

Cirkulärnr: 1994:225

Diariernr: 1994/3201

Handläggare: Andreas Hagnell
Ingrid Kennborn
Lotta Kärger
Lena Sandström
Ingrid Söderström

Sektion/Enhet: Vård

Datum: 1994-12-21

Mottagare: Kommunstyrelsen
Äldreomsorg
Omsorgs- och handikappfrågor
Barnomsorg inkl förskola
Grundskola/särskola

Rubrik: Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade.
Ändringar i LSS och LASS och i lagen om arbetstid m m
i husligt arbete samt tillägg till införandelagen

Bilagor: PM
Lagtext

Vård och Omsorg
Andreas Hagnell
Ingrid Kennborn
Lotta Kärger
Lena Sandström
Ingrid Söderström

1994-12-21

Kommunstyrelsen
Äldreomsorg
Omsorgs- och handikappfrågor
Barnomsorg inkl förskola
Grundskola/särskola

Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade. Ändringar i LSS och LASS och i lagen om arbetstid m m i husligt arbete samt tillägg till införandelagen

Ändringar i LSS och LASS

Riksdagen beslutade den 16 december om vissa förändringar i lagen (1993: 387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), i lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS) samt i lag (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete. Lagtext se **bilaga**.

Förändringarna gäller från och med den 1 februari 1995 och är i kort-het:

1. En assistansberättigad kan inte själv vara arbetsgivare för en personlig assistent som han lever i hushållsgemenskap med.
 2. Om en assistansberättigad själv är arbetsgivare begränsas den personliga assistentens arbetstid till vad som anges i lagen om husligt arbete. Lagen gäller utomstående liksom familjemedlemmar utanför hushållsgemenskapen.
- Ändringen i punkt 1 påverkar kommunerna medan punkt 2 enbart gäller när den assistansberättigade själv är arbetsgivare.

Ur propositionen

Ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för personlig assistans enligt LSS och assistansersättning enligt LASS skall inte ges om den funktionshindrade personen själv anlitar någon som personlig assistent som han eller hon *lever i hushållsgemenskap med*. Om en funktionshindrad person som är berättigad till ekonomiskt stöd/assistansersättning önskar ha någon som han eller hon *lever i hushållsgemenskap med* (familjemedlem eller annan samboende) som personlig assistent, *får han eller hon i stället begära* att assistansen ordnas genom *kommunen, ett kooperativ eller anlita ett annat fristående organ*.

Ekonomiskt stöd/assistansersättning skall, när den assistansberättigade själv är arbetsgivare till personlig assistent, inte heller ges för arbetstid som för assistenten överstiger vad som följer av lagen om arbetstid mm i husligt arbete. Därutöver görs den senare lagen tillämplig på personliga assistenter även i de fall de är medlem av arbetsgivarens familj.

Den enskildes önskemål bör tillgodoses

Regeringen anser att det i situationer av mycket personlig karaktär är angeläget att behovet av hjälp kan tillgodoses av en person som den funktionshindrade har förtroende för. Av propositionen framgår vidare att den funktionshindrade personens önskemål om att ha en familjemedlem eller annan samboende som personlig assistent så långt som möjligt bör tillgodoses av kommunen, kooperativ eller ett fristående organ som därmed blir ansvarig för anställningsförhållandet. Riksdagen anser att förslagen till förändring inte rubbar den enskildes valfrihet i någon väsentlig mening och att valfriheten inte i någon nämnvärd omfattning hänger samman med att den enskilde är arbetsgivare.

Hushållsgemenskap - medlem av familj

I propositionen förs ett kortfattat resonemang om skillnaden mellan att leva i hushållsgemenskap och att tillhöra någons familj. Som ett exempel på familjetillhörighet, men ej hushållsgemenskap, nämns ett vuxet barn sedan det flyttat från föräldrahemmet och har eget hushåll.

Motiv till förändringarna

De förändringar som genomförs från och med den 1 februari 1995 skall undanröja de skatterättsliga och arbetsrättsliga problem som nu föreligger när den enskilde själv är arbetsgivare. (Propositionen föreslog ikraftträdande 1 januari 1995 vilket alltså riksdagen ändrat till den 1 februari 1995.)

Kommentar från Svenska Kommunförbundet

Den enskilde själv arbetsgivare

Ändringarna i LSS, LASS och lagen om arbetstid mm i husligt arbete avser endast de situationer när *den enskilde själv väljer att vara arbetsgivare*, men de kan få konsekvenser för kommunerna.

Anställning i kommunen

Dessa förändringar i LSS och LASS innebär att kommunerna kan komma att få fler framställningar om att anställa personliga assistenter som lever i hushållsgemenskap med den assistansberättigade. Enligt propositionen till LSS liksom i propositionen 1994/95:77 bör den enskildes önskemål om vem som utför assistansen så långt som möjligt tillgodoses.

Den redovisning av utförda arbetstimmar som försäkringskassan begär för kontroll av varje assistents arbetstid behövs inte när kommunen är arbetsgivare. Kommunen som arbetsgivare avgör tillsammans med den enskilde och assistenterna arbetstidens längd. Hur timredovisning sker avgör kommunen.

Den enskildes rätt

Enligt 7 § LSS andra stycket skall den enskilde tillförsäkras goda levnadsvillkor. Det gör att kommunen med denna bestämmelse som grund kan avslå en framställning om att anställa en person som inte bedöms klara uppgiften. Den enskilde skall ha ett stort inflytande, dock inte det avgörande, över vem som anställs som personlig assistent. Observera att den enskilde inte kan överklaga enligt förvaltningslagen om kommunen inte anställer den han önskar (LSS 27 §).

När kommunen åtar sig att anställa en personlig assistent fattar kommunen inte något LSS beslut enligt 9 §.

Den enskildes inflytande i hur arbetet utförs

Förutom att den assistansberättigade skall ha stort inflytande på vem som anställs som personlig assistent har han/hon även stort inflytande över när och hur hjälpen ges. Eftersom den enskildes inflytande, självbestämmande och delaktighet utgör de grundläggande principerna i lagen behöver förhållningssätt och arbetsmetoder utvecklas för att finna de bästa formerna.

Att ha ett stort inflytande över vem som utför assistansen samt hur och när den utförs ställer också krav på den assistansberättigade. Som assistansberättigad är det viktigt att själv medverka till att skapa goda arbetsförhållanden för den som utför arbetet. Kommunerna bör i samband med åtagandet att utföra personlig assistans ta upp frågan med den assistansberättigade om hur detta kan åstadkommas i det dagliga arbetet. Funktionen som arbetsledare innehar en kommunal företrädare när kommunen anställer personlig

assistent. Arbetsledaren och den assistansberättigade bör tillsammans med den/de personlig assistenterna tydliggöra rollfördelningen.

När den enskilde själv anställer, liksom ofta inom kooperativen är den assistansberättigade själv arbetsledare.

Total arbetstid

I aktuell arbetsrättslagstiftning finns ingen begränsning för hur mycket sammanlagd arbetstid en person kan ha hos olika arbetsgivare. En person som arbetar som personlig assistent 50 tim/v, anställd av en enskild, kan arbeta som lärare 20 timmar i veckan anställd av kommunen. De nu beslutade ändringarna i LSS och LASS ger inte kommun eller försäkringskassa stöd för att begränsa den tid som ersätts som personlig assistans i kommun, kooperativ eller dylikt. Däremot har arbetsgivarna ett arbetsmiljöansvar samt ett ansvar enligt LSS.

Anställd av assistansberättigad

För personliga assistenter som anställs av den enskilde gäller fr om den 1 februari 1995 lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete. Veckoarbetstiden är 40 timmar per vecka, dessutom kan arbetstiden under vissa förhållanden förlängas med ytterligare 12 timmar per vecka. Utöver dessa timmar kan overtid utges med max 300 timmar under ett år.

Anställd av kommunen

För personliga assistenter anställda enligt HÖK gäller arbetstidslagstiftningen som för övriga kommunalt anställda. För personliga assistenter anställda enligt PAN gäller däremot inte arbetstidslagstiftningen.

Flera frågor infinner sig:

Kan en assistent göra ett bra jobb 60 -70 timmar/vecka, vecka ut och vecka in? Varför skall inte den närstående som tidigare i många år utfört arbetet kunna fortsätta med det och erhålla ersättningen som personlig assistent? Får den assistansberättigade sina behov tillgodosedda enligt LSS?

Syftet med insatsen personlig assistans är bl a att skapa möjlighet för närstående att få avlastning i det viktiga arbetet att ge omvårdnad till en svårt funktionshindrad. Genom insatsen personlig assistans har mycket av det oavlönade arbetet gjorts tydligt. Genom att det personliga assistansarbetet enligt LSS är avlönat arbete kommer arbetsmarknadens regler att avgränsa formerna för anställningen

Den enskildes inflytande betonas i LSS. Kommunerna har sökt tillmötesgå den enskildes medinflytande även vad avser den personliga assistentens arbetstid. Lagstiftarens mening har inte varit att de personliga assistenterna skall belastas med arbetstid långt utöver den arbetstid som reglerar andra anställningar. I de situationer när en närstående eller annan påtagit sig en arbetsinsats som är ovanligt omfattande, bör kommunen arbeta för att nedbringa arbetstiden till det normala.

Någon ändring i PAN - avtalet med anledning av den ändrade lagstiftningen kommer för närvarande inte att ske. Lagändringarna kan ändå tjäna som ledning för hur många timmar en anställning bör omfatta.

Anställning av personlig assistent i kommunen

Anställning av personlig assistent skall i första hand göras enligt HÖK. Den särskilda överenskommelsen om lön och andra anställningsvillkor för personliga assistenter - PAN 94 - skall enbart användas då kommunen har skyldighet att erbjuda redan anställd eller företrädesberättigad arbete som personlig assistent och den enskilde inte vill ha någon av dem som kommunen erbjuder. Den/de som den enskilde väljer skall då, oavsett om vederbörande har omvårdnadskompetens eller ej, anställas enligt PAN. Har kommunen däremot ingen personlig assistent att erbjuda görs en sedvanlig rekrytering. Om den som då anställs har omvårdnadskompetens anställs denna enligt HÖK.

PAN avtalet gäller liksom andra avtal till 31 mars 1995. Synpunkter på avtalets konstruktion kan lämnas till Lotta Kärger tfn 08 - 772 47 45.

Vårdbiträde i hemtjänsten som personlig assistent

Många av de personer som valt att kommunen skall vara arbetsgivare för de personliga assistenterna önskar att personer som arbetar som vårdbiträden inom hemtjänsten skall utföra assistansen. Det är inte ovanligt att man önskar ha samma personer som tidigare har tillgodosett behovet enligt Socialtjänstlagen. Vårdbiträdet har kvar sin grundanställning enligt HÖK i kommunen. För att ändå göra det tydligt att assistansen ges enligt LSS kan kommunen särskilt dokumentera detta, dock ej i assistentens personakt.

Överenskommelse mellan den assistansberättigade och kommunen

För att göra det tydligt att kommunen utför personlig assistans på initiativ av den enskilde kan det vara lämpligt att en överenskommelse skrivs.

Överenskommelsen kan ha följande innehåll:

- uppdragets omfattning, dvs timmar enligt beslut, samt assistansens innehåll
- samarbete avseende kommunens arbetsledning och den enskildes inflytande och medansvar

Redovisning, räkning för utförd personlig assistans

Av Riksförsäkringsverkets information framgår att kommuner m fl utförare av personlig assistans skall redovisa lämnade assistanstimmar på en särskild räkning. RFV har dessutom fastställt en blankett för ändamålet, FKF 3057 "Räkning - assistansersättning- kommun med flera." De uppgifter som redovisas på den av RFV framtagna blanketten ligger till grund för den månadsvisa ersättning som rekvireras från försäkringskassan. Den fordran som

kommunen har på försäkringskassan bör intäkts- och fordringsredovisas i kommunens redovisning.

Högsta ersättningsnivåer 1995

Regeringen har fastställt att det belopp som högst kan utges för personlig assistansersättning 1995 skall vara 180 kr/timme.

Sekretess

Huruvida LSS - verksamheten är att betrakta som en särskild verksamhetsgren (1:3 sekretesslagen) för vilken sekretess råder gentemot socialtjänsten går inte att utläsa ur lagens förarbeten. I vårt cirkulär 1993:140 uttalade vi efter överläggningar med departement och socialstyrelse att det sannolikt förhåller sig så. Detta uttalande bör dock enligt Socialdepartementet modifieras något eftersom sekretess inte torde råda mellan verksamhet enligt socialtjänstlagen och LSS om verksamheterna ligger under samma nämnd.

Behovsbedömningar för personlig assistans

Många kommuner hör av sig till Svenska Kommunförbundet eftersom man konstaterar att behovsbedömningen skiljer sig mellan kommunen och försäkringskassan. Beslut om personlig assistansersättning enligt LASS grundar sig på behovsbedömning enligt LSS.

Det är inte tillfredsställande att de båda huvudmännen för personlig assistans behovsbedömer på olika sätt. Mellan Socialstyrelsen, Riksförsäkringsverket och Svenska Kommunförbundet pågår därför överläggningar för att skapa samsyn.

Beslut och handlingar i samband med kommunaliseringen

Socialstyrelsen har i Allmänna rådet 1994:1 särskilt beskrivit konsekvenserna av kommunalisering vad avser dokumentation och överförande av akter från landsting till kommun.

Studie av statliga assistansersättningen

Regeringen beslutade i november att en studie skulle genomföras av den statliga assistansersättningen. Bakgrunden till studien är att de beviljade assistanstimmarna då uppgick till i genomsnitt 72 timmar/vecka i stället för beräknade 40. Studien redovisas i december månad till Socialdepartementet.

Socialstyrelsen och Riksförsäkringsverket genomför studien i några kommuner. Studien belyser formerna för och omfattningen av det stöd och den service som assistansberättigade personer hade innan de beviljades statlig assistansersättning. Dessutom redovisas hur omfattningen av det tidigare stödet förhöll sig till behoven hos de berörda personerna och till kommunernas skyldigheter enligt då gällande lagstiftning. Det skall även klargöras vem

som lämnade stödet och hur det finansierades. I uppdraget ingår dessutom att beskriva hur annan näraliggande och relevant kommunal verksamhet eventuellt påverkas av att statlig assistansersättning har beviljats.

Riksförsäkringsverket har dessutom uppdraget att redovisa och belysa hur assistansersättningen förhåller sig till vårdbidrag och handikappersättning.

Handikappreformens kostnadseffekter - enkät från Kommunförbundet till 25 kommuner

Vid den ekonomiska regleringen av handikappreformen enligt finansieringsprincipen förutsattes att kommunerna på årsbasis skulle avlastas 1730 mkr till följd av lagen om assistansersättning (LASS). 6800 personer beräknades få ersättning enligt LASS. I försäkringskassorna görs i december 1994 utbetalningar för ca 4000 LASS-beslut. Med inneliggande ansökningar kan antalet om några månader komma upp i ca 6000 personer.

Avlastningen för kommunerna skulle enligt LSS-propositionen vara ca 32 timmar per vecka och individ. Detta antagande bekräftas i en enkät från Svenska Kommunförbundet som besvarats av 18 kommuner för drygt 500 personer med LASS-ersättning: De tidigare kommunala insatserna ligger i genomsnitt på drygt 34 timmar per vecka och individ och de kvarvarande insatserna 1994 på knappt 2 timmar (larm, tillfällig utökning enligt LSS mm). Socialstyrelsens studie visar att den enskilde tidigare erhållit ca 32 timmar/vecka från kommunen.

Att det timantal som beviljas av försäkringskassorna ökat till knappt 70 timmar i veckan i stället för 40 timmar som beräknades i reformen, beror alltså på i försäkringskassornas behovsbedömning. Fler timmar beviljas och tidigare oavlönat arbete i hemmet avlönas. I någon utsträckning minskar också annan tidigare ersättning från försäkringskassan. Dessutom avlastas landstingen kostnader för hälso- och sjukvårdsinsatser.

För att finansieringen av reformen skall vara neutral för kommunerna krävs att ca 7000 personer får assistansersättning enligt LASS och att den enskilde haft stöd och hjälp enligt socialtjänstlagen från kommunen. Samtidigt kan statens reformkostnader då öka med över en miljard kronor utöver den beräknade kostnadsökningen på 600 mkr för LASS.

Reformens tröga start medför 1994 att kommunerna på riksnivå har kvarvarande kostnader motsvarande nästan halva det reglerade beloppet på 1730 mkr. Statistik från RFV kommer att kunna ge en närmare uppskattning av hur stor andel av kostnaderna som kvarstår på kommunerna för 1994.

Vissa frågor om kostnadsansvar för insatser för personer som bor i annan kommun/län

Riksdagen beslutade 16 december 1995 om ändring i lagen om införande (1993:387) av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade 4 och 10 §§.

Svenska Kommunförbundet har i cirkulär 1994:188 beskrivit propositionen (1994/95:77) om kostnadsansvar mellan kommuner vad avser omsorgsverk-samheten och LSS.

Kostnadsansvarig - LSS ansvarig kommun

Riksdagens beslut innebär att en möjlighet öppnas för kommuner/landsting att träffa avtal om kostnadsansvar för personer som bor i annan kommun. I lagen förutsätts att avtal tecknas mellan den kommun/landsting som är kostnadsansvarig och den LSS-ansvariga (bosättnings) kommunen. Genom detta förfaringsätt tydliggörs att den kommun där den enskilde är bosatt också är LSS ansvarig. Den LSS-ansvariga kommunen får i sin tur avtala med eventuell enskild vårdgivare om vilket ansvar och vilka uppgifter som åvilar denne.

Landstingsförbundets rekommendation om kostnadsansvar avser förhållanden mellan landsting. Vid kommunaliseringen som sker 1995 förväntas avtal tecknas mellan kostnadsansvarigt landsting i de län där kommunalisering skett och LSS-ansvarig boendekommun i annat län. Införandelagen §§ 4 och 10 ger denna möjlighet. Eftersom skatteväxlingen inte kan fördela pengar över landstingsgränserna förutsätter Riksdagen att landsting och kommuner gör överenskommelser enligt förutsättningarna i införandelagen. Att kommuner och landsting fortsätter att ta ekonomiskt ansvar för personer som bor i annat län/kommun är en förutsättning för att kommunaliseringen skall fungera på ett bra sätt.

Exempel på avtal

Det exempel på avtal inklusive kommentarer som nämns i cirkulär 1994:188 tar upp en del av de förhållanden som uppstår mellan kostnadsansvarig kommun och boendekommunen. Dessutom berörs förhållandet till enskild vårdgivare. Avtaletsexemplet med kommentarer läggs som bilaga till detta cirkulär.

Familjehem undantagna

I aktuell ändring i införandelagen utgår man ifrån att ett beslut om bostad med särskild service för barn ungdom eller vuxna eller annan särskilt anpassad bostad föreligger för att kostnadsansvar för övriga insatser enligt LSS skall ingå i kostnadsansvaret. Insatsen familjehem för barn omfattas inte av lagändringen.

Frågor kring lagstiftningen bör i första hand ställas till Kommunförbunden i länen. På Svenska Kommunförbundet svarar följande personer för servicen till kommunerna:

Ingrid Söderström tfn 08-772 43 42 (det samlade handikappområdet)

Margareta Erman tfn 08-772 43 23 (främst frågor om kontaktperson, kort-tidsvistelse, familjehem samt avgifter)

Andreas Hagnell tfn 08-772 42 50 (ekonomiska frågor)

Lotta Kärger tfn 08-772 46 45 (personalfrågor)

Lena Sandström tfn 08 772 44 34 (juridiska frågor)

Ingrid Kennborn kommer från årsskiftet att arbeta i begränsad omfattning för Svenska Kommunförbundet, huvudsakligen med internt utvecklingsarbete kring insatserna rådgivning och annat personligt stöd samt personlig assistent. Hon kan nås genom elektronisk post, Kommunförbundet Direkt..

Tidigare har cirkulär om LSS utkommit enligt följande:

1993:85 Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS

1993:140 Genomgång av ansvaret enligt LSS

1993:178 Överenskommelse om lön och anställningsvillkor för personlig assistent PAN 94

1993:190 Uppföljning av handikappreformen samt information om nuläget kring LSS m fl lagar.

1994:49 Bestämmelser in avgifter enligt LSS

1994:67 Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade, genomgång av aktuell situation

1994: 124 Utförd personlig assistans, ersättning från staten

1994:188 Kostnadsansvar mellan kommuner - en konsekvens av kommunaliseringen av omsorgsverksamheten

Svenska Kommunförbundet anordnar den 5 - 6 april samt 3 - 4 maj två konferenser på temat "Ett år med LSS" där vi bl a diskuterar det dubbla huvudmannskapet, råd- och stödinsatsen samt personlig assistent. Inbjudan sänds ut i januari men boka in dagarna redan nu!

SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET

Vård och Omsorg

Lennart Jonasson