



Sundbyberg 2015-11-06

Socialdepartementet

Synpunkter på direktiv till kommande LSS-utredning

Handikappförbunden lämnar här några övergripande synpunkter på direktiven till den kommande LSS-utredningen. I en kommande utredning om LSS finns naturligtvis en rad olika faktorer att belysa och utvärdera.

Vi har valt att här lyfta fyra grundläggande frågor som vi är angelägna om att utredningen kommer att beakta. Vi hoppas naturligtvis få bli delaktiga i själva utredningsarbetet och vill gärna bidra med våra erfarenheter och kunskaper.

Handikappförbunden samlar en lång rad förbund, vars medlemmar berörs av olika delar av LSS. Vi bidrar därför gärna i utredningen med ett flertal experter med djupa kunskaper om olika grupper som ryms inom personkretsarna för LSS.

Våra övergripande synpunkter på direktiven är:

LSS måste säkerställas som rättighetslag

LSS skiljer sig från annan lagstiftning, då den tillerkänner en rad rättigheter till insatser åt de personer som omfattas av lagen. Lagen är inte utformad som en ramlag, som ger berörda huvudmän utrymme att utforma insatserna utifrån egna förutsättningar. Insatserna som definieras i lagen är rättigheter som ska kunna utkrävas. Stora delar av annan lagstiftning som reglerar välfärdsinsatser är ramlagar, där kommuner, landsting och stat organiserar och tillhandahåller insatser utifrån lagstiftarens intentioner. Genom ramlagarna finns ett visst utrymme för respektive huvudman att utforma tjänsterna. Det kommunala självstyret gör att olika landsting och kommuner gör olika prioriteringar och välfärdstjänsterna skiljer sig åt i sin utformning.

Hanteringen av LSS som en rättighetslag skapar en del problem vid tillämpningen av LSS, vilket uppmärksammats av flera forskare, bl.a. Barbro Lewin.

Även rättsväsendet har enligt vår mening haft svårigheter att förhålla sig till LSS som en rättighetslag. Vilka rättskällor som ska avgöra rätten till insatser och hur den socialpolitiska målsättningen med LSS ska uttolkas, har visat sig ha brister i den rättsliga prövningen. Detta är också uppmärksammat av flera forskare, bland annat

av Lennart Erlandsson. Även inom professionen som beslutar om insatser enligt LSS, finns en utbredd uppfattning om att lagens intentioner inte uppfylls.

I enkätundersökningar som gjorts bland exempelvis socialchefer och kommunala LSS-handläggare, pekar oroväckande många på brister i rättssäkerhet och att det är andra faktorer som styr bedömningen av LSS än vad som var lagstiftarens ursprungliga intentioner. Istället för en rättighetslag som ska säkerställa goda levnadsvillkor, ges bilden av att tillämpningen kommit att bestå av miniminivåer vars ramar indirekt sätts av det kommunala budgetutrymmet.

En kommande utredning bör se över hur det kan säkerställas att LSS tillämpas som rättighetslag för goda levnadsvillkor enligt lagstiftarens intentioner, och hur rättighetskonstruktionen för lagen kan säkerställas för framtiden.

FN-konventionen föreskriver en höjd ambition

Sedan Sverige undertecknat konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, har vi också starkare förbundit oss att efterleva mänskliga rättigheter såsom de definieras i konventionen. Flera av de rättigheterna ryms till delar inom LSS. Det är inte förenligt med internationell rätt att begränsa redan etablerade rättigheter som definieras i konventionen.

Inför Sveriges undertecknande, konstaterades i promemorian Ds 2008:23 att vi fortfarande har en del utmaningar för att leva upp till konventionen. I kommande utredning om LSS finns därför all anledning att utifrån konventionen utvärdera hur olika rättigheter kan förstärkas inom ramen för LSS för att Sverige i högre utsträckning ska kunna efterleva konventionen.

Vi vill också uppmärksamma den kritik som FN:s övervakningskommitté för konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning riktat mot Sverige i maj 2014, utifrån artikel 19 i konventionen om rätten att leva självständigt och att delta i samhället. Kommittén uttryckte oro över att den statligt finansierade personliga assistansen har dragits in för ett antal personer sedan 2010 på grund av en ändrad tolkning av "grundläggande behov" och "andra personliga behov", och att personer som fortfarande får assistans drabbats av kraftiga minskningar utan kända eller till synes motiverade skäl. Kommittén var vidare oroad över det rapporterade antalet beslutade insatser enligt den svenska lagen om stöd och service som inte verkställs. Kommittén rekommenderade att konventionsstaten säkerställer att program för personlig assistans ger tillräckligt och rättvist ekonomiskt stöd för att säkerställa att en person kan leva ett självständigt liv i samhället.

En kommande utredning bör utvärdera LSS utifrån konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och föreslå åtgärder som förstärker Sveriges efterlevnad av konventionen.

LSS förändrade rättstillämpning måste utvärderas

Under de år som LSS funnits har rättstillämpningen förändrats. Ett antal domar har kommit att få stark prejudicerande effekt. Trots att de enskilda domarna har haft individuella faktorer som varit avgörande för de enskilda utfallen, har de kommit att uttolkas som allmänt gällande för kommande prövningar av rätten till insatser.

De tio olika insatser som ryms inom LSS har på olika sätt påverkats av domstolsutfall som fått en stark prejudicerande verkan.

Rätten till assistans har inskränkts i ett flertal domar. Efter utfallet i Regeringsrätten 2009 har endast integritetsnära delar i grundläggande behov tolkats ge rätt till assistans. Flera andra domar genom åren, bland annat om hur matsituationen ska tolkas och även i år, utfallet av dom som menar att det femte grundläggande behovet om ingående kunskap bara ska beviljas vid psykiska funktionsnedsättningar, har successivt inskränkt rätten till personlig assistans.

Men det är inte bara den personliga assistansen som kommit att inskränkas genom en förändrad rättstillämpning. Rätten till råd och stöd har i princip fallit bort efter utfallet i dom redan 1997. Principen om merkostnadsersättning har också fallit i och med en dom som öppnat upp för marknadshyror vid bostäder med särskild service. Den enskildes inflytande över insatser har inskränkts, bland annat genom en dom 2007 om möjligheterna till val av korttidsvistelse. Avgifter för ledsagare har blivit möjligt för kommuner att ta ut efter en dom 2011, samma år kom en annan dom som i princip inskränker rätten till ledsagning till närområdet där man bor.

Kontinuitetsprincipen har också urholkats, bl.a. genom dom 2012 där en person tvångsflyttades från en kommun till en annan, då det kommunala självstyret bedömdes väga tyngre än den enskildes önskan om bostadsort.

Principen om gynnande besluts negativa rättskraft är också satt ur spel. Ett gynnande beslut ska inte kunnat hävas, men det sker ofta i tillämpningen av LSS. Tillämpningen av LSS har genom en rad av utfall i högsta rättsinstans kommit att urholka lagens intentioner.

En kommande utredning behöver utvärdera hur rättstillämpningen kommit att förändra de tio olika insatserna och föreslå åtgärder för att lagens ursprungliga intentioner ska uppfyllas i framtiden.

Samhällsvinsterna med LSS måste balanseras mot kostnaderna

Kostnaderna för LSS har ett stort fokus i den politiska debatten och kommer sannolikt vara ett fokus i den kommande utredningen.

När LSS infördes i början av 1990-talet, befann sig Sverige i en historiskt mycket svår ekonomisk situation. Det politiska argumentet för att ändå genomföra reformen var att människor med funktionsnedsättning inte fått del av välfärdsutvecklingen i samma utsträckning som den övriga befolkningen. Idag befinner sig Sverige i en mycket bättre ekonomisk situation. LSS har bidragit till att utjämna skillnaderna i levnadsvillkor för människor med funktionsnedsättning och övriga befolkningen. Skillnaderna i levnadsvillkor är dock fortfarande utmärkande inom en rad samhällsområden.

Samhällsinsatser som utjämnar klyftor i levnadsvillkor skapar stora samhällsvinster, både rent ekonomiska vinster men också välfärdsvinster i ett vidare perspektiv. När alla medborgare ges möjligheter att utveckla sin fulla potential och kan delta i samhällslivet på jämlika villkor, skapas ett starkt samhälle med hög utvecklingspotential. När kostnaderna för olika samhällsinsatser ska utvärderas, är det viktigt att också utvärdera vinsterna. Vissa vinster är enkla att beräkna i form av t.ex. ökade arbetstillfällen och de direkta intäkter dessa ger till statskassan. Andra vinster kräver en bredare ansats att beräkna, t.ex. de hälsoekonomiska vinster som uppstår för de som direkt berörs av insatserna, men även deras närstående. En samhällsekonomisk utvärdering behöver också utreda vad de alternativa lösningarna för samhällsinsatserna skulle kunna vara och vilka kostnader respektive vinster dessa kan tänkas ge.

En kommande utredning behöver belysa samhällsvinsterna med LSS.

Med vänliga hälsningar,

Stig Nyman

Pelle Kölhed

Thomas Jansson