen för personlig assistans kan användas även för andra LSS-insatser ska naturligtvis göras även i samarbete med de handikapporganisationer vars medlemmar får insatser genom LSS, däribland FUB.

2-5. FUB ställer sig bakom förslagen. När det gäller krav på kommunal planering enligt förslag fem har SKL ansett att förslaget är en ny ”påлага” som därför ska kostnadsberäknas. Uttalandet säger en hel del om SKL:s syn på både LSS och synen på kommunens ansvar för kommunmedlemmar med funktionsnedsättning. Det borde vara självklart för Sveriges kommuner att planera för den framtida LSS-verksamheten på samma sätt som för andra kommunala angelägenheter. Förutom att det ger bättre och mer ändamålsenlig verksamhet till de enskilda personerna spar det pengar för kommunerna (bl.a. slipper de betala sanktionsavgifter). Utredningen anser att en efterlevnad av LSS endast är möjlig om en sådan planering görs. Eftersom utredningen konstaterar att flera kommuner inte bryr sig om att planera sin verksamhet måste kommunerna genom lagstiftning förpliktas att ha en sådan planering av verksamheten. Det bör dock uppmärksammas att kommunerna redan enligt nu gällande bestämmelser fortlöpande ska följa upp vilka som omfattas av lagen och vilka deras behov av stöd och service är samt verka för att dessa personer får sina behov tillgodosedda. FUB har förhoppningen att förslaget leder till en utveckling av den uppsökande verksamheten och används som ett instrument för att dra nytta av erfarenheter bl.a. hos personer med mycket omfattande funktionsnedsättningar och deras närstående. FUB vill understryka vikten av att detta inte enbart avser bostadsfrågor utan även t.ex. daglig verksamhet. Detta planarbete skall inte förväxlas med individuell planering enligt 10 § LSS.

Ett exempel på hur kommunen kan ha framförhållning när det gäller bostäder med särskild service är att det alltid finns byggklara ”tomter” (tomt kan även vara ett våningsplan i ett punkthus). Med byggklar tomt menas att byggnation kan påbörjas i

direkt anslutning till beslut om byggnation. FUB har mycket god erfarenhet av detta förfaringssätt, som tillämpas i bl.a. Växjö kommun.

## 7.2 Insatser i annan kommun

1. En kommuns möjlighet att behålla ansvaret för en person som beviljas boende enligt LSS, vilket kommer att tillhandahållas inom en annan kommuns gränser 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.
2. Vidare förs det in 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
3. 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 stöd- och serviceinsatser vid de nationella kompetens- och kunskapscentren.

### FUB:s ställningstagande:

1-2. FUB välkomnar att den i praxis fastställda ansvarsfördelningen mellan kommunerna lagfästs för att undanröja kvarstående osäkerhet hos huvudmännen. Förhoppningsvis kan tydligare bestämmelser på området stärka den enskildes rättssäkerhet och trygghet. FUB anser dock att de nya bestämmelserna noggrant bör följas upp och utvärderas. Bestämmelserna får varken leda till att kommuner utan särskilda skäl hänvisar den enskilde till en annan kommun eller till att kommunerna i fortsättningen avstår från att ordna insatser i annan kommun när så är nödvändigt. Det bör framgå tydligt att den enskildes valfrihet måste beaktas så att en kommun har skyldighet att ge stöd i den egna kommunen om man så önskar.

3. Utredningen föreslår att regeringen snabbt ger Socialstyrelsen i uppdrag att undersöka om staten ska ta ett större ansvar när det gäller vissa nationella kompetens- och kunskapscenter. Utredningens förslag begränsas till att avse ”enskilda utförare med särskild specialisering” (beträffande målgrupp och/eller metod) och de svårigheter som kan uppstå relaterade till den kommunala huvudmannens ansvar under olika omständigheter (s. 577). Perspektivet handlar i hög grad om kommunernas möjligheter att få statliga ersättningar.

FUB håller med om utredningens bedömning att det finns ”avgränsade specialområden där varje enskild kommun inte kan förväntas ha den kompetens som behövs eller kunna arbeta med de metoder som är aktuella”.

Krav på likvärdighet, oavsett val av bostadsort, förutsätter att den enskilde ändå har tillgång till behövlig kompetens.

FUB vänder sig dock mot att utredningen, utan att definiera begreppen nationella kompetens- och kunskapscenter, förutsätter att uppdraget till Socialstyrelsen skall inriktas mot en viss typ av centra, exemplifierad genom verksamhet för personer med dövblindhet ”och andra funktionsnedsättningar” och dess anknytning till det Nationella Kunskapscentret för dövblindfrågor.

Om man, som utredningen gör, använder begreppet (nationellt) kompetens- och kunskapscenter utan att definiera det och samtidigt beskriver centra som LSS-verksamhet där personer vistas kortare eller längre tid, tar man inte hänsyn till att det utvecklats många olika användningsområden för begreppen kompetens-, kunskaps- och resurscenter i Sverige. I utredningens eget exempel om personer med dövblindhet finns två typer: Dels nämns ett center (Mo Gård) där enskilda vistas för att få tillgång till stöd och service som avpassats för personer med dövblindhet och andra funktionsnedsättningar, dels anges att denna verksamhet är knuten till det Nationella Kunskapscentret för dövblindfrågor som har andra specificerade uppgifter. Enligt ett regeringsuppdrag skall detta kunskapscenter bl.a. sprida kunskap, utarbeta informationsmaterial, verka för metodutveckling, forskning m.m.

Om man har ambitionen att utreda hur personer med komplicerade och flera funktionsnedsättningar (inte enbart personer med dövblindhet) skall kunna få ett anpassat och kvalificerat LSS-stöd också på hemorten måste man i en utredning väcka frågan om behovet av olika former av centra. Det kan gälla center/nätverk för rådgivning, erfarenhetsutbyte, expertstöd etc. med specifika kompetenser som inte kan finnas inom varje habiliterings- och rehabiliteringsverksamhet (i landsting eller kommuner) och som inte innebär att personerna vistas inom dessa centra. Det kan också i färre fall gälla centra som Mo Gård där personerna vistas för att få LSS-insatser. Ett framåsyftande uppdrag till Socialstyrelsen kan inte begränsas till viss typ av center, viss diagnosgrupp och/eller viss kombination av flera funktionsnedsättningar bland de målgrupper med funktionshinder som är ”små” och av flera olika skäl har svårt att få behov tillgodosedda på hemorten. Behoven kan gälla stöd och service enligt LSS/SoL men också vård/ behandling, habilitering, rehabilitering och tillgång till hjälpmedel enligt HSL, d.v.s. det är väsentligt att Socialstyrelsens uppdrag inte splittras upp efter vissa insatser och deras reglering. Det är så att säga ”nästa fråga”, när man kartlagt behov av olika centra och definierat begreppen.

FUB anser att det är viktigt att Socialstyrelsen får det föreslagna uppdraget men att detta skall breddas till olika former av centra, till fler än en målgrupp

med komplexa funktionsnedsättningar och till flera utförare och deras specialisering, inte bara enskilda utförare. Uppdraget måste bredare och grundligare omfatta olika aktörer och nätverk i samhället och möjligheterna att stärka/stimulera deras samverkan för ett gemensamt syfte. Det måste också tydliggöras hur närstående (anhöriga och personal) dels skall kunna bidra till att kompetens hos centra utvecklas, dels få tillgång till kunskaper, erfarenheter och kontakter som rör personer med komplexa och flera funktionsnedsättningar.

En viktig fråga som FUB anser bör fogas till Socialstyrelsens uppdrag är frågan om statistik. Vilka målgrupper har särskilt behov av centra och hur många personer ingår i dessa målgrupper?

För FUB handlar detta om att långsiktigt säkra ett kompetensområde för målgrupper som lätt kommer i skymundan, men också om att nationellt ha en strategi för att fortlöpande tillgodose behov av kunskap och kompetens på ett likvärdigt sätt över landet. Vi är övertygade om att ett bredare utredningsuppdrag också ger ett betydligt bättre underlag för att diskutera finansieringen.

Inför detta uppdrag till Socialstyrelsen är det intressant att notera att styrelsen nyligen publicerat föreskrifter och allmänna råd om samordning av insatser för habilitering och rehabilitering (vilket innebär bl.a. samverkan i kompetensutveckling) i SOS FS 2007:10, reviderad 2008:20, och till dessa utgivit en vägledning (2008).

FUB förutsätter att ett samlat utredningsuppdrag till socialstyrelsen även omfattar de initiativ som i november 2008 tagits av EU beträffande vård för personer med ”sällsynta diagnoser”. Samtidigt vill vi än en gång betona, att det kan finnas behov av flera slags centra inom avgränsade specialområden och att utgångspunkten för ett uppdrag till Socialstyrelsen bör vara en analys av behoven, oavsett om de skall tillgodoses genom sociala tjänster och/eller hälso- och sjukvård.

### **7.3 Insatser med beslut om boende**

1. Den nuvarande insatsen boende för vuxna enligt LSS ska delas upp i tre olika insatser: boende i gruppboende, boende i bostad med särskilt service för vuxna och särskilt anpassad bostad.
2. Den som är berättigad till gruppboende eller bostad med särskilt service för vuxna enligt LSS ska dels tillhöra lagens personkrets, dels ha behov av hjälp i sitt boende.
3. Insatserna gruppboende och bostad med särskild service för vuxna ska inte kunna kombineras med personlig assistans.
4. 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.

5. 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.
6. 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.

### **FUB:s ställningstagande:**

1. FUB välkomnar att bostad med särskild service i lagen delas upp i gruppboende och serviceboende. Benämningen *serviceboende* bör dock användas i stället för ”bostad med särskild service” för att undvika begreppsförvirring.

FUB:s definition av insatsen ”särskilt anpassad bostad” är som följer:

Insatsen särskilt anpassad bostad innebär att kommunen efter ansökan från den enskilde ska tillhandahålla en bostad med den grundanpassning som krävs för att bostaden ska vara ändamålsenlig för den enskilde. Anpassningen av bostaden bör vara av den omfattningen att den enskilde *vid inflyttningen* inte behöver ytterligare anpassning av bostaden. Om det p.g.a. den enskildes funktionsnedsättning senare tillkommer behov av ytterligare anpassning ska bostadsanpassningsbidrag kunna sökas enligt lagen om bostadsanpassningsbidrag. Det ingår inte något personstöd i insatsen som sådan. Den enskilde kan emellertid ansöka om stöd i form av personlig service och boendestöd som då kan ges såväl inom som utanför bostaden. Om den enskilde har assistansersättning kan personlig assistans ges i boendet.

FUB bedömer att insatsen ”särskilt anpassad bostad” kan komma att få betydligt större betydelse än den har idag om utredningens förslag om personlig service och boendestöd genomförs. Insatsen bör därför finnas kvar.

2. Det finns enligt redan gällande bestämmelser ett krav på både personkretstillhörighet och behov av stöd och service för att beviljas insatsen bostad med särskild service. Det gäller för övrigt alla LSS-insatserna och framgår av 7 § LSS. Därför behöver inte förslaget genomföras. Ett särskilt stadgande just för bostad med särskild service kommer sannolikt att förvirra handläggare som kommer att undra varför just boendeinsatsen förenas med särskilda behovskrav. Bättre är då att handläggarna får en ordentlig utbildning om LSS. Utredningen hänvisar till att vissa kommuner beviljar bostad med särskild service till personer som tillhör LSS personkrets men saknar hjälpbehov i bostaden. FUB ifrågasätter dessa påståenden. Tillhörighet till LSS personkrets innebär undantagslöst att ett hjälpbehov finns såväl inom som utanför bostaden, om än i varierande omfattning. Om kommuner, som det påstås, hänvisar personer till bostäder med särskild service p.g.a. bostadsbrist i kommunen ligger problemet inte i utformningen av LSS bestämmelser utan i kommunens bostadsplanering.

3. Enligt utredningens lagförslag ska personlig assistans inte kunna ges i särskilt anpassad bostad. FUB utgår från att det rör sig om en felskrivning (5 kap. 5 § punkt 3). Eftersom den enskilde bör få välja vilken form av stöd han eller hon vill ha i sin bostad bör förslaget ändras så att det framgår att insatsen särskilt anpassad bostad kan kombineras med personlig assistans.

4. FUB välkomnar förtydligandet.

5. Idag tillämpar såvitt FUB vet alla kommuner hyreslagen för bostäder där den enskilde bor med insatsen bostad med särskild service. FUB har länge verkat för att våra medlemmar ska omfattas av hyreslagens skyddsbestämmelser på samma sätt som andra medborgare. Övergången från avgiftssystem till hyresförhållande har inneburit ett steg mot ökad normalisering för personer med utvecklingsstörning i bostäder med särskild service, även om mycket återstår att göra för att personer som bor i bostad med särskild service ska känna samma trygghet i sitt boende som andra hyresgäster. Tillämpning av hyreslagens bestämmelser har emellertid även inneburit att flera kommuner sett en möjlighet att komma ifrån LSS avgiftsbestämmelser. Principen som genomsyrar LSS att den enskilde inte ska ha merkostnader på grund av sin funktionsnedsättning har därigenom kommit att åsidosättas. FUB vill dock att de särskilda boendeformerna enligt LSS trots det även fortsättningsvis ska omfattas av hyreslagens skyddsbestämmelser för den enskilde. Problemet med kostnaderna för den enskilde för *gemensamhetsutrymmen* kopplade till grupp- och servicebostäder måste dock få en omedelbar lösning. FUB har under en längre tid försökt att få regeringen att stoppa kommunernas möjlighet att ta ut hyra för de gemensamma utrymmena i bostad med särskild service enligt LSS. Det framgår direkt av förarbetena till LSS att den enskilde inte ska ha en merkostnad för dessa ytor eftersom de är en del av den omvårdnad den enskilde får genom insatsen (prop. 1992/93:159 s. 100). Regeringsrätten har dock gjort en synnerligen märklig semantisk tolkning av uttalandet i förarbetena och domstolen har gett kommunerna *carte blanche* att fortsätta ta ut ersättning för dessa utrymmen (Regeringsrättens domar 2005-02-03, mål nr 212-04 och 420-04). Eftersom LSS-utredningen inte föreslår något förtydligande på denna punkt begär FUB att regeringen föreslår en lagändring som klargör att den enskilde inte ska ha några kostnader för de gemensamma utrymmena. Om departementet inte vill föreslå detta utan ytterligare underlag begär FUB ett omedelbart tillsättande av en sådan utredning som LSS-kommitténs föreslår.

FUB anser vidare att LSS-utredningen borde ha följt upp den genomgång och analys som utredningen gjort av merkostnader p.g.a. boende m.m. med fler konkreta förslag för att underlätta den ekonomiska situationen för många av våra medlemmar med utvecklingsstörning. FUB har tillsammans med andra handikapporganisationer försett utredningen med ett gediget underlag som borde ha resulterat i betydligt fler förslag. Ett förtydligande i LSS att den enskilde inte ska bära kostnaderna för de

gemensamma utrymmena i bostäder med särskild service skulle inte ensamt lösa problemet, men det skulle vara en god start.

### *Förbehållsbeloppet i LSS*

Av nuvarande 19 § LSS framgår att kommunen ska se till att den enskilde får behålla tillräckliga medel för sina personliga behov. Bestämmelsen tillämpas bara av några av Sveriges kommuner och de har egna riktlinjer för hur förbehållsbeloppet beräknas. Det saknas föreskrifter liknande de i SoL hur detta förbehållsbelopp ska beräknas. Ett av målen med den svenska handikappolitiken är att ingen ska behöva ha merkostnader p.g.a. sin funktionsnedsättning. Den nyligen avslutade utredningen av aktivitetsersättningen (SOU 2008:102) slår fast att *”personer med omfattande medfödda funktionsnedsättningar är så långt från arbetslivet att de aldrig någonsin kan arbeta. Idag får dessa personer sin försörjning genom sjukförsäkringens garantinivåer. Detta skapar en livslång fattigdom. De måste få en ersättningsnivå som ger möjlighet till goda levnadsvillkor”* (sammanfattningen s. 12). Uttalandet innebär att ett förbehållsbelopp enligt LSS bör vara högre än förbehållsbeloppet i SoL. Beräkningen av förbehållsbeloppet måste samordnas med övriga inkomster och utgifter, t.ex. egenavgifterna för läkarvård/tandvård, medicin, hjälpmedelsavgifter, färdtjänstavgifter, arvode till god man/förvaltare m.m. SoL:s minimibelopp för unga med funktionshinder är för 2009 5.314,- enligt SoS - ”Meddelandeblad nov. 2008”. Enligt våra beräkningar bör ett förbehållsbelopp enligt LSS vara minst 8.000,- per månad. Detta skall gälla alla oavsett om man har aktivitets-/sjukersättning eller lön. FUB anser sammanfattningsvis att bestämmelsen i LSS som ålägger kommunen att se till att den enskilde får behålla tillräckliga medel för sina personliga behov ska följas upp med den kringreglering som krävs för att bestämmelsen ska bli bindande för kommunerna och ge den enskilde ett verkligt förbehållsbelopp på ett sätt som liknar regleringen i SoL.

### *Hyresnivåer*

FUB anser att en statlig stimulans för produktion av bostäder med särskild service skulle bidra till lägre produktionskostnader vilket i en förlängning skulle kunna leda till lägre hyresnivåer.

6. FUB välkomnar förslaget och kräver att det genomförs snarast. FUB har under lång tid uppmanat regeringen att höja bostadstillägget för personer med funktionsnedsättning till åtminstone samma nivå som för ålderspensionärer. FUB anser att det är diskriminerande att personer med funktionsnedsättning inte har samma rätt till bidraget som denna grupp. Det har inte heller redovisats några skäl till varför personer med funktionsnedsättning ska ha lägre bidragsnivå än ålderspensionärer.

## 7.4 Stöd och service i ordinärt boende

1. 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 stötid. Rätten till personlig service med boendestöd ska avse högst 40 timmars stöd per vecka. Effekter av detta i förhållande till det särskilda utjämningsystemet för kommunala LSS-kostnader bör beaktas i den fortsatta beredningen av förslaget.
2. I samband med att den nya insatsen införs tas den nuvarande insatsen ledsagarservice bort ur lagen. Avlösarservice enligt LSS ska inte påverkas av den nya insatsen.
3. Regeringen bör bedöma om det behövs ytterligare klargöranden av vilket stöd och service som personer med dövblindhet kan ges enligt LSS när Socialstyrelsens uppdrag att precisera innebörden av vardagstolkning enligt HSL har avrapporterats.

1. FUB är positivt inställt till förslaget med några viktiga reservationer.

- a. Personlig service med boendestöd bör vara två insatser. Om de båda insatserna ska ”samsas” under samma paragraf bör lydelsen vara ”personlig service och/eller boendestöd” för att tydliggöra att insatsen inte är begränsad till att utföras i ett ordinärt boende.
- b. Insatsen bör inte utgå från definitionen av hemtjänst.
- c. Rätten till personlig service och boendestöd ska inte begränsas till 40 timmar per vecka. Omfattningen av insatsen ska bedömas utifrån individens behov så som sker för övriga LSS-insatser.

a.

### *En eller två insatser?*

Personlig service med boendestöd bör vara två insatser. Om de båda insatserna ska ”samsas” under samma paragraf bör lydelsen vara ”personlig service och/eller boendestöd” för att tydliggöra att insatsen inte är begränsad till att utföras i ett ordinärt boende. Utredningen anser att den föreslagna insatsen i första hand är avsedd för personer som bor i ordinärt boende. FUB instämmer i bedömningen att insatsen sannolikt får avgörande betydelse för de som bor i eget, ordinärt boende. Insatsen ska emellertid kunna användas av en betydligt vidare krets än så.

### *Rätten till kompletterande insatser*

FUB vill uppmärksamma departementet på att framför allt ledsagarservice men även personlig assistans är insatser av stor vikt som kompletterande insatser för personer som idag bor i bostad med särskild service. FUB:s erfarenhet är att personal i gruppboende och serviceboende ofta inte har resurser att genomföra individuella aktiviteter med de boende i den utsträckning som efterfrågas. Fritidsaktiviteter genomförs idag i hög utsträckning *kollektivt* trots att Socialstyrelsen avråder från kollektiv planering av aktiviteter (Bostad med särskild service för vuxna enligt LSS, stöd för rättstillämpning och handläggning, art nr 2007-101-6).

Utredningen anser att insatsen personlig service ”i vissa situationer” ska kunna kombineras med beslut om gruppboende och annan bostad med särskild service

(servicebostad) enligt LSS. FUB anser att utredningen inte på ett tillräckligt tydligt sätt klargör att den nya insatsen personlig service ska kunna användas på samma sätt som ledsagarservice och personlig assistans används idag, nämligen som kompletterande insatser. Regeringsrätten konstaterade redan 1995 (RÅ 1995 ref. 47) att boende i bostad med särskild service inte utgör något hinder mot att också ledsagarservice beviljas i sådan omfattning att den enskildes samlade behov av personliga stödinsatser tillgodoses. Principen att ett behov måste vara tillgodosett för att en insats enligt LSS skall kunna nekas är grundläggande och enligt FUB mycket viktig att hålla fast vid. Den enskilde ska inte drabbas av exempelvis personalneddragningar inom LSS-bostäder utan att ha möjlighet att få kompletterande insatser genom LSS som ger det stöd vid aktiviteter som boendets personal egentligen ska ge. FUB anser dock att det är att föredra att personalen ges tillräckliga egna resurser för att kunna tillgodose enskildas önskemål om aktiviteter. Det är knappast en optimal lösning för den enskilde att behöva ansöka om kompletterande stöd och service och sedan behöva överklaga avslag och argumentera i domstol för rätten att delta i aktiviteter som andra medborgare finner självklara. Men så länge som nödvändiga resurser inte ges av kommunerna behöver den enskilde möjligheten till kompletterande insatser. Kompletterande insatser kan ibland även ha ett egenvärde för den enskilde i form av varierad social kontakt och ombyte från vardagen i hemmet. Det bör därför av lagtexten uttryckligen framgå att den enskilde har rätt till kompletterande LSS-insatser när hans eller hennes behov inte tillgodoses genom beviljad boendeinsats (på motsvarande sätt som det av utredningens förslag i 5 kap. 5 § framgår att personlig assistans inte kan ges i de uppräknade boendeformerna).

### *Barn och ungdomar*

FUB vill även uppmärksamma departementet på att utredningen inte har tagit hänsyn till att insatserna ledsagarservice och personlig assistans idag även ges till barn och ungdomar som bor hemma (med sina föräldrar/vårdnadshavare). I takt med att föräldraansvaret avseende omvårdnadsdelen minskar när ett barn blir äldre (se Regeringsrättens domar 2008-04-23, mål nr 871-07 och 1997-03-25, mål nr 12061/95) ökar betydelsen av insatserna ledsagarservice, personlig assistans och korttidsvistelse. Insatser som föräldrar "normalt" inte behöver ge till barn utan funktionsnedsättning ska alltså inte anses ingå i föräldraansvaret då det gäller rätten till de olika insatserna. *För att FUB ska ställa sig positivt till utredningens förslag att slå ihop insatserna ledsagarservice och personlig assistans till insatsen personlig service är det ett absolut krav att barn och ungdomar även inom ramen för den nya insatsen har tillgång till innehållet i den tidigare ledsagarservicen och personliga assistansen.*

### *Vuxna personer med utvecklingsstörning som bor hos föräldrar*

Det är inte ovanligt att personer med utvecklingsstörning bor kvar hemma hos sina föräldrar eller annan anhörig även som vuxna. För dem är insatsen ledsagarservice

ett väldigt viktigt instrument för delaktighet i samhällslivet. Även insatsen personlig assistans enligt LSS är viktig i sammanhanget. Det är mycket viktigt att även dessa personer har rätt till den nya insatsen personlig service och/eller boendestöd om de tidigare insatserna tas bort.

*b.*

#### *Insatsen personlig service*

FUB anser att personlig service bör vara ett flexibelt stöd vars utformning styrs av den enskilde. Det kan t.ex. handla om att man vill ha personlig service i samband med aktiviteter. Den enskilde bör beviljas timmar i tid och kunna använda dessa fritt under exempelvis ett kalenderår. Det skulle innebära att man kan planera en längre aktivitet under en viss månad. Timmarna ska således kunna brukas fritt och användas flexibelt och beräknas utifrån vad som för andra personer är en rimlig tid att kunna utföra fritidsaktiviteter under en månad eller ett år. Stödet ska kunna kombineras med de olika boendeformerna enligt LSS. Detta för att individen ska kunna få ombyte från den personal som vanligtvis sköter mer omvårdande uppgifter eller uppgifter som är direkt kopplade till att den enskilde ska kunna få en fungerande vardag. Det är viktigt att kunna få möjligheten att lämna bostaden både fysiskt och mentalt. Det ska ingå omvårdnad i insatsen personlig service, exempelvis för personer med flerk Funktionsnedsättning eller personer som behöver hjälp med toalettbesök eller dylikt. Den enskilde bör på samma sätt som idag gäller för ledsagarinsatsen och den personliga assistansen ha möjlighet att i så stor utsträckning som möjligt påverka *vilka personer* som ska utföra insatsen (jfr FUB:s kommentarer till kap. 4.3 om självbestämmande). När det gäller kompetenskraven på den personal som ska ge den personliga servicen är både kunskap om funktionsnedsättningar och dess konsekvenser liksom om omvårdnad nödvändiga förutsättningar för att personer med omfattande funktionsnedsättningar ska kunna nyttja insatsen.

#### *Omkostnader för ledsagare*

Det förekommer idag att kommuner nekar ledsagare ersättning för de kostnader som uppdraget medför. Det kan t.ex. röra sig om utlägg för evenemang, olika aktiviteter och rese- och logikostnader. När insatsen ledsagarservice beviljas för särskilda aktiviteter borde det vara självklart att det även ingår ett erkännande av de kostnader som är förenade med uppdraget och att kommunen ska stå för dessa kostnader. Eftersom detta inte är självklart ens för domstolarna bör ett förtydligande införas i lagen med innebörden att ledsagaren har rätt till ersättning för de omkostnader som är förenade med uppdraget.

#### *Insatsen boendestöd*

FUB delar i huvudsak utredningens uppfattning om vad som bör ingå i boendestödet. Boendestöd bör vara en insats som riktar sig till individer som har behov av stöd i sin egen bostad. Det kan exempelvis handla om personer som har en lindrig utvecklingsstörning och som behöver hjälp med att handla, tvätta eller liknande

uppgifter. FUB anser dock att kärnan i insatsen inte nödvändigtvis behöver vara den hjälp som idag går att få genom hemtjänsten. Den enskildes behov av stöd och service ska vara styrande för utformningen av insatsen. Grundtanken med LSS är att den enskilde ska få det stöd som han/hon behöver för att ”på egen hand” kunna leva ett gott liv. Stödinsatser bör därför i största möjliga utsträckning genomföras tillsammans med den enskilde och inte *åt* den enskilde på sätt som sker inom den traditionella hemtjänsten. Rena serviceinsatser av hemtjänstkaraktär ska som huvudregel endast ges om den enskilde inte själv kan delta i en aktivitet. Ett praktiskt exempel på detta är att det i insatsen boendestöd bör ingå att tillsammans med den enskilde laga måltider och att personen inte ska behöva nöja sig med att få en matlåda levererad såvida han eller hon inte önskar det. FUB önskar därför att insatsen inte per automatik bör sammankopplas med termen hemtjänst. Insatsen personlig service och/eller boendestöd kommer även att kräva en annan sammansättning och kompetens hos de personalgrupper som utför insatsen än för nuvarande hemtjänstpersonal enligt SoL. Den enskilde ska inom ramen för insatsen även ha rätt till ett psykosocialt stöd för att klara det dagliga livet. I boendestödet ska även omvårdnadsinsatser ingå. Individerna ska även kunna få personlig service av en annan person än boendestödjaren av de skäl som beskrivits ovan.

För att sammanfatta:

*Personlig service* ska vara ett flexibelt och individuellt utformat stöd som syftar till att ge den enskilde samma möjlighet att utföra aktiviteter som andra i eller utanför hemmet.

*Boendestöd* ska vara ett brukarstyrt stöd med omvårdnad, som främst ges i hemmet eller i hemliknande miljöer och som syftar till att ge den enskilde möjligheten att kunna leva ett självständigt liv i sitt eget hem.

c.

#### *40-timmarsgränsen*

Utredningen föreslår att rätten till personlig service med boendestöd ska avse högst 40 timmars stöd per vecka. Barn och ungdomar som bor hemma och boende i gruppboende kommer sannolikt inte att behöva mer än 40 timmars stöd och service per vecka i form av personlig service och boendestöd. Emellertid gör såväl utredningen som FUB bedömningen att ett antal personer kommer att ha större behov än 40 timmar per vecka. Det gäller framför allt personer i eget ordinärt boende med förhållandevis omfattande behov av stöd och service. Särskilt hårt drabbas de som tidigare haft personlig assistans enligt LSS och vars grundläggande behov knappt understiger 20 timmar men som tillsammans med de övriga personliga behoven berättigar till personlig assistans som överstiger 40 timmar per vecka. Utredningen hänvisar dessa personer till att söka kompletterande stöd genom annan lagstiftning, d.v.s. enligt SoL. Samtidigt utgår utredningen något förvirrande från att ”kommunerna så långt möjligt väljer att låta de som nu har personlig assistans enbart

enligt LSS får behålla ett motsvarande stöd inom ramen för den nya insatsen. Detta gäller särskilt för stöd och service i anslutning till bostaden och det dagliga livet i anslutning till bostaden.” Betyder det att 40-timmarsregeln inte gäller då?

Utredningen menar även att den nya insatsen personlig service med boendestöd inte är avsedd att täcka ”omfattande stödbehov i samband med återkommande aktiviteter utanför bostaden eller i samband med t.ex. ett förvärvsarbete eller längre resor. I sådana situationer är avsikten att insatsen får kombineras med annat stöd.” FUB ställer frågan vilket annat stöd som då kan komma ifråga? LSS-insatserna personlig assistans och ledsagarservice är avsedda att täcka just sådana behov som utredningen beskriver och det är de insatser som utredningen vill ta bort. *Den nya insatsen personlig service ska naturligtvis kunna användas just för återkommande aktiviteter utanför bostaden och vid resor på samma sätt som ledsagarservice och personlig assistans används idag.*

Utredningen menar att en möjlig lösning skulle vara att låta taket på 40 timmar avse ett genomsnitt per vecka under viss tidsperiod, t.ex. ett år. Den lösningen är förstås att föredra för FUB framför originalförslaget eftersom den ger den enskilde en större flexibilitet och inte riskerar att få samma absurda konsekvenser som för assistansersättningen idag där den enskilde kan bli helt utan assistansersättning de veckor den enskilde inte når upp till 20 timmars grundläggande behov (även om den enskilde når upp till genomsnittet sett över längre tid).

FUB anser dock att den lösning som bäst överensstämmer med intentionerna i LSS är att *inte* i lag införa någon generell begränsning av det stöd som den enskilde kan ha rätt till. Att införa en generell tidsbegränsning för en insats som ska prövas och utformas efter individen är inte alls i linje med LSS och svensk handikappolitik. En av de mest grundläggande principerna i LSS är att den enskilde ska få sitt behov tillgodosett genom LSS-insatser om inte behovet rent faktiskt tillgodoses på annat sätt. Utredningens förslag sätter denna princip ur spel. Det accepterar inte FUB. Vi accepterar inte heller att Sverige för första gången i historien skulle backa i utvecklingen mot att personer med funktionsnedsättning ska bli fullt delaktiga i samhället. Antingen behöver golvet för assistansersättningen sänkas eller så måste 40-timmarsgränsen för personlig service/boendestöd tas bort. Även utan en generell gräns skulle det helt övervägande antalet personer inte komma upp i mer än 40 timmar personlig service och boendestöd per vecka. Men det skulle finnas ett utrymme för de personer som har större behov. FUB kan inte se någon risk att detta skulle leda till någon slags ”övervältring” från försäkringskassan (d.v.s. staten) till kommunerna. Problemet idag är det motsatta, nämligen övervältringen från kommunerna till staten, där flera kommuner utövar starka påtryckningar mot enskilda att söka assistansersättning i stället för att ”belasta kommunens resurser”, trots att det i många ärenden som FUB tagit del av är uppenbart att den enskilde inte skulle ha rätt till assistansersättning. Det är dessutom upp till den enskilde att avgöra vilken insats som passar denne bäst.

### *SKL och det kommunala huvudmannskapet*

SKL anför föga förvånande i sitt remissvar att det är ”olyckligt att kommunen föreslås få ansvar för den nya insatsen personlig service med boendestöd”. Uttalandet ligger i linje med SKL:s åsikt att kommunmedlemmar med funktionsnedsättning inte omfattas av kommunens ansvar enligt 2 kap. 2 § kommunallagen. SKL anser även att den som ytterst *beslutar* om en offentlig verksamhet också är den som ska betala för verksamheten. Det häpnadsväckande uttalandet innebär om FUB förstått det rätt att riksdagen inte längre bör få besluta om lagar som ger kommunerna skyldigheter utan att staten samtidigt finansierar kommunernas uppgifter. LSS, socialtjänstlagen och skollagen är bara några av alla de lagar som ålägger Sveriges kommuner olika skyldigheter. FUB tvivlar på att Sveriges kommuner instämmer i SKL:s ställningstagande med tanke på vilka konsekvenser det skulle få om önskemålet genomfördes.

Enligt 1 kap. 1 § Regeringsformen utövas den offentliga makten under lagarna. Sveriges kommuner har enligt 7 § samma kapitel rätt att ta ut skatt av kommunmedlemmarna för skötseln av sina uppgifter. FUB anser att denna ordning bör bibehållas och att Sveriges kommuner även fortsättningsvis bör anförtros med den ansvarsfyllda uppgiften att svara för skola, omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det.

Naturligtvis bör dock staten inte införa skyldigheter för kommunerna som inte kan hanteras av kommunerna utan orimligt höga kommunala skattesatser. Därför är det bl.a. viktigt att det kommunala utjämningsystemet för LSS-kostnader finns kvar och fortsätter att finjusteras så att kommuner som satsar resurser på LSS-verksamheter inte missgynnas i förhållande till kommuner som inte satsar tillräckliga resurser inom LSS. Utredningens förslag att befria kommunerna för kostnaderna för de 20 första timmarna i assistansersättningen torde minska den ekonomiska ”bördan” för kommunerna. SKL menar att kommunkollektivet är underfinansierat med 5 miljarder kronor p.g.a. LSS kostnadsutveckling. Att så gott som alla Sveriges kommuner haft större intäkter än utgifter de senaste åren nämner SKL inte. År 2006 redovisade 97 procent av kommunerna ett överskott och 2007 redovisade 90 procent ett positivt resultat enligt statistik från SCB.

### *Kompetenssatsningar*

FUB delar dock SKL:s uppfattning att ett genomförande av förslagen medför ett behov av kompetensutveckling för personal inom LSS-verksamheter och ett krav på ökade ambitioner för kommunerna att efterleva LSS. Dessutom bör förstås handläggare, beslutsfattare, chefer och nämndledamöter få utbildning om de nya bestämmelserna.

FUB är för en gångs skull även rörande överens med SKL som menar att en kraftfull satsning på kompetensutveckling bör göras inom LSS-området och att ett förslag om en sådan satsning bör finnas med som en del i en framtida proposition.

2. FUB motsätter sig förslaget. Insatsen ledsagarservice bör finnas kvar som en självständig insats i LSS. Utredningens förslag om stöd och service i ordinärt boende är helt inriktat mot vuxna personer med eget boende. Utredningen tar inte tillräcklig hänsyn till vuxna personer som har insatsen bostad med särskild service och som behöver kompletterande ledsagarservice för att uppnå goda levnadsvillkor. Utredningen tar inte heller hänsyn till barn och ungdomar som är i behov av ledsagarservice eller personlig assistans enligt LSS. Ledsagarservice är en mycket viktig insats för många personer med utvecklingsstörning. Reaktionen från FUB-rörelsen blev stark när det blev känt att insatsen ledsagarservice var i fara. På grund av utredningens otydlighet när det gäller bevarandet av ledsagarservicen och i vilken mån den gamla insatsen till alla delar kommer att finnas kvar anser FUB att insatsen ledsagarservice ska finnas kvar som en självständig insats i LSS. FUB är särskilt oroad över utredningens ställningstagande att den nya insatsen personlig service *inte* ska kunna användas för ”återkommande aktiviteter utanför bostaden” eller för ”längre resor”, d.v.s. just sådana saker som den nuvarande insatsen ledsagarservice är till för. FUB fruktar att en otydlig definition av insatsen personlig service (med boendestöd) skulle leda till att många kommuner kommer att börja göra än mer restriktiva bedömningar av rätten till ledsagare vid aktiviteter och resor. FUB:s bestämda uppfattning är att även domstolarna skulle komma att göra mer restriktiva bedömningar när det gäller rätten till ledsagning om det saknas tydliga förarbetsuttalanden.

FUB tolkar ändå utredningens avsikt som att ledsagarservicen, oförändrad till innehåll, ska ”bakas in” i den nya insatsen personlig service med boendestöd. *Skulle regeringen ändå välja att gå vidare med förslaget att ta bort ledsagarservice som en egen insats i LSS är det av avgörande vikt för FUB:s medlemmar att det tydligt framgår att det även i fortsättningen ska vara möjligt att beviljas insatsen ledsagarservice, även om den formellt kallas personlig service. Detsamma gäller innehållet i den tidigare insatsen biträde av personlig assistent enligt LSS.*

De båda insatserna ska till sitt innehåll finnas kvar även om de i fortsättningen kommer att samlas under insatsen personlig service.

## 7.5 Sysselsättning

1. För att kunna beviljas daglig verksamhet ska den enskilde vara beviljad aktivitets- eller sjukersättning av Försäkringskassan.
2. 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.
3. Personer som beviljas daglig verksamhet enligt LSS ska ha rätt att genomgå en inledande kartläggning för att fastställa hur den dagliga verksamheten bör utformas för att passa den

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

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

5. 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.

6. Socialstyrelsen bör få i uppdrag att följa utvecklingen av sysselsättningsverksamhet inklusive daglig verksamhet för personer med psykiska funktionshinder.

7. Den officiella statistiken om stöd och service enligt LSS bör omfatta en särskild redovisning av antalet personer med psykiska funktionshinder i personkrets 3 som är beviljade daglig verksamhet enligt LSS.

8. Socialstyrelsen bör få i uppdrag att kartlägga behovet av meningsfull sysselsättning i form av daglig verksamhet enligt LSS för de som inte har psykiska funktionshinder och tillhör personkrets tre LSS.

9. 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.

### **FUB:s ställningstagande:**

1. FUB motsätter sig förslaget att den enskilde måste vara beviljad aktivitets- eller sjukersättning för att kunna beviljas daglig verksamhet. Rätten till stöd och service enligt en rättighetslag som LSS ska inte göras beroende av andra myndigheters bedömningar och beslut. Den enskildes behov ska vara faktiskt tillgodosett för att en insats enligt LSS ska kunna nekas. FUB accepterar inte det stora avsteg från denna princip som utredningen föreslår. De nuvarande kraven för att få daglig verksamhet är, förutom att den enskilde tillhör personkrets 1 eller 2, att den enskilde saknar arbete eller annan daglig sysselsättning. En del av syftet med daglig verksamhet bör förstås ändå vara att utveckla möjligheterna till lönearbete för de personer där detta mål är realistiskt. Den enskildes rätt till daglig verksamhet ska inte minska statens och kommunernas ansvar för att så många personer som möjligt ska ges möjlighet att lönearbeta. En begränsning av rätten till daglig verksamhet genom krav på beviljad aktivitets- eller sjukersättning kommer att leda till en ökad utslagning och utanförskap för personer med utvecklingsstörning. Försäkringskassans restriktiva bedömningar av rätten till ersättningen kan komma att innebära att personer med omfattande funktionsnedsättningar bedöms ha en teoretisk arbetsförmåga. FUB:s erfarenhet är att försäkringskassan ibland har svårt att bedöma effekterna av kognitiva funktionsnedsättningar och att de funktionshinder som uppkommer för den enskilde inte tas i tillräcklig beaktning vid bedömningen av arbetsförmågan. Den avslutade utredningen om aktivitets- och sjukersättningen skulle om den genomförs leda till än mer restriktiva bedömningar. Försäkringskassans allt hårdare bedömningar kommer att drabba många som inte har möjlighet att hitta ett arbete på den öppna arbetsmarknaden. Särskilt i tider av stor arbetslöshet är det inte troligt att det kommer att bli lättare att hitta ett lönearbete för dem som har betyg från gymnasiesärskola.

Försäkringskassan är idag en myndighet med stora organisatoriska problem. Handläggningstiderna är i många fall oacceptabelt långa. Handläggningstiden i

ärenden om aktivitets- och sjukersättning är, både på grund av problemen inom myndigheten och på grund av de regler som kringgärdar ersättningen, ofta mycket långa. Dessutom kan beslut om ersättningen prövas av förvaltningsdomstol. Om LSS-utredningens förslag genomförs kan detta sammantaget leda till att den enskilde under lång tid står utan sysselsättning.

Utredningens ambition om större ansträngningar för att finna lönearbete är goda i sig. Den ”ordentliga prövning” av arbetsförmågan som arbetsförmedlingen ska göra kan dock dra ut på tiden. Risken finns att människor blir överksamma och isolerade under lång tid eller tvingas delta i diverse arbetsmarknadsåtgärder som inte är anpassade för dem. Här behövs möjligen en tidsbegränsning av prövotiden. Många personer skulle om förslaget genomfördes hamna ”mellan stolarna”.

FUB anser att det är av yttersta vikt att den enskilde erbjuds en meningsfull sysselsättning så snart det är möjligt efter avslutad skolgång. Utredningens förslag bör därför inte genomföras.

2. FUB ställer sig positivt till förslaget. FUB tror att fler kan arbeta på den öppna arbetsmarknaden om den enskilde får rätt stöd från början. En person som direkt har kommit från skolan och som har arbetsförmåga ska få möjlighet att komma ut i arbetslivet och pröva på olika arbetsplatser. Grunden för ett framtida deltagande i arbetslivet bör läggas redan under gymnasietiden. Socialstyrelsen bör genomföra sitt uppdrag i samarbete med berörda handikapporganisationer, däribland FUB.

3. FUB ställer sig bakom förslaget med krav på en aktivitetsplan. Aktivitetsplanen bör i förekommande fall vara en del av den enskildes individuella plan. Det finns enligt förarbetena till LSS redan idag ett krav att den dagliga verksamheten ska ges en individuell utformning och den planering som utredningen anser bör vara ett krav borde förstås finnas i alla kommuner redan idag.

FUB beklagar att utredningen inte funnit anledning att betona behov av nytänkande och metodutveckling inom daglig verksamhet för personer med mycket omfattande funktionsnedsättningar. Det finns flera goda ansatser när det gäller att med hjälp av bl.a. aktivitetsplan närma vissa personer till arbetsmarknaden. FUB saknar dock en beskrivning av innehållet i den dagliga verksamheten. Ett av syftena med den dagliga verksamheten är en förberedelse till ett lönearbete för dem som skulle ha möjlighet att arbeta. Om detta ska fungera som tänkt så måste personerna få träna på olika arbetsuppgifter, dels för att hitta vilka arbetsuppgifter som man trivs med och dels för att klara ut vilket stöd som behövs. Då detta fungerar fullt ut kan en diskussion tas upp om en övergång till lönearbete. Förhoppningsvis finns arbetsuppgifterna på öppna marknaden. Riksrevisionens granskningsrapport över Samhall (dec. 2008) kan få förödande konsekvenser för personer med utvecklingsstörning. Myndigheterna måste vidta åtgärder för att Samhall ska kunna agera som en bra arbetsgivare även

för personer med utvecklingsstörning. Det måste dock finnas en garanti för att det inte uppkommer negativa ekonomiska konsekvenser för den enskilde p.g.a. en övergång från aktivitets- eller sjukersättning till lönearbete. Ett fungerande förbehållsbelopp kan vara en sådan garanti. Personer som går från aktivitets- eller sjukersättning till lönearbete får idag inte tillräckligt stöd för att kunna vara kvar i arbetet. Vanliga orsaker är att personligt stöd uteblir och att den enskilde har fått ett för tungt och/eller stressigt arbete utan tillräcklig handledning. Dessutom kan det för den enskilde medföra en betydligt sämre ekonomisk situation att få ett lönearbete än att ha aktivitets- eller sjukersättning. För att undvika ett moment 22 i samband med gymnasieexamen så bör försäkringskassan senast året före gymnasieskolans slut ge eleven besked om fortsatt aktivitetsersättning kommer att ges efter avslutad skolgång. Om denna regel införs hinner eleven komma med i arbetslöshetskassan (6 mån. karens). Av regeln bör det också framgå att försäkringskassan omgående ska inleda ett gemensamt arbete med arbetsförmedlingen, kommunen och eleven med syftet att ha ett lönearbete klart vid skolans slut samt att eleven under sista terminen kan arbetspröva på överenskommen arbetsplats.

Några offensiva ambitioner att utveckla kvaliteten i verksamheter för dem som under lång tid deltar i daglig verksamhet redovisas inte av utredningen. Risken finns att grupp ställs mot grupp i ett förändringsarbete. Var finns kraften att ta tillvara goda exempel avseende innehåll, hjälpmedelsanpassning och personalutveckling till nytta för personer med de mest omfattande funktionsnedsättningarna?

4. FUB anser det angeläget att personer som tillhör personkrets 3 ska ha tillgång till kvalificerad daglig verksamhet. Förslaget att fler personer ska få tillgång till daglig verksamhet enligt LSS får dock inte leda till fler deltagare inom samma verksamheter. Det skulle leda till en ökad institutionalisering och sämre förutsättningar för individuellt planerad verksamhet. FUB anser även att det krävs olika typer av kompetens för den dagliga verksamhetens personal beroende på vilka typer av funktionsnedsättning deltagarna har. FUB har erfarenhet av dagliga verksamheter där olika personkretsar samtidigt deltar och där det saknas dubbelkompetens hos personalen vilket ofta leder till dålig arbetsmiljö för deltagarna i den dagliga verksamheten. Även med rätt kompetens och förutsättningar i den dagliga verksamheten kan det finnas invändningar mot att blanda de olika grupperna vid alltför olika behov av utformning av verksamheten. Samtidigt kan exempelvis ett tillskott av personer som står nära arbetsmarknaden komma att innebära att större krav ställs på den dagliga verksamhetens innehåll vilket även skulle vara till fördel för den grupp som redan idag har rätt till daglig verksamhet.

5-8. FUB har inga synpunkter på förslagen.

9. Förslaget rimmar illa med utredningens förslag att begränsa möjligheten att beviljas LSS-insatser efter 65 års ålder. Se även FUB:s kommentar till kap. 4.4 punkt fyra.

## **Mer om sysselsättning och daglig verksamhet**

### *Arbetsmiljö i daglig verksamhet*

Idag gäller inte arbetsmiljöreglerna för dem som deltar i daglig verksamhet utan endast för personal i verksamheten. Även om gällande arbetsmiljöregler inte är direkt överförbara till daglig verksamhet enligt LSS bör strävan vara att deltagare i daglig verksamhet omfattas av ett arbetsmiljöskydd som så långt möjligt följer det som gäller på den reguljära arbetsmarknaden. Flera dagliga verksamheter skulle t.ex. behöva besökas av arbetsterapeuter för att komma tillrätta med felaktiga arbetsställningar och för långa ensidiga arbetsmoment för deltagarna.

### *Habiliteringsersättningen*

FUB anser att det ska vara obligatoriskt för alla kommuner att betala ut ersättningen. Namnet habiliteringsersättning är både krångligt och missvisande. Namnet bör ändras till dagersättning. 84 % av kommunerna betalar idag någon form av habiliteringsersättning. SKL:s rekommendation är 43:- per dag (0,1 % av pbb upphöjt till hel krona). Enligt förslaget kan kommunerna fortsätta med detta (SKL har inga invändningar) och det är en principiellt viktig fråga för Klippans medlemmar. Rikssektionen Klippan är FUB:s sektion för medlemmar med utvecklingsstörning. FUB vill även att ursprungssyftet med ersättningen aktualiseras. Även om ersättningen inte är hög är den viktig för den enskilde, som genom dagsättningen har möjlighet att tjäna egna pengar. Det är därför viktigt att ersättningen betalas ut direkt till den enskilde, antingen som kontant ersättning eller genom insättning på den enskildes eget bankkonto om denne t.ex. har ett bankkort. Idag går pengarna ofta direkt in på ett konto, ibland utan att personen vet något om det eller har tillgång till kontot. Den enskilde ska känna att deltagandet i verksamheten värderas av samhället. Ersättningen ska vara lika i hela landet. Personer som i den dagliga verksamheten producerar saker som försäljs bör ha rätt till del av intäkterna från försäljningen.

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

1. 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.
2. Insatsen råd och stöd ska benämnas särskilt expertstöd för att tydligare avgränsas mot annat personligt stöd. Insatsens kärna ska vara kunskapsstöd åt den enskilde.
3. 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.

4. I samband med att en kommunal insats enligt LSS beviljas ska den enskilde erbjudas en individuell plan med beslutade och planerade insatser upprättas i samråd med henne eller honom. Den som har beviljats en LSS insats ska därutöver kunna begära att en individuell plan upprättas.
5. 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.

### **FUB:s ställningstagande:**

1. Förslaget är bra, men FUB anser att det är än mer angeläget att höja ersättningen för uppdraget. Det borde även finnas en ekonomisk morot för kontaktpersoner till personer med omfattande funktionsnedsättningar eftersom ”startsträckan” för att förstå den enskildes signaler kan vara lång.

Insatsen kontaktperson är mycket viktig för många av FUB:s medlemmar. Det är tyvärr vanligt att personer med utvecklingsstörning har få sociala kontakter vid sidan av sina anhöriga. Den sociala kontakt som uppnås genom deltagande i arbetslivet går de flesta personer med utvecklingsstörning miste om. Det är inte heller alltid lätt att delta i olika sociala sammanhang och fritidsaktiviteter utan stöd av någon som ”hjälper en på traven” och som kan ge trygghet i okända miljöer.

Kontaktpersonen är ett personligt stöd för personen med utvecklingsstörning som kan underlätta ett självständigt liv i samhället genom att tillgodose behovet av en medmänniska när det sociala nätverket är bristfälligt. En viktig uppgift för kontaktpersonen är att hjälpa till att bryta den enskildes isolering genom samvaro och hjälp till fritidsverksamhet.

### *Omkostnadsersättningen*

Insatsen ska enligt förarbetena till LSS ses som ett icke-professionellt stöd som ges av en person med stort engagemang och intresse för andra människor. Det bör inte ställas krav på någon särskild yrkeskompetens på kontaktpersonen. Någon särskild form för uppdraget bör inte finnas. Det bör t.ex. inte ställas krav på att kontaktpersonen skall rapportera till huvudmannen om uppdraget. Av den beskrivning av insatsen som görs i förarbetena till LSS kan konstateras att stödet inte bör betraktas som ett arbete i traditionell bemärkelse. Den ersättning som kontaktpersoner får är som en följd av uppdragets ideella art huvudsakligen symbolisk och är främst avsedd att täcka eventuella omkostnader som kontaktpersonen kan ha i samband med uppdraget. Uppdraget som kontaktperson har för övrigt av Regeringsrätten inte ansetts påverka arbetsförmågan hos person som haft sjukpenning och samtidigt varit kontaktperson (Regeringsrättens dom den 13 november 2006, mål nr 2878-04).

Med anledning av den betydelse insatsen kontaktperson har för våra medlemmar och den betydelse som insatsen har som en viktig del i förverkligandet av statens nationella handikappolitiska program anser FUB att det är mycket olyckligt att staten fr.o.m. den 1 januari 2007 har höjt gränsen för avdrag i deklarationen för

omkostnadsersättning från 1000 till 5000 kronor per år. Det gäller även för t.ex. insats i form av stödfamilj. Efter denna förändring har FUB uppmärksammat att insatsen kontaktperson inte längre är tillgänglig för våra medlemmar i samma utsträckning som förut. Det kan sannolikt delvis förklaras med att det inte är tillräckligt attraktivt att vara kontaktperson om man de facto behöver betala för att vara det, vilket blir konsekvensen av ändringen av beskattningen av omkostnadsersättningen. I likhet med SKL är FUB av den uppfattningen att det inte är rimligt att omkostnadsersättningen överhuvudtaget ska beskattas då den inte är en inkomst utan är avsedd att täcka de utgifter uppdraget medför för uppdragstagaren. FUB instämmer även i SKL:s konstaterande att kommunerna redan idag har svårigheter att rekrytera och behålla kontaktpersoner och att det är av yttersta vikt att skapa goda förutsättningar kring dessa uppdrag.

FUB vill återigen uppmärksamma departementet på dessa konsekvenser och föreslår, i likhet med SKL, att omkostnadsersättningar till kontaktpersoner enligt såväl LSS som socialtjänstlagen skattebefrias.

### *Kortsiktigt tänkande*

FUB har uppmärksammat att flera kommuner och domstolar under den senaste tiden har blivit allt mer restriktiva med att bevilja insatsen kontaktperson. I flera kammarrättsdomar uttalas att den enskilde får anses ha uppnått goda levnadsvillkor genom att ha bostad med särskild service, daglig verksamhet och ibland kontakt med en anhörig (se t.ex. kammarrättens i Göteborg dom den 9 juli 2008, mål nr 916-06). Domstolarna har valt att göra en snäv bedömning av huruvida den enskilde kan anses vara ”socialt isolerad” eller inte i stället för att göra en jämförelse med den genomsnittliga omfattningen av det sociala nätverket för personer utan utvecklingsstörning. Insatsen kontaktperson bör enligt FUB:s mening vara en av de insatser i LSS där det ska räcka med att den enskilde anser sig vara i behov av insatsen för att den ska beviljas. Eller är det orimligt att en person med utvecklingsstörning önskar sig ett vidare socialt nätverk än anhöriga och de som finns på den dagliga verksamheten? FUB anser att kommuner som är restriktiva med att bevilja insatsen kontaktperson agerar mycket kortsiktigt. Insatsen är både mycket viktigt för personer med utvecklingsstörning och i förhållande till vad den ger den enskilde mycket ”kostnadseffektiv”, för att använda ett populärt kommunalt uttryck.

2. FUB accepterar att insatsen ändrar namn till särskilt expertstöd. FUB tillstyrker även att landstingen även fortsättningsvis är primär huvudman för insatsen. FUB vill framhålla att insatsen bygger på att den enskilde och närstående får tillgång till expertkunskap och att det ställer krav på särskild kompetens hos den som tillhandahåller insatsen. Den enskilde ska förutom de punkter som utredningen räknar upp även erbjudas psykosocialt och medicinskt stöd. FUB önskar även att det ska finnas en naturlig koppling mellan insatsen särskilt expertstöd och de övriga LSS-insatserna. Särskilt tydlig är bristen på samverkan mellan kommun och

landsting när det gäller personer med insatsen bostad med särskild service. Här behövs en nära koppling mellan de båda insatserna för att den enskilde på ett enkelt sätt ska få tillgång till det särskilda expertstödet.

FUB:s erfarenhet är att det idag i stor utsträckning saknas en sammanhållande funktion i samhället för alla de olika insatser och huvudmän som den enskilde behöver ha överblick över. FUB anser därför att det i insatsen särskilt expertstöd ska ingå en särskild namngiven samordnare. Samordnarens uppgift ska vara att tillsammans med den enskilde och/eller ställföreträdare se till att de olika insatserna samordnas så att den enskildes hela stöd- och servicebehov tillgodoses och de olika huvudmännen samverkar i sina insatser.

3. FUB motsätter sig förslaget. I stället för att ta bort det riktade statsbidraget bör ett redovisningsansvar införas för att säkerställa att medlen används till det särskilda expertstödet. Medel som inte används bör återbetalas.

4. FUB välkomnar förslaget. FUB anser dock att den enskilde även ska kunna få en individuell plan upprättad *innan* en LSS-insats beviljats. Det bör räcka att handläggaren först har bedömt att den enskilde tillhör LSS personkrets. Det ska även framgå av handläggarens dokumentation att ett erbjudande om upprättande av individuell plan har gjorts.

5. FUB har inga synpunkter på förslaget.

## 8. Genomförande och konsekvenser

1. Kommunerna ska ompröva besluten om personlig assistans, ledsagarservice 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.
2. Försäkringskassan bör få i uppdrag att undersöka möjligheterna att hantera rapporteringen av utförd tid och använda medel genom kostnadseffektiva tekniska lösningar i samband med att konstruktionen av det schabloniserade timbeloppet för assistansersättning förändras.
3. 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.

### **FUB:s ställningstagande:**

FUB anser att utredningens ställningstagande i huvudmannaskapsfrågan inte bör omprövas så snart som utredningen föreslår, särskilt inte i den delen som rör det fortsatta kommunala huvudmannaskapet för merparten av LSS-insatserna. Förändringen av huvudmannaskapet för den personliga assistansen bör dock följas upp noggrant.

FUB anser att följande förslag från utredningen bör genomföras omgående:

- utvidgningen av skyldigheten att göra registerutdrag vid anställningar
- klarläggande att kommuner inte har rätt att ta ut en avgift för gemensamma utrymmen i bostäder med särskild service
- höjningen av bostadstillägget

FUB anser vidare att förslaget att införa ett krav på beviljad aktivitetsersättning för att den enskilde ska kunna få daglig verksamhet beviljad *absolut inte bör genomföras* innan en *grundlig* konsekvensanalys gjorts av de effekter en sådan restriktion skulle komma att innebära. Förslaget kolliderar även med de förslag som den nyligen avslutade utredningen om aktivitetsersättningen lagt.

1-2. FUB har inga andra synpunkter på förslagen än att omprövningarna inte får innebära att omfattningen av insatserna minskas om det inte finns direkt stöd för detta i den nya lagen. Det gäller i synnerhet boendeinsatserna men även övriga LSS-insatser där utredningen inte avser att några försämringar ska ske i och med införandet av nya bestämmelser.

3. FUB ser det förstås som helt nödvändigt att det görs en noggrann uppföljning av effekten av de ändringar som föreslås i betänkandet. En sådan uppföljning bör dock påbörjas först när förändringarna har tillämpats en tid och det är därför för tidigt att påbörja detta arbete redan 2010.

**För Riksförbundet FUB**

**Anna-Lena Krook**  
Förbundsordförande