



2017-02-03

## STÄLLNINGSTAGANDE

### Handikappförbundens syn på HUVUDMANNASKAP inom LSS.

Handikappförbunden har med anledning av den statliga översynen av den statliga assistansersättningen och LSS (Dir 2016:40), organiserat en arbetsgrupp bestående av representanter från våra medlemsförbund, som parallellt med den statliga översynen kommer att bedriva en löpande rapportering av angelägna frågor som rör LSS.

Handikappförbundens expert i den statliga utredningen, Pelle Kölhed, är utsedd att representera alla förbunds medlemmar och har arbetsgruppen till sitt stöd för att kunna samla och förmedla den mångfald av behov som LSS är tänkt att fylla. Som en av få experter i utredningen, som representerar de människor som är berättigade till insatser enligt LSS, är Handikappförbundens ambition att i dialog med andra organisationer som företräder rättighetsbärare inom LSS, samla och förmedla erfarenheter och synpunkter från hela målgruppen för LSS.

### Principiella utgångspunkter

LSS, Lag (1993:387) om stöd och service till viss funktionshindrade fastställer i 5 § att verksamhet enligt denna lag skall **främja jämlikhet i levnadsvillkor** och **full delaktighet i samhällslivet** för de personer som omfattas av lagen. Målet skall vara att den enskilde får **möjlighet att leva som andra**.

Lagen föreskriver vidare i 6 § att verksamheten enligt denna lag **skall vara av god kvalitet** och bedrivs i samarbete med andra berörda samhällsorgan och myndigheter. Verksamheten skall vara grundad på **respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet**. Den enskilde skall i största möjliga utsträckning ges **inflytande och medbestämmande över insatser som ges**. Kvaliteten i verksamheten skall systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras.

### Funktionsrättskonventionen

Funktionsrättskonventionen, konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, som Sverige tillträdde genom riksdagsbeslut i december 2008 (Prop 2008/09:28), fastställer i artikel 19 rätten att leva självständigt och att delta i samhället:

Konventionsstaterna erkänner lika rätt för alla personer med funktionsnedsättning att leva i samhället med lika valmöjligheter som andra personer och ska vidta effektiva och ändamålsenliga åtgärder för att underlätta att personer med funktionsnedsättning fullt åtnjuter denna rätt och deras fulla inkludering och deltagande i samhället, bl.a. genom att säkerställa att

- a) personer med funktionsnedsättning har möjlighet att välja sin bosättningsort och var och med vem de vill leva på lika villkor som andra och inte är tvungna att bo i särskilda boendeformer,
- b) personer med funktionsnedsättning har tillgång till olika former av samhällsservice både i hemmet och inom särskilt boende och till annan service, bl.a. sådant personligt stöd som är nödvändigt för att stödja boende och deltagande i samhället och för att förhindra isolering och avskildhet från samhället.

Funktionsrättskonventionen fastställer i artikel 20 rätten till personlig rörlighet: Konventionsstaterna ska vidta effektiva åtgärder för att säkerställa personlig rörlighet med största möjliga oberoende för personer med funktionsnedsättning, bl.a. genom att

- a) underlätta personlig rörlighet för personer med funktionsnedsättning på det sätt och vid den tid de själva väljer och till överkomlig kostnad,
- b) underlätta tillgång för personer med funktionsnedsättning till hjälpmedel av kvalitet och andra former av assistans och annan personlig service, inklusive genom att göra dem åtkomliga till rimlig kostnad.

**Handikappförbunden anser att de bärande principerna i LSS måste värnas och förstärkas såsom lagen föreskriver, samt att Sveriges tillträdande av Funktionsrättskonventionen inte medger lagändringar som på något sätt försvagar redan lagstadgade rättigheter för personer med funktionsnedsättningar.**

## **Bakgrunden till nuvarande fördelning av huvudmannskapet**

Den idéhistoriska grund som LSS bygger på utgår ifrån centrala begrepp som normaliseringsprincipen och integrering som blev vägledande på 1960 och 1970-talet. Normaliseringsprincipen innebär att personer med funktionsnedsättning ska ges

möjlighet att leva som andra, exempelvis gällande ekonomisk standard, vardagssysslor och förändringar i livets olika faser. Begreppet integrering lyfter rätten för personer med funktionsnedsättning till delaktighet i samhällslivet som andra medborgare – en rättighet som tidigare varit obefintlig då man historiskt sett hade betraktats som en patient som hörde hemma på vårdinstitution. Med Omsorgslagen 1967 och Socialtjänstlagen 1980 började lagstiftaren istället utgå från en persons hela livssituation och även i viss mån från ett rättighetsperspektiv. En moderniserad omsorgslag kom till 1985 och innebar ytterligare en rättighetsprecisering. Den var en så kallad plus-lag som innebär att lagen var ett komplement till annan lagstiftning och att det inte fick ske någon begränsning av de rättigheter som fastställts i någon annan lag. Det var denna lagstiftning som var förebilden när Handikapputredningen 1989 föreslog den nya lagstiftning som infördes 1993 och fick namnet *Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade* eller kort och gott, LSS. Att det fanns ett behov av ny lagstiftning konstaterade Handikapputredningen efter en omfattande kunskapsinhämtning som tydligt visade att personer med omfattande funktionsnedsättning saknade reell makt att bestämma över sin vardag och över hur stödinsatser skulle utformas. Befintlig lagstiftning var inte kraftfull nog att säkerställa förutsättningar för ett liv som andra.

Vid införandet av LSS skedde en väsentlig förändring i ansvarsfördelning gällande de så kallade särskilda omsorger som landstingen ansvarat för. Dessa omsorger omfattade bland annat bostad med särskild service, daglig verksamhet och korttidsvistelse och de kännetecknades av en nära koppling till sjukvården och institutionerna som landstingen drev. Men med den växande insikten om den enskildes mänskliga rättigheter och allt fler alarmerande rapporter om missförhållanden på vårdinstitutioner, kom kraven på att avveckla institutionerna. Istället för att leva ett helt liv inom institutionella väggar skulle medborgare med funktionsnedsättning få nödvändigt stöd och service lokalt, på hemmaplan. Denna viljeinriktning resulterade i en överflyttning av huvudmannaskap från landsting till kommun för nästan samtliga LSS-insatser.

Lagstiftaren såg det kommunala huvudmannaskapet inom LSS som en förutsättning för den enskildes möjlighet att delta i, och bli en självklar del av, hemortens samhällsliv.

Dessutom liknade flera av LSS-insatserna, de insatser som kommunen redan hade ansvar för enligt Socialtjänstlagen. Det kommunala huvudmannaskapet inom LSS kan även ses som ett ytterligare förtydligande av kommunens ansvar för samtliga sina kommunmedborgare.

Dock gjorde lagstiftaren några undantag i frågan om huvudmannaskap. Det ena gällde insatsen §1, *Rådgivning och annat personligt stöd* som har landstinget som huvudman. Undantaget gällande huvudmannaskap för insatsen "Råd och Stöd" (som det brukar kallas) motiverades av ett antal olika skäl. Det första skälet var att

insatsen kan omfatta kontakt med specialiserade verksamheter med särskilt kompetens som inte alltid finns inom kommunens verksamhet. Dessutom ligger Råd och Stöd-insatser inte sällan nära insatser enligt Hälso- och sjukvårdslagen (HSL) som landstinget ansvarar för. Man ville inte heller riskera att landstingens organisation för habilitering splittrades av en uppdelning av huvudmannaskapet för råd- och stödinsatser enligt LSS och för habiliteringsverksamhet.

### **Framväxten av den personliga assistansen**

När den stora handikapputredningen påbörjades i slutet av 1980-talet hade funktionsrättsrörelsen länge riktat skarp kritik mot bristerna i socialtjänstlagen och omsorgslagen. Socialstyrelsen och Statens Handikappråd hade också påtalat många brister. Stora och avgörande skillnader präglade nivån av resurser, kompetens och kvalitet – skillnader som bestod år efter år och som främst drabbade människor med omfattande funktionsnedsättning.

Handikapputredningens slutsats var ett det behövdes en skarpare och mer preciserad lagstiftning med ett vassare rättighetsperspektiv. Med denna slutsats som utgångspunkt blev personlig assistans och assistansersättning inskriven i LSS, det vill säga en ny insats skapades som inte tidigare hade omnämnts i befintlig lagstiftning.

Men det betyder inte att personlig assistans inte fanns före LSS. Redan under 1960-talet hade "independent living" rörelsen (möjlighet att leva ett självständigt liv) i USA börjat influera funktionsrättsrörelsen i Sverige. I ett antal kommuner (genom socialtjänsten) och genom initiativ i form av kooperativ, utvecklades personlig assistans utifrån individens möjlighet att styra över sitt eget liv och sin egen vardag.

Men tillgången till personlig assistans var mycket ojämn och

Handikapputredningens kartläggning visade att just möjligheten att påverka och ha inflytande över berättigade insatser var mycket begränsad, ibland obefintlig, för personer med omfattande funktionsnedsättningar.

Strävan att undanröja de brister och orättvisor som kännetecknade dåtidens variationer av assistans resulterade i Handikapputrednings förslag att personlig assistans skulle bli en lagfäst rätt i den nya lagen, LSS.

### **Tänkbara alternativ - möjligheter och risker**

Den pågående översynen av LSS vill djupare analysera konsekvenserna av en förändrad ansvarsfördelning mellan olika huvudmän, utifrån fyra alternativa modeller. Vi redogör här för utredningens beskrivning av de fyra alternativen och redovisar de mest centrala konsekvenser vi kan se:

LSS utredningen:

*"Ett alternativ är ett samlat statligt huvudmannaskap för beslut om och finansiering av insatsen personlig assistans. En uppenbar fördel är att detta skulle hantera riskerna för såväl administrativt dubbelarbete som otydlighet för brukarna. Det skulle vidare ge förutsättningar*

*för en enhetlig bedömning av insatsen personlig assistans. En annan fördel skulle vara att kommunerna på det sättet dels slipper ansvara för att finansiera de första 20 timmarna åt personer med assistansersättning -personer vars behov kommunen inte själva har bedömt-, dels att kommunen helt slipper att utreda och administrera insatsen personlig assistans."*

#### Fördelar:

Dubbel administration och behovsprövning undviks, gränsdragningen av grundläggande behov och övriga behov blir överspelad. Det sker en avlastning från kommuner av kostnader. Möjligheten för den som är berättigad till personlig assistans att flytta mellan kommuner, underlättas.

#### Nackdelar:

Försäkringskassan har svårt att göra en behovsbedömning av den enskildes hela livssituation, kopplingen till övriga LSS-insatser bryts upp. Oklarheter för hur tillsyn och uppföljning ska ske. Gränsdragningen mot kommunala verksamheter kan ge en övervältring mot personlig assistans.

#### Reflektioner:

Gränsdragningen mellan kommunala verksamheter och assistans är redan idag ett problem och behöver ändå adresseras. Går det att förhindra/begränsa risken för övervältring när beslut om personlig assistans fattas, så att kommunala verksamheter såsom skola, daglig verksamhet eller särskilt boende inte "skjuter över" sitt ansvar till staten?

Ett förstatligande av hela assistansen, innebär i princip att personlig assistans bryts ur "LSS-komplexet". Konsekvensen blir att kommunernas tillhandahållande av övriga LSS-insatser då får utgå från ifall en person har eller inte har beviljad personlig assistans, vilket då blir en viktig parameter när kommunen ska utgå från de individuella förutsättningarna.

LSS-kommittén lyfter i bestänkandet Möjlighet att leva som andra, SOU 2008:77, ett antal praktiska frågor som behöver lösas med ett samlat statligt ansvar för insatsen personlig assistans. Bland annat lyfter de fram behovet av att hitta en juridisk och organisatorisk form för assistansersättningen vid sidan av socialförsäkringssystemet.

#### LSS utredningen:

*"Ett annat alternativ är ett samlat kommunalt huvudmannaskap för beslut om och finansiering av insatsen personlig assistans. Också i det här fallet är en uppenbar fördel att detta skulle hantera riskerna för såväl administrativt dubbelarbete som otydlighet för brukarna. En annan fördel skulle vara att staten slipper ansvara för att administrera och finansiera en LSS-insats. När det gäller insatsen personlig assistans är den i många fall en av flera LSS-insatser som en person beviljas. I dessa fall måste alltså rätten till övriga insatser utredas och prövas av kommunen och, om insatserna beviljas, koordineras med beslutet om*

*personlig assistans. När det gäller bedömningen av andra LSS-insatser i relation till personlig assistans skulle ett samlat kommunalt huvudmannaskap alltså vara en fördel. ”*

Fördelar:

Dubbel administration och behovsprövning undviks, gränsdragningen av grundläggande behov och övriga behov blir överspelad. Det sker en avlastning från staten av kostnader. Kommunerna får möjlighet att göra en samlad behovsbedömning av den enskildes hela livssituation, kopplingen mellan assistans och övriga LSS-insatser hålls samman.

Nackdelar:

Kommunernas låga kvalitet i insatsen personlig assistans var en del av bakgrunden till Assistansreformen. Personlig assistans är till skillnad från övriga LSS-insatser en kontantinsats, med syfte att den enskilde ska kunna välja utförare själv (där kommunen som utförare är ett av flera alternativ). Det finns en risk för att assistansbehov istället tillgodoses av andra insatser med minskad valfrihet och självbestämmande. Möjligheterna att flytta till annan kommun begränsas.

Reflektion:

Assistansreformen var en av de bärande delarna i tillkomsten av LASS, där principen om självbestämmande blev avgörande för utformningen av assistansen som en kontantinsats för mottagaren att själv bestämma om utformningen av den egna assistansen. Risken för att kommunala budgetprioriteringar har en negativ påverkan på LSS som rättighetslag är överhängande. Många kommuner har idag egna riktlinjer som grund för behovsbedömningen, det är inte alltid riktlinjerna är i linje med lagen. (Se Erlandsson, 2015, "Rätt, norm och tillämpning. En studie av normativa mönster vid beslut enligt LSS på tre arenor", Lunds Universitet)

LSS utredningen

*"Ett samlat huvudmannaskap för personlig assistans – oavsett statligt eller kommunalt - förutsätter en modell för att lösa finansieringsfrågan eftersom en sådan förändring medför en överföring av kostnader mellan dessa båda aktörer. Vid en överflyttning av allt ansvar till den ena av dagens huvudmän kan det därför vara rimligt att en del av finansieringsansvaret fortsatt bärs, eller kompenseras, av den andra huvudmannen."*

Reflektion:

Huvudmannaskap omfattar flera ansvarsdelar, t.ex. behovsbedömning, utförande av insats, finansiering. Vi anser inte att de olika delarna per automatik måste ligga på samma huvudman.

Statens medfinansiering av LSS var en av orsakerna till det dubbla huvudmannaskapet av den personliga assistansen. Små kommuner måste skyddas mot höga kostnader som enskilda kommuninvånare kan ge upphov till. Utjämningsystemet mellan kommuner behöver bli mer träffsäkert. Det är viktigt att såväl stat som kommuner bär delar av finansieringen, oavsett huvudmannaskap. Exempelvis skulle kommunerna fortsatt kunna bära kostnaderna för de första 20 timmarnas assistans vid statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Se också LSS-kommitténs tankar om att föra över kommunala utjämningspengar till Försäkringskassan som "broms" mot övervältring till staten. Vid ett samlat kommunalt huvudmannaskap för den personliga assistansen är det svårt att se hur statens medfinansieringsansvar ska kunna säkras på sikt utan att urholkas.

LSS utredning:

*"Ett tredje alternativ är ett fortsatt delat huvudmannaskap. I det här fallet kvarstår nackdelarna med administrativt dubbelarbete, otydlighet för brukarna och kommunernas finansieringsansvar för behov de inte själva har bedömt. Fördelen med det här alternativet är att dagens förutsättningar för såväl personer som behöver stöd och service som för huvudmän som ansvarar för finansiering och insatser kvarstår. Lagstiftaren kan dessutom undvika risken för negativa konsekvenser, som inte hade kunnat förutses, vid ett förändrat huvudmannaskap. Samtidigt riskerar lagstiftaren att gå miste om de fördelar som ett samlat huvudmannaskap kan medföra. En viktig fråga att besvara är därför om det går att behålla ett delat huvudmannaskap samtidigt som befintliga nackdelar kan minskas eller elimineras."*

Fördelar:

Nuvarande ansvarsfördelning kvarstår och eventuella negativa konsekvenser för enskilda med ett förändrat huvudmannaskap, undviks.

Nackdelar:

Det dubbla huvudmannaskapet för den personliga assistansen är en medverkande orsak till otrygghet och bristande kontinuitet och rättssäkerhet för den enskilde.

Reflektion:

Dagens problem med dubbel administration, risken för övervältring med mera behöver vid ett fortsatt dubbelt huvudmannaskap adresseras kraftigare. Den förändrade rättstillämpningen av LSS som blivit ett resultat av domar som fått kraftig prejudicerande verkan, behöver ses över för att återupprätta lagens intentioner.

LSS-kommittén lyfter några förslag på tänkbara förändringar inom nuvarande ansvarsfördelning, till exempel att avvärja kommunernas ansvar för sjuklönekostnader för personliga assistenter där kommunen själv inte är anordnare.

Det finns även förslag om att staten tar ett större ansvar för att underlätta tillgången till insatser enligt LSS utanför hemkommunen.

LSS utredning:

*"Ett fjärde alternativ är att staten övertar ansvaret för alla LSS-insatser. Nuvarande uppdelning av huvudmannaskapet för personlig assistans motiveras främst på ekonomiska grunder, att staten skall kompensera enskilda kommuner för höga kostnader som omfattande behov av personlig assistans medför. Samma uppdelning av huvudmannaskapet mellan stat och kommun finns inte när det gäller övriga LSS-insatser i nuvarande ordning. Det enda åtagande som staten har gäller administration av det kommunala utjämningsystemet för LSS-kostnader som infördes för att hantera finansiell omfördelning mellan kommuner med få respektive många beviljade LSS-insatser. En fördel med alternativet att staten övertar ansvaret för alla LSS-insatser är att problem med rådande ordning i utjämningsystemet, risken för att snedvrida besluten, elimineras. När det gäller LSS-insatser är en nackdel med staten som ansvarig för att bedöma och finansiera dessa, att annan kommunal service fortsatt behöver koordineras med LSS-insatserna, vilket medför att problemet med det delade huvudmannaskapet delvis kvarstår.*

*Exempel på annan kommunal service som behöver koordineras med LSS-insatser är förskola, skola och fritidsverksamhet samt stödinsatser enligt SOL. I alla dessa fall är det oklart om, och i så fall i vilken grad, problemen med administrativt dubbelarbete och otydlighet för brukarna kan minskas eller elimineras. "*

Nackdelar:

Behovsbedömningen ligger långt från statens kompetens. Gränsdragning mot andra kommunala insatser gör att problematik med dubbelt huvudmannaskap kvarstår.

Reflektion:

Vi ser inte detta som något realistiskt alternativ. De flesta insatser enligt LSS ligger nära andra kommunala insatser. Medborgarskapet som "kommuninvånare" lyfts i grunden bort och personer med omfattande funktionsnedsättning riskerar få en rättslös tillvaro.

Handikappförbundens tillägg

Landstingens ansvar i huvudmannaskapsfrågan

Landstingens ansvar enligt LSS behöver förtydligas. Principerna om huvudmannaskap vid tillkomsten av LSS var att lägga ansvar där lagens intentioner bäst kunde uppnås. Landstingens ansvar för insatsen råd och stöd motiverades av en nära anknytning till HSL och att insatsen är ett särskilt specialiserat, tvärprofessionellt expertstöd, vilket kräver större upptagningsområde än en kommun.



Sedan Regeringsrätten i juli 1997 förkunnat två domar om insatsen råd och stöd, har antalet personer som tar del av insatsen kraftigt minskat.

På senare tid har också frågan om ansvar för egenvård aktualiserats i några rättsfall, där gränsdragningen mot hälso- och sjukvårdens ansvar visat sig oklar.

## **Handikappförbundens slutsatser kring huvudmannaskap**

Diskussionen om huvudmannaskap har förts sedan LSS tillkomst. Tyvärr uppfattar vi att stora delar av diskussionen handlar om olika aktörers strävan att avsäga sig ansvar, vilket framförallt är kränkande för de som omfattas av lagen, men också får en effekt av att urholka lagens intentioner utan att bidra till kvalitetsförbättringar.

Frågan om huvudmannaskap är viktig, men är inte den mest centrala frågan att adressera för att säkerställa en god tillämpning av lagen. Oavsett huvudmannaskap måste kvalitet, måluppfyllelse och rättssäkerhet säkerställas.

Ifall förändringar i huvudmannaskap ska göras, måste det föregås av en djupare utredning och konsekvensanalys. Det anser vi ingår i utredningens uppdrag att göra innan förändringar föreslås.

## **Handikappförbunden utgångspunkt är att frågan om huvudmannaskap måste utgå från vilken ordning som bäst kan uppfylla LSS intentioner.**

Frågan om huvudmannaskap för olika delar av LSS har också analyserats i ett antal olika statliga utredningar. I betänkandet *Möjlighet att leva som andra*, SOU 2008:77, gjorde den dåvarande LSS-kommittén en god genomlysning av frågan, där stora delar av funktionsrättsrörelsen var aktivt involverade i arbetet.

LSS-kommittén gjorde bland annat bedömningen att det sammansatta huvudmannaskap som valdes när LSS trädde i kraft har givit goda resultat, och att nu ändra huvudmannaskapet kan få olika effekter för olika personer som behöver stöd eller service.

LSS kommittén

*”Dagens huvudmannaskap har bidragit till att den tidigare omsorgslagens personkrets bättre har integrerats i lokalsamhället. För de som har personlig assistans har statens delansvar för finansieringen bidragit till att även mycket omfattande behov kunnat tillgodoses utan hänsyn till lokala ekonomiska förutsättningar. Det har ökat deras möjligheter att leva som andra. För båda grupperna har resultatet blivit en mer själöklar närvaro i det dagliga samhällslivet än tidigare.”*

LSS-kommittén förordade att staten skulle få det samlade huvudmannaskapet för insatsen personlig assistans.

Handikappförbunden vill understryka att LSS ska tillgodose behoven hos de olika grupper som omfattas av lagen, vars förutsättningar på grund av olika funktionsnedsättningar starkt kan skilja sig åt. Lagen ska utgå från de individuella förutsättningarna och bidra till goda levnadsvillkor, vilket måste definieras utifrån just den enskildes uppfattning om vad goda levnadsvillkor innebär. Det finns alltså en stark heterogenitet bland de som är berättigade till insatser och tillämpningen måste därför vara flexibel utifrån den enskildes behov. Enskilda insatser som är gynnsamma för en person, kan vara olämpliga för en annan.

**Huvudmannaskapsfrågan är ingen enskild fråga att ta ställning till, utan måste bestämmas utifrån de förändringar som görs av tillämpningen av LSS och utredningens övriga förslag. Handikappförbunden ansluter till LSS-kommitténs resonemang om att ett ökat statligt ansvar bör övervägas, men tar i dagsläget inte ställning i frågan om huvudmannaskap.**

Not:

De prejudicerande domar som inskränkt definitionen av grundläggande behov borde oaktat frågan om huvudmannaskap leda till en omprövning av 20-timmarsgränsen för att återställa den tidigare ansvarsfördelningen mellan kommun och stat kring den personliga assistansen.

