

Vår referens:
Sara de Haas, föredragande
sara.dehaas@neuro.se

Till:
Socialdepartementet
s.remissvar@regeringskansliet.se
s.sof@regeringskansliet.se

Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen (SOU 2018:88)

Neuro

Neuro är en oberoende organisation specialiserad på neurologi. Vi finns för att ge våra cirka 13 000 medlemmar information, stöd och en framtidstro. Vårt mål är att personer som lever med neurologiska diagnoser ska få samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter som alla andra.

Sammanfattning

Neuro avstyrker utredningens förslag i dess helhet. Vi har tidigare starkt kritiserat utredningen, tillsammans med en samlad funktionshinderrörelse och Funktionsrätt Sverige (FRS). Vi anser att den aldrig borde ha remissbehandlats, på grund av dess många brister.

Ett fåtal förslag och resonemang från utredningen kan vara intressanta att fånga upp i nya utredningar, men förslagen är genomgående inte tillräckligt utredda i betänkandet. Liksom FRS ser vi ett fortsatt behov av att förstärka och utveckla i princip alla tio insatser inom LSS på ett sätt som denna utredning inte har fångat upp.

Regeringen har redan slagit fast att man inte avser att genomföra utredningens två mest centrala förslag. Att regeringen ändå väljer att remittera utredningen är djupt olyckligt. Det skapar merarbete hos alla remissinstanser, samtidigt som den politiska förtjänsten är högst tveksam.

Vi menar att LSS:s samtliga tio insatser successivt har fått en rättstillämpning som frångår lagens ursprungliga utformning. Vårt och FRS:s politiska krav är att lagens intentioner återställs.

Neuro företräder framför allt personer som själva tillhör eller är anhöriga till personer som tillhör personkrets tre och vi kommer därför fokusera på förslagen som rör personlig assistans i vårt remissvar.

Inledning

Vi avstyrker utredningens förslag i dess helhet. Utredningens direktiv är skrivna utifrån ett antal felaktiga utgångspunkter och har sitt främsta fokus på att begränsa kostnaderna för den statliga assistansersättningen. De skarpa förslag som utredningen levererar syftar till just detta och går ut på att begränsa den personliga assistansen. I övrigt ger utredningen inga svar på de stora utmaningar som LSS lider av idag.

Utredningens bärande förslag innebär kraftfulla inskränkningar i rätten till personlig assistans som skulle få mycket långtgående negativa konsekvenser ifall de genomfördes. Barn med omfattande funktionsnedsättningar skulle få minskade möjligheter att växa upp med sina familjer. Vuxna med omfattande behov av personlig assistans skulle riskera att inte längre kunna bo i eget hem.

Vidare går utredningens bärande förslag stick i stäv mot LSS:s intentioner och de svenska funktionshinderspolitiska målen. Förslagen innebär dessutom uppenbara och flagranta brott mot Sveriges åtaganden enligt Funktionsrättskonventionen. Inte minst brott mot konventionens artikel 19 om rätten till ett självbestämt liv och att ingå i samhällsgemenskapen.

Utredningen saknar kunskapsinhämtning från forskning, tillsyns- och kunskapsmyndigheter. Det finns rapporter från såväl Socialstyrelsen som Inspektionen för vård och omsorg som lyfter fram forskningsresultat, goda exempel, kvalitetskrav och brister, bland annat vad gäller insatserna personlig assistans och bostad med särskild service. Om utredningen hade tagit fasta på den kunskap som framställts av statliga myndigheter så hade utredningens slutsatser och förslag sett annorlunda ut. Vi menar att utredningen då istället hade kommit fram till förslag som ökar den enskildes rätt till inflytande, delaktighet och möjlighet till goda levnadsvillkor.

Regeringen har redan slagit fast att man inte avser att genomföra utredningens bärande förslag, i remitteringen av utredningens betänkande. Förslagen om nya kommunala insatser för barn under 16 år och för personer med assistans för tillsynsbehov, liksom utredningens förslag om att begränsa assistansen genom en timschablon, är i remitteringen undantagna. Regeringen väljer alltså ändå att sända ut hela betänkandet på remiss, samtidigt som man tydliggör att utredningens centrala förslag inte är politiskt aktuella. Det gör remissförfarandet mycket märkligt.

Vi finner det djupt olyckligt att regeringen valt att remittera utredningen.

Betänkandet är mycket omfattande och berör en lång rad frågor, men flertalet är begränsat utredda och torde inte ge tillräcklig grund för fortsatt politiskt agerande. Att skicka utredningen på remiss skapar merarbete hos alla remissinstanser och den politiska förtjänsten är högst tveksam. I bästa fall ger remisshantering vid handen att

det finns intressanta tankar i betänkandet som behöver utredas vidare för att kunna leda till politiska förslag.

Vi menar att LSS:s samtliga tio insatser över tid fått en rättstillämpning som inte överensstämmer med lagens ursprungliga utformning. Vårt politiska krav är att lagens intentioner återställs.

I vårt remissvar fokuserar vi på förslagen som rör personlig assistans. Detta då vi på Neuro framför allt företräder personer som själva tillhör eller är anhöriga till personer som tillhör personkrets tre.¹

Statligt huvudmannaskap

Vi delar utredningens uppfattning att de problem som idag är en följd av det delade ansvaret mellan stat och kommun för den personliga assistansen, skulle minska om ansvaret samlades under en huvudman. Den rådande situationen med delat huvudmannaskap utgör ett relativt komplext förhållande. För den enskilde som är i behov av assistans, blir det enklare och tydligare om man vet att det bara finns en huvudman.

Vi delar också utredningen och den tidigare LSS-kommitténs uppfattning att staten, snarare än kommunerna, sannolikt är lämpligare vid ett samlat huvudansvar. Vi ser dock inte att frågan om huvudmannaskap är den mest avgörande frågan för utmaningarna för den personliga assistansen. Ett samlat huvudmannaskap löser inte på långa vägar de många problem vi idag ser för den personliga assistansen.

Vi förordar att en rad andra politiska initiativ tas för att upprätta den personliga assistansen att fylla sitt ursprungliga syfte, innan frågan om huvudmannaskap adresseras. Exempelvis måste det tydliggöras vilka kriterier eller minimikrav som ska gälla för att beviljas assistans. Om insatsen fortsätter att utarmas och rätten till insatsen fortsätter att begränsas, är det mindre betydelsefullt om det sker i statens eller kommunernas regi, eller som sker nu, vid ett delat huvudmannaskap.

Vi avstyrker således utredningens förslag och ser ett stort behov av att i första hand säkerställa den personliga assistansen så att den uppfyller lagens ursprungliga intentioner.

¹ Personkrets tre omfattar personer som har andra stora varaktiga fysiska eller psykiska funktionsnedsättningar som uppenbart inte beror på normalt åldrande och som gör att man har stora svårigheter att på egen hand klara daglig livsföring som att klä på sig, laga mat, förflytta sig eller kommunicera med omgivningen. Se LSS (SFS 1993:387, 1 §).

15 timmars-schablon

Regeringen har redan slagit fast att man inte avser att genomföra utredningens förslag om att begränsa assistansen genom en timschablon. Vi vill ändå understryka det absurda i en 15 timmars-schablon för det dagliga livet i hemmet, att göra inköp, träna och delta i fritidsaktiviteter. Schabloner hör överhuvudtaget inte hemma i det individanpassade stöd som personlig assistans utgör.

Ekonomisk ersättning för personlig assistans

Vi delar inte utredningens uppfattning att nivån på schablonersättningen är väl avvägd. Vi menar att den släpar efter, eftersom den inte höjts i takt med den allmänna löneutvecklingen. Den allra största delen av ersättningen utgörs av lönekostnader och en eftersläpning i ersättningsnivå riskerar att urholka insatsens kvalitet. Att utredningen inte beaktar kvaliteten i assistansen är en oerhörd brist i utredningsarbetet. Vi föreslår att ersättningsnivån knyts till den allmänna löneutvecklingen.

Utredningen har vidare uppfattningen att fördelarna med ett ersättningssystem baserat på schablonersättning uppväger nackdelarna. Så är det rimligtvis, men vi menar att frågan om differentierad timersättning inte är tillräckligt utredd. Här saknas, liksom det gör genomgående i utredningen, en tillräcklig konsekvensanalys.

Vi delar följande av utredningens uppfattningar:

- att det inte är de privata aktörerna som orsakar kostnadsutvecklingen för den personliga assistansersättningen
- att det inte finns anledning att begränsa antalet kunder för en enskild assistansanordnare
- att kommuner inte bör stå för sjuklönekostnader för personliga assistenter anställda av privata anordnare²
- att det bör ställas krav på kollektivavtal eller kollektivavtalsenliga villkor för alla utförare av personlig assistans.

Vi avstyrker utredningens förslag om sänkt assistansersättning i de fall assistenten lever i hushållsgemenskap med den som får assistans. Vi delar dock utredningens bedömning att närstående som arbetar som personliga assistenter har fördelar i och med ett mindre behov av introduktion jämfört med externt rekryterade assistenter.

² Detta givet att schablonersättningen ändras, så att privata anordnare får täckning för den ökade risk det innebär för dem.

Men, de samlade kostnaderna för genomförd assistans torde inte skilja sig beroende på om assistenten är närstående eller inte.

Utredningens idé om differentierad schablonersättning grundat på hushållsgemenskap är inte tillräckligt genomtänkt. Anhöriga som arbetar som personliga assistenter tar ofta ett större ansvar, exempelvis genom att hoppa in när andra assistenter är sjuka. De kan behöva ge upp delar av sitt eget liv och arbeta deltid på ett annat jobb för att kunna finnas som den sista resursen. Att de skulle ges en lägre ekonomisk ersättning för sitt arbete vore allt annat än rättvist.

Anhöriga har många gånger redan gått ner i lön jämfört med vad som erbjuds på övriga arbetsmarknaden. Samtidigt är personer med funktionsnedsättning redan idag en socioekonomiskt utsatt grupp. Att sänka vissa anhörigas inkomster förbättrar inte situationen.

Försäkringskassan ska ompröva

Vi avstyrker utredningens förslag att Försäkringskassan ska följa upp personers behov av assistansersättning minst vart tredje år. Det är precis lika dåligt som dagens två-årsomprövningar. Den rättspraxis som utvecklats med automatisk omprövning av beslut är ett oskick. Den strider mot den juridiska principen om gynnande beslut för varaktiga behov och skapar en onödig stress hos den enskilde samt onödig administration hos myndigheten.

Istället bör det räcka med den lagstiftade skyldigheten för den assistansberättigade att själv anmäla förändringar som kan påverka rätten till eller storleken på assistansersättningen.³ Det ger mindre administrativa kostnader och mindre oro för de assistansberättigade. Vi anser dock att det kan finnas skäl att införa en kvalitativ uppföljning, för att verka för att de assistansberättigade får sina behov tillgodosedda.⁴ Vi tror att det vore positivt om Försäkringskassan eller kommunen, med ett par års mellanrum, kontaktade assistansanvändaren för att följa upp huruvida hans behov tillgodoses med nuvarande mängd assistanstimmar, då många diagnoser innebär en succesiv försämring. Det här görs idag gällande merkostnadsersättningen i vissa regioner och vi anser det föredömligt.

³ När Försäkringskassan följer upp en sådan anmälan får omprövning bara ske vid väsentligt ändrade förhållanden hänförliga till den enskilde, i enlighet med lagändringen den 1 april 2018.

⁴ Till kommunens uppgifter hör verka för att vissa personer med funktionshinder, som är i behov av stöd och service, får sina behov tillgodosedda. Detta enligt LSS (SFS 1993:387, 15 §).

Ansöka på nytt

Vi avstyrker utredningens förslag att alla som har personlig assistans eller assistansersättning ska behöva ansöka om ersättning på nytt, de första tre åren som den nya lagen föreslås gälla (s. 599–601). Om alla assistansanvändare behövde ansöka på nytt skulle det skapa en stor oro bland assistansmottagarna. Försäkringskassan och kommunen borde redan nu ha vetskap om vilka personer som är i behov av insatserna som ansökas om. Det är deras ansvar. Att kräva nya ansökningar skulle också leda till administrativa kostnader. Vi ser också brister i utredningen vad gäller oklarheten kring övergångsregler, om så skulle ske.

Beredskap ej längre del av personlig assistans

Vi avstyrker utredningens förslag att beredskap inte längre ska vara en del av den personliga assistansen. Beredskap innebär att den personliga assistenten finns till förfogande på annan plats i väntan på att assistansanvändaren behöver hjälp. Utredningen menar att sådant stöd kan ske på annat sätt, genom hemtjänst eller liknande. Vi vet dock att många assistansanvändare hellre skulle ligga kvar i sängen än ringa hemtjänsten och få hem en person de inte känner särskilt väl. Som brukare ges du ingen möjlighet att bestämma vem som kommer. Att fungera som någons personliga assistent kräver en introduktion och ingående kunskaper om personen. Förslaget innebär därför ett steg tillbaka från den trygghet och den rättighet man blivit beviljad i och med assistansreformen.

Förslaget innebär att assistansanvändare i mindre utsträckning skulle kunna leva som andra. Att kunna schemalägga assistenter i beredskap innebär också för många assistansanvändare en annan form av trygghet: om någon assistent blir sjuk vet man att assistenten i beredskap är beredd att hoppa in. Assistenten i beredskap bor ofta i närheten och kan komma med kort varsel.

Övrigt

Vi anser det anmärkningsvärt att utredningen påstår att det faktum allt fler personer väljer privata anordnare för sin assistans antagligen har ökat antalet assistanstimmar något (s. 47 och 518f). Det är en märkligt formulerad analys, då det är Försäkringskassan och kommunen som fattar besluten och som tidigare kanske inte har uppfyllt sina skyldigheter enligt Förvaltningslagen. Att privata assistansbolag kan erbjuda sina brukare ett juridiskt ombud torde anses positivt. Det är dessutom en rättighet att bli företrädd av ett juridiskt ombud, vilken även gäller funktionsnedsatta.

Liksom FRS skriver i sitt remissvar: Det faktum att enskilda får ett bättre utfall i rättsprocesser när de företräds av ett juridiskt ombud anställd av en assistansanordnare, pekar snarast på bristen i rättshjälp för alla andra sökande. Vi ser ett behov av att utveckla tillgången till rättshjälp för alla mottagare av LSS-insatser, även de som inte mottar personlig assistans från en privat anordnare.

Liksom FRS förtydligar i en annan del av sitt remissvar: Självklart måste oriktigt utnyttjande av välfärdssystem beivras och tillsyn och kontroll måste utformas så att stöden träffar rätt och håller tillräcklig kvalitet för att syftet med stödinsatserna uppnås. Men, de politiska förslag som hittills lagts fram har endast i begränsad utsträckning haft en verkan på dessa utmaningar. Däremot har begränsningarna i rätten till personlig assistans, för dem som behöver insatsen, succesivt ökat med oerhört allvarliga konsekvenser för den enskilde som följd.

Slutligen motsätter vi oss det faktum att du inte kan ansöka om personlig assistans efter 65 års ålder. Vi anser att du borde kunna ansöka om assistans så länge du har eget boende.

Utredningen konstaterar att det kan finnas anledning att även personer över 65 år ska ges möjlighet att få ett utökat stöd i form av personlig assistans, på grund av att vi idag lever längre (s. 406). En sådan förändring motiveras också av den höjning av pensionsåldern som överenskommits, konstateras vidare. Utredningen finner dock inte stöd i sina direktiv för att överväga en sådan förändring, eftersom den skulle innebära ökade kostnader för insatsen. Att en sådan, i alla avseenden rimlig, förändring av LSS-lagstiftningen inte bedöms kunna behandlas i betänkandet är talande för utredningen. Det är en konsekvens av intentioner bakom utredningen och det betänkliga syftet med den.

Med vänliga hälsningar



Lise Lidbäck
Förbundsordförande