

Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande: Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen SOU 2018:88

STIL står för Stiftarna av Independent Living i Sverige och är en ideell förening av personer med normbrytande funktionalitet (funktionsnedsättning). Vi arbetar för allas rätt till självbestämmande oavsett funktionsförmåga. Vi var med och drev igenom assistanslagstiftningen under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet och har bedrivit personlig assistans i kooperativ form sedan dess. Vi vet därför att personlig assistans är den serviceform som kan ge den överlägset bästa kvaliteten både till assistansanvändare och till personliga assistenter.

STIL vill börja med att framföra att vi är ytterst kritiska till att utredningen har gått ut på remiss. Det är en alltigenom dålig utredning som vittnar om en stor kompetensbrist hos utredarna. Många förslag är mer eller mindre kopior av tidigare utredningars förslag. FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning nämns knappt, än mindre har den använts som utgångspunkt i förslagen. Dessutom verkar utredarna inte ha förstått vilka personer som omfattas av LSS idag. Detta, i kombination med de strikta direktiv som utredningen fick, som i sig är konventionsstridiga, har lett till rent katastrofala förslag som går helt emot funktionsrättskonventionen. Besparingskraven på den personliga assistansen mildrades förvisso i ett tilläggsdirektiv, men det fanns fortfarande ett krav att statens kostnader inte fick öka. Utredningens förslag blev därmed ett nollsummespel där grupper ställdes mot varandra.

Vi är också mycket kritiska till hur brukar- och funktionsrättsrörelsen blev involverade i utredningen. Med enbart två representanter i expertgruppen, där ingen kunde personlig assistans på djupet, har vårt perspektiv och vår kunskap inte alls kommit fram. Också detta strider mot funktionsrättskonventionen.

Att regeringen valde att inte gå vidare med de tre värsta förslagen i remissen är naturligtvis positivt, men då flera andra förslag bygger på dessa är det svårt att se att något av utredningens framlagda förslag faktiskt ska kunna genomföras. Vissa frågor har utretts tidigare, utan att det lett till något resultat, medan andra frågor är under utredning nu. Förfarandet med denna utredning är alltså enbart ett slöseri med tid och resurser, som istället kunde ha använts till att göra verkliga förbättringar i LSS.

Med hänsyn till ovanstående avstyrker STIL hela utredningen.

STILs kommentarer till vissa av utredningens förslag och bedömningar

STIL har i remissyttrandet valt att närmre gå in på de förslag och bedömningar som rör personlig assistans och stöd i boendet – kapitel 5, 10, 11, 12 och 14.

5.2 Bostadsinsatser

STIL har valt att inte gå in i detalj i utredningens förslag och bedömningar rörande detta avsnitt, men vill här lyfta funktionsrättskonventionens skrivningar om institutioner. Utredaren har helt negligerat dessa, vilket måste ses som ett stort misslyckande.

I funktionsrättskommitténs allmänna kommentar, stycke 16c, finns detaljerade beskrivningar av vad som räknas som en institution. En institution uppkommer när:

- du tvingas dela assistent med andra
- du har litet inflytande över vem som ska assistera dig
- du lever isolerad och utanför samhällsgemenskapen
- du saknar kontroll över vardagens beslut
- du inte kan välja vem du vill bo med
- du lever ett liv reglerat utifrån rutiner du inte valt själv
- dina aktiviteter bestäms av vilken grupp du anses tillhöra och du måste utöva dem gemensamt med denna grupp
- dina serviceinsatser kännetecknas av paternalism och förmynderi.

Så länge som en insats kännetecknas av något eller några av dessa institutionella drag så lever inte personen som har insatsen ett självbestämt liv. Det gäller oavsett om det rör sig om enorma institutioner med hundratals intagna, små enheter med fem till åtta boende, eller mobila institutioner kopplade till den egna bostaden, exempelvis hemtjänst.

Utifrån ovan är det enligt STIL lätt att se att LSS-boenden är en typ av institution och därmed något Sverige förbundit sig att avskaffa genom

ratificeringen av funktionsrättskonventionen. Det behöver inte ske över en natt men arbetet ska åtminstone påbörjas, något utredningen borde ha tagit i beaktande i sina förslag. Det som händer nu är dock att det byggs nya boenden, vilket är helt konventionsstridigt. Går utredningens förslag rörande personlig assistans vidare kommer den här expansionen att öka dramatiskt.

5.3.6 Stöd i ordinärt boende – överväganden

Förslaget om den nya insatsen Personlig service och boendestöd liknade i mångt och mycket det förslag som LSS-kommittén lämnade 2008. Det var ett dåligt förslag då och det är ett dåligt förslag nu. Skillnaden är att det inte längre finns något tak på 40 timmar i veckan. Vi vet dock av erfarenhet att gamla förslag tenderar att bli rådande trots att de inte gått igenom, speciellt hos kommuner. STIL ser det därför som högst osannolikt att särskilt många kommer att få mer än 40 timmar av den nya insatsen.

Utredningen framställer den nya insatsen som en förbättrad ledsagarservice och något för dem som inte har så stora behov av stöd och som vill bo i ordinärt boende. Personlig assistans, såsom den är definierad av Independent Living-rörelsen och funktionsrättskonventionen, är dock en ändamålsenlig stödform även för dessa personer. Det behövs därför inte en ny och sämre kopia med mindre självbestämmande för användaren. Risken är dessutom stor att personer som idag har personlig assistans istället får denna insats. Det är inte ett steg i rätt riktning.

Vissa personer behöver bara stöd utanför hemmet. Antingen för att man klarar sig själv hemma i en invan och anpassad miljö, eller för att det stöd man behöver i hemmet redan är tillgodosett. Det kan därför finnas en viss poäng i att ha kvar ledsagningen och istället förbättra den. Vi menar att man borde få beslut i tid istället för aktivitet och dessutom garanteras rätten att anställa vem man vill. På så sätt blir insatsen mer lik personlig assistans, vilket är i linje med funktionsrättskonventionen.

10.4.2 Huvuddrag i personlig assistans

STIL saknar en koppling till artikel 19 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och den allmänna kommentaren till artikel 19, där personlig assistans är tydligt definierat. Istället refereras enbart till förarbetena till LSS som skrevs långt innan konventionen fanns. Personlig assistans är något annat än bara en insats enligt en viss lag och det är avgörande att förstå vad det faktiskt är om man som utredning ska lägga förslag om det. Så har inte varit fallet i denna utredning.

Det som karaktäriserar personlig assistans som serviceform är hur den är organiserad. Det är den som behöver assistansen som bestämmer **vem** som assisterar, **vad** som ska göras och **hur** det ska utföras, samt **var** och **när**

assistansen sker. Stödet är kopplat till en individ och inte en plats eller situation. Det skapar är en helhetslösning som:

- tillgodoser behovet av service oavsett i vilken situation personen befinner sig
- ger personen tillgång till den service hen behöver när hen behöver den, oavsett var hen befinner sig
- ger personen makt att bestämma vem som utför servicen och hur den ska utföras, vilket skapar kontinuitet och trygghet i vardagen.

Personlig assistans är alltså inte en punktinsats som handlar om att tillgodose specifika behov. Den är en serviceform för att skapa självbestämmande och helhet i vardagen för personer med omfattande servicebehov av olika slag.

10.4.4 Personlig assistans – för praktiska, privata och integritetskänsliga hjälpbehov hos personer över 16 år

Enligt remissen ska barn under 16 år ha fortsatt rätt till personlig assistans. Likaså ska personer vars behov kräver ingående kunskaper ha rätt till personlig assistans även i framtiden. Dessutom har de grundläggande behoven utökats till att även innefatta andning och måltider via sond sedan utredningen presenterades. Allt detta anser STIL är bra. Allt detta gör dock att det är högst oklart om något i detta förslag kan gå vidare.

STIL anser att det är förlegat att utgå från socialtjänstens ansvarsområde för att precisera vem som ska ha rätt till personlig assistans. Det var möjligtvis den bästa utgångspunkten när lagen skrevs, men det fyller ingen funktion nu när funktionsrättskonventionen finns. Rätt till personlig assistans måste föreligga när det krävs för att en person ska kunna vara självbestämmande i samhällsgemenskapen. Detta kan av naturliga skäl omöjligt avgöras genom ett praktiskt behov av assistans på exempelvis toaletten.

STIL vänder sig vidare kraftigt mot att utredningen anser att personlig assistans ska vara till för dem vars behov är av personlig och integritetskänslig art. Utredningen för ett resonemang om att det redan innan Regeringsrättens dom 2009 fanns skillnader i hur tolkningen av de grundläggande behoven mellan olika försäkringskassor och att det därför inte finns någon självklar återgång till vad som gällt innan. Men faktum kvarstår. Innan domen fanns inte begreppet integritetskänsligt i förhållande till de grundläggande behoven. Den mängd personer som har förlorat sin personliga assistans, på både statlig och kommunal nivå, sedan dess talar för sig själv. Domen har haft mycket stor inverkan på bedömningar och vi menar att även om det fanns skillnader innan så var det aldrig så illa som idag. Försäkringskassans olika versioner av vägledningen ger i detta sammanhang en god bild av utvecklingen. Likaså vad de skriver i

internmeddelanden och rättsfallsöversikter. Det bör därför inte vara alltför svårt att räkna ut vad som gällt innan domen.

Som ett tillägg kan STIL tycka att det är märkligt att utredaren lägger ett förslag om att ta bort barn från personlig assistans, när de samtidigt fått direktiv att se över föräldraansvar och personlig assistans, se avsnitt 10.4.16.

10.4.5 Behovsbedömningen och personlig assistans

STIL ser positivt på att utredningen bedömer att behovsbedömningen bör utredas. Det anser vi också. Det är det enda sättet som det går att lösa de problem som finns idag med rätten till personlig assistans. Vi vänder oss dock kraftigt mot det medicinska perspektiv på funktionsnedsättning som utredningen i övrigt för i förslaget. En ny behovsbedömning måste utgå från ett rättighetsperspektiv. Allt annat vore förkastligt med tanke på att Sverige har ratificerat FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Utredningen refererar bland annat till det så kallade behovsbedömningsinstrumentet och legitimerar det genom att påpeka att referensgruppen bland annat bestod av representanter från ett antal funktionshindersorganisationer. Vårt att komma ihåg är att dessa organisationer valde att hoppa av referensgruppen i protest. Att lyfta det som något positivt exempel är ytterligare ett exempel på att utredningen inte har haft tillräcklig kunskap om området. Utredningen tar också upp ICF – en klassifikation som även den utgår från en medicinsk modell av funktionalitet – vilket kan ses som märkligt då de samtidigt, i avsnitt 10.4.3, lyfter fram att personlig assistans har glidit från intentionen delaktighet i samhället till något som främjar vårdinsatser.

STIL har tagit fram ett förslag på hur en ny behovsbedömning kan se ut. I korthet bygger förslaget på att målgruppen för LSS bör definieras som personer med omfattande behov av stöd och service i det vardagliga livet, där behovet är varaktigt och en konsekvens av funktionsnedsättning. Ett omfattande behov kan vara olika saker:

- **Kvalitativt omfattande.** Då är det avgörande att den som är assistent har god personlig kännedom om den som har assistans. Det måste vara någon som den enskilde valt och känner förtroende till.
- **Kvantitativt omfattande.** Behoven är stora i meningen att de är många eller tar lång tid. Det är behov som inte tillgodoses med punktinsatser. Den personliga assistenten måste finnas där hela tiden för att målen i LSS ska uppfyllas.

- **Kontinuerligt omfattande.** Det är behov som är svåra att planera var och när de uppstår. Vissa behov måste tillgodoses när de uppstår och där den enskilde då befinner sig.

Behovsbedömningen måste därefter ske utifrån ett helhetsperspektiv där målgruppsstillhörighet, omfattning av behovet och rätten till den sökta insatsen ingår. Behovsbedömningen ska ske utifrån hur den enskildes behov ser ut och om den sökta insatsen tillgodoser behovet på ett sätt som uppfyller lagens målsättning (se avsnitt 14.3).

STIL vill också understryka funktionsrättskommitténs allmänna kommentar, stycke 63, beskriver rörande behovsbedömning:

Service till personer med funktionsnedsättningar ska bedömas utifrån en personbaserad metod, och anpassas till de specifika aktiviteter och faktiska hinder för att kunna delta i samhällslivet som den individen med funktionsnedsättning möter. Behovsbedömningen ska ta hänsyn till att personer med funktionsnedsättningar behov av att delta i aktiviteter varierar över tid.

10.4.6 Annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om en person med funktionsnedsättning ska inte vara en del av insatsen personlig assistans

STIL är mycket positiva till att regeringen har valt att inte låta förslaget gå vidare i remissen, men vill för tydlighetens skull poängtera att vi hade avstyrkt det om så varit fallet.

10.4.7 Hälso- och sjukvårdsåtgärder i form av egenvård inom personlig assistans

Frågan är under ny utredning (dir 2020:3).

När det gäller egenvård är STILs ståndpunkt att den personliga assistansen ska kunna ersätta olika typer av insatser så att assistansanvändarens liv får en helhet. Det var också tanken från början med assistansreformen. Därför anser vi att både egenvård och delegation ska kunna utföras genom personlig assistans. Vi tycker vidare att regelverket, det vill säga Socialstyrelsens föreskrifter, kring detta är tydligt. Egenvård går inte under hälso- och sjukvårdslagen som delegerade arbetsuppgifter gör. Vi anser därför inte att det behövs någon tydligare reglering av just detta.

När det gäller personlig assistans är vår bestämda mening att det alltid är assistansanvändaren som utför olika slag sysslor genom sin personliga assistent. Det sker genom arbetsledning, antingen av assistansanvändaren själv eller av en utsedd person. Det är således inte den personliga assistenten som, på något slags eget bevåg, utför sysslorna. Personlig assistans är ett

verktyg för självbestämmande i samhällsgemenskapen, inte ett yrke där den personliga assistenten utför vårdinsatser till assistansanvändaren.

Vid egenvård är det därför STILs uppfattning att läkaren ska göra bedömningen om huruvida hans patient, eventuellt med stöd, klarar av att ta ansvar för att egenvården utförs korrekt. Om det i praktiken är personen själv, en anhörig/vän eller en personlig assistent/annan personal som rent fysiskt gör det som är ordinerat kan en läkare aldrig veta. Anser läkaren att ansvaret för egenvård inte kan åläggas patienten måste istället en delegering ske. Det bör också i detta sammanhang påtalas att en stor del av det som räknas till egenvård, det vill säga att använda receptfria läkemedel, sker utan läkares ordination.

10.4.8 Den enskilde måste kunna välja mellan hjälpmedel och personlig assistans

STIL håller med utredningens bedömning. Vi vill också tillägga att hjälpmedelstillförseln inte fungerar tillfredsställande idag. Det tar ofta lång tid, ibland flera månader att få hjälpmedel. Vilka hjälpmedel man får beror på vilka som är upphandlade av regionen, och inte vilka som passar bäst för ens behov. Det bästa, och kanske också billigaste alternativet, finns helt enkelt inte i sortimentet på hjälpmedelscentralerna. Lägg därtill det faktum att fler och fler hjälpmedel blir avgiftsbelagda. Personer med behov av personlig assistans har många gånger dålig ekonomi. Det skulle vara förödande om man inte får personlig assistans bara för att det finns ett hjälpmedel som det sedan visar sig att man inte har råd med.

10.4.10 Dubbel assistans i förhållande till hjälpmedel eller anpassning av bostaden

Dubbel assistans måste såklart beviljas på samma premisser som ”enkel” assistans, det vill säga att det måste finnas hjälpmedel och anpassningar som rent faktiskt tillgodoser behovet. Den enda som kan avgöra detta är assistansanvändaren, och hen måste därför också kunna välja mellan hjälpmedel/anpassning och dubbel assistans. Det finns en stor risk att man blir påtvingad ett hjälpmedel som man inte själv tycker fungerar bara för att den som beslutar om assistans tycker att det gör det. Förutom att man då fråntas sitt expertkunnande och makt över sin egen kropp kan det få stora konsekvenser att använda ett dåligt hjälpmedel i form av skador och risktagande. Både för assistansanvändaren och för den personliga assistenten. Det kan i sin tur skapa större kostnader för samhället i form av exempelvis sjukskrivningar och ökat behov av assistans i framtiden.

Förutom de skäl som vi anger i avsnitt 10.4.8 vill vi tillägga att en bostadsanpassning tar tid. Även när saker går sönder och måste bytas ut tar det i många fall månader innan det sker. I dessa fall måste dubbel assistans

kunna beviljas. Många gånger behövs dessutom dubbelassistenten ute i samhället på grund av bristande tillgänglighet. En hårdare tillgänglighetslagstiftning kommer göra att behovet av dubbel assistans minskar. Det är i sammanhanget viktigt att också komma ihåg att de allra flesta väljer hjälpmedel och anpassningar framför personlig assistans om det är möjligt.

10.4.11 Stöd för andra personliga behov

Vi är mycket positiva till att regeringen har valt att inte låta förslaget om en 15-timmars schablon gå på remiss. Om ett sådant förslag blir verklighet skulle det få katastrofala följder. Att tro att 15 timmar räcker för övriga behov visar på en enorm okunskap om personlig assistans, hur lagstiftningen är uppbyggd och vilka personer som faktiskt har personlig assistans. Till övriga behov räknas exempelvis all tid/moment som hör ihop med de grundläggande behoven men som inte räknas dit. Bara det uppgår för många till minst 15 timmar, och den tiden ökar ju snävare bedömningarna av de grundläggande behoven blir. Dessutom finns många personer som har behov av personlig assistans större delen av, eller hela, dygnet på grund av behov som kan uppkomma eller som inte går att planera. Även om förslaget är uppbyggt så att man skulle få fler timmar för exempelvis arbete hade det saknats många timmar på en vecka. Resultatet skulle bli att många personer som idag faktiskt lever ett självbestämt liv i samhällsgemenskapen skulle tvingas flytta till institution eller leva i husarrest.

Det är också väldigt oklart hur utredningen kommit fram till att schablonen för övriga behov skulle vara just 15 timmar. Hur de får ner SCB:s statistik om cirka nio timmar fritid per dag och person till 15 timmar per vecka framgår inte. Det verkar vara en siffra gripen ur luften. I sammanhanget är det också värt att poängtera att många saker tar mycket längre tid för en person med funktionsnedsättning att utföra än vad det tar för en person utan funktionsnedsättning. Det gäller även om man har assistans.

För de som har behov av personlig assistans dygnet runt för att kunna bo hos sin familj (barn) eller i eget boende (vuxen) kommer konsekvensen troligen bli att de tvingas flytta in på något typ av gruppboende. De beviljade timmarna kommer helt enkelt inte räcka till för att täcka ett helt dygn. Ett exempel: en person har 6 timmars grundläggande behov per dag och arbetar (ger rätt till assistans) 8 timmar per dag. Det återstår då 10 timmar per dag. Enligt förslaget skulle cirka 2 timmar kunna täckas av en schablon. Det innebär att det är 8 timmar kvar av dygnet som personen inte har assistans.

STIL är starkt kritiska förslaget om att beredskap inte ska vara en del av den personliga assistansen. Personer som använder sig av beredskap i sin personliga assistans har kvalificerade och omfattande behov, annars skulle

inte personlig assistans ha blivit beviljat över huvud taget. Det gör att även behov som uppfylls under beredskapstid till största delen är av samma kvalificerade karaktär som under annan, mer aktiv tid. Det är därför lika viktigt att personen som eventuellt kommer in för att arbeta under beredskapstiden är någon man känner och som är upplärd som det är med övriga assistenter. Det går inte att jämföra med en okänd och ovan person från hemtjänsten.

Utredningen motiverar heller inte varför beredskap inte längre skulle vara en del av personlig assistans. Det enda som utredningen nämner är en, i sammanhanget mycket liten, besparing för staten som istället kommer hamna hos kommunerna. STILs uppfattning är dock att det snarare skulle leda till en kostnadsökning, då många antagligen skulle bli tvungna att ha jour/väntetid istället.

10.4.12 Frågan om begränsningar av antalet användare och/eller antalet timmar för personlig assistans

STIL delar i huvudsak utredningens bedömning, men menar att 65-årsgränsen för att söka personlig assistans är åldersdiskriminerande. En person har naturligtvis rätt till ett självbestämt liv i samhällsgemenskapen även efter hen har fyllt 65 år. Det är också väldigt märkligt att någon som till exempel råkar ut för en olycka strax innan hen fyller år kan få personlig assistans, men inte den som gör det dagen efter sin födelsedag. Likaså att det inte går att söka fler timmar på grund av att ens funktionsnedsättning förvärrats, till exempel vid progressiva livslånga sjukdomar. Dessutom går det att diskutera gränsen utifrån att pensionsåldern höjs. STIL anser därför att 65-års gränsen bör utredas.

10.4.14 Förebyggande pedagogiskt stöd i LSS

Det är oklart om detta förslag ingår i remissen eller ej, då regeringen i remissen skriver att personer vars behov kräver ingående kunskaper ha ska fortsatt rätt till personlig assistans.

Det finns redan en insats som i sin konstruktion ger anställda ingående kunskaper om den person de arbetar för – och det är personlig assistans. Det sätt den nya insatsen är beskriven i utredningen är också lik personlig assistans. Skillnaden är dock att användaren inte ska kunna välja lika fritt vem som ska arbeta hos sig på grund av kompetenskrav, vilket är ytterligare ett tecken på inkompetens hos utredaren. För personer med behov av denna typ av stöd är det, om möjligt, ännu viktigare att den som ger stödet är någon personen har förtroende för, och den kompetens som behövs måste vara individanpassad för personens behov. Det är inget som går att lära i en generell utbildning. Det behövs därför inte en ny och sämre kopia med mindre självbestämmande för användaren.

Det kan argumenteras att insatsen kan vara bra som komplement till personlig assistans för dem med något mindre behov, men STIL ser en stor risk att personer som egentligen borde ha personlig assistans istället får denna insats. Det leder så att säga till en ny typ övervältring av kostnader från staten till kommunerna.

10.4.15 Personligt stöd till barn i LSS

Det är oklart om detta förslag ingår i remissen eller ej, då regeringen i remissen skriver att även barn under 16 år ska ha fortsatt rätt till personlig assistans.

Den nya insatsen personligt stöd till barn i LSS ska enligt förslaget ges till barn som idag har personlig assistans. Dock verkar utredaren tro att det enbart är barn med flerfunktionsnedsättning eller utåtagerande beteende som har det. Det stämmer inte. Det finns naturligtvis barn som enbart har en rörelsenedsättning som har personlig assistans idag. Det verkar också som om utredaren tror att det behövs hälso- och sjukvårdsutbildad personal för att kunna ge denna typ av personliga stöd till barn. Det stämmer inte heller. En del kanske föredrar det, men det är långt ifrån alla. De barn som behöver mer omvårdnad får det i form av egenvård. Där har alltså sjukvården gjort bedömningen att det kan utföras av någon utanför sjukvården, som inte behöver någon mer utbildning än i just vad saken gäller, exempelvis hantering av sond. Det är också oklart vad som kommer hända när barnen fyller 16. En del skulle få förebyggande pedagogisk stöd, vissa personlig assistans, men vissa uppfyller inte kriterierna för någon av dessa insatser såsom de är beskrivna i utredningen. Det kan till exempel handla om barn med svår epilepsi eller andningsproblematik.

Insatsen beskrivs, förutom det diffusa kravet på adekvat utbildning, som något som i övrigt är lik den personliga assistansen. Även denna insats är således bara en sämre kopia med mindre självbestämmande för användaren och dennes vårdnadshavare. STIL ser därför ingen anledning att införa insatsen, inte ens som komplement till personlig assistans. Risken är stor att det också i dessa fall skapar incitament för övervältring av kostnader från staten till kommunerna.

10.4.16 Personlig assistans och vårdnadshavares ansvar

Frågan är under ny utredning (dir 2020:3) vilket gör bedömningen i denna utredning irrelevant. STILs uppfattning i frågan är att det är barnets behov av personlig assistans som ska beaktas till fullo. Inget avdrag ska ske med hänvisning till normalt föräldraansvar. Det går annars emot såväl barnkonventionen som funktionsrättskonventionen.

11.4.1 Ansvarsfördelningen

STIL anser i grunden att den personliga assistansen ska vara statlig, men menar att behovsbedömningen måste förändras först.

Sedan regeringrättsdomen 2009 (RÅ ref 2009:57) har tusentals personer förlorat sin statliga assistans. Bedömningarna har blivit allt hårdare. Idag är det nästintill omöjligt att beviljas assistansersättning från staten. Det blir också allt svårare inom kommunerna, som ju följer samma praxis. Inom kommunal assistans finns förvisso inte en lagstadgad nedre timgräns för att beviljas personlig assistans, men praxis säger numera 6-7 timmar. Denna praxis kommer att kvarstå om hela den personliga assistansen blir statlig.

Idag ligger ett tillfälligt stopp på omprövningar för statlig assistansersättning. Många som idag omfattas av stoppet har äldre beslut baserade på en bredare tolkning. Sannolikheten är att de skulle få mycket färre timmar grundläggande behov om de skulle omprövas idag. Som ett exempel kan nämnas en person som gick från 36 timmars grundläggande behov till 6 timmar grundläggande behov i en omprövning precis innan stoppet blev gällande. Sedan dess har bedömningen av de grundläggande behoven blivit ännu snävare.

Vi befarar utifrån detta att väldigt många kommer att hamna under den nedre tidsgränsen för stödet och därigenom inte ha någon rätt till personlig assistans. Det är ytterst tveksamt att alla de som idag har kommunal assistans kommer att få det om Försäkringskassan istället gör bedömningen. STIL ser därför en alltför stor risk med att i dagsläget förstatliga den personliga assistansen utan att en ny behovsbedömning först har kommit på plats.

11.4.2 Personlig assistans som ett statligt ansvar

STIL arbetar för allas rätt till självbestämmande. Självbestämmande handlar lika mycket om att ta aktiva, välinformerade val och beslut, som att välja att låta bli. Att kommunen fortsatt är anordnare för dem som inte väljer anordnare är därför viktigt. Det kan såklart också finnas andra anledningar till varför man väljer kommunen som utförare.

STIL har svårt att förstå varför personlig budget inte fungerar med en rättighetslag. Så länge personer beviljas en eller flera separata särskilt angivna insatser så krockar det kanske, men att LSS är en rättighetslag bör i sig inte vara ett hinder. LSS skulle ju kunna skrivas om så rätten till insatser byts ut till rätten till en budget för personligt stöd. Det skulle, precis som det står i utredningen, öka självbestämmandet markant och bidra till att förverkliga funktionsrättskonventionen.

12.7.1 Privata anordnare har påverkat kostnaderna

STIL motsätter sig det negativa sätt utredningen framställer privata anordnare i detta avsnitt. Det är svårt att förstå vad utredningen egentligen vill med det den skriver, i och med att de erkänner att antalet assistansanvändare och timmar troligtvis hade ökat lika mycket om det inte funnits så många privata anordnare, om än i långsammare takt. Det man kan ana är en åsikt att privata alternativ bör begränsas. Det är dock helt emot hur den personliga assistansen är konstruerad.

12.7.2 Ersättningsystemets konstruktion – schablonen behålls

Personlig assistans bygger på kontantstöd. Det är det enda sättet att säkerställa fullt självbestämmande. Det innebär nämligen att assistansanvändaren själv eller tillsammans med likar kan organisera den assistansanordning hen behöver – om denna inte finns. Hela idén med personlig assistans fallerar om det införs det upphandlingsförfarande som utredningen framför som alternativ.

Ett kontantstöd kan naturligtvis utformas på olika sätt, men STILs uppfattning är att assistansersättningen även fortsättningsvis måste vara schabloniserad. Genom en schablonersättning minskar den administrativa bördan samtidigt som utrymme skapas till individuella fördelningar utifrån assistansanvändarens behov.

12.7.3 Nivån på timschablonen är väl avvägd

STIL håller förvisso med om att schablon måste ligga på en nivå som möjliggör val av anordnare. Däremot ställer vi oss kraftigt emot att dagens nivå är tillräcklig.

Enligt försäkringskassans rekommendationer ska 87 % av assistansersättningen gå till löner och lönebikostnader. Av dessa beräknas 9,7 % gå till OB-ersättning. För STIL har det dock sett ut som följande de senaste fem åren:

| Kostnadsslag | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---------------------------|------|------|------|------|------|
| Lön & lönebikostnader | 86,9 | 89,6 | 91,6 | 90,5 | 89,3 |
| varav OB-tillägg | 10,4 | 10,8 | 10,8 | 11,2 | 11,2 |
| Kvar för övriga kostnader | 13,1 | 10,4 | 8,4 | 9,5 | 10,7 |

För STIL låg de totala lönekostnaderna för våra personliga assistenter 2015 på 86,9 %, det vill säga ungefär i enlighet med Försäkringskassans rekommendation. Därefter går det tydligt att se att utrymmet för övriga kostnader har minskat. Lägst var det 2017. Sedan dess har vi tvingat ned snittlönerna genom lägre ingångslöner och frysning av löneökningarna för timanställda. Det har lett till att det blivit svårare att rekrytera, vilket påverkar kvalitén i personlig assistans negativt. Eftersom vår administrativa

kostnad är cirka 8%, och inte går att få ner, blir utrymmet för utbildning, arbetsmiljö och olika omkostnader klart lägre än de 5% som försäkringskassan rekommendar. Det är självklart att kvalitén blir lidande även av detta.

12.7.4 Ersättningen bör differentieras

STIL anser att det vore bra om OB-kostnaden bröts ur den ordinarie schablonen, under förutsättning att det sker utifrån faktisk arbetad tid.

Vi kan se att assistansersättningen tenderar att slå väldigt snett bland våra medlemmar beroende på vid vilken tidpunkt assistansen är förlagd. Vi har medlemmar som mestadels har personlig assistans tidig morgon, kväll och helger då det är under den tiden de flesta grundläggande behov uppkommer och då aktiviteter utanför hemmet eller arbetet sker. Nästan all assistanstid ligger då under OB-tid.

Minst administrativ börda blir det ifall OB-tid ersätts med en tilläggschablon. En ersättning av faktiska kostnader minimerar dock risken för överutnyttjande, bidrar till den flexibilitet som personlig assistans föreskriver och speglar verkligheten bäst. Det sistnämnda är en bra lösning om det på ett enkelt sätt kan implementeras direkt i hanteringen av räkningar och tidrapporter till Försäkringskassan.

Det som STIL vill understryka är att grundschablonen inte får vara så låg att det inte finns utrymme till något mer än löner, administration och lite utbildning för assistenterna. Det måste fortfarande gå att leva som andra. Att leva ett aktivt liv utanför hemmet innebär exempelvis att det går åt mycket pengar i assistansomkostnader. Har vi inte möjlighet att betala för våra medföljande assistenter kommer det innebära att vi själva, men även våra eventuella barn, förvägras delta i aktiviteten. Det strider mot såväl funktionsrättskonventionen som barnkonventionen.

Vid eventuellt införande av en tilläggschablon måste man ta hänsyn till att dagens beräknade OB-kostnad i schablonen inte längre stämmer. Beräkningen gjordes när schablonen infördes 1997 och har under åren inte justerats. Då antalet assistanstimmar har ökat markant sedan dess har med största sannolikhet även timmarna förlagda på obekvämlig arbetstid gjort det.

Vi som assistansanvändare ska ha rätt att fritt välja vem som arbetar som personlig assistent. Det är en av de bärande principerna med personlig assistans. Om anhöriga ersätts med en lägre schablon så kan det påverka valet av vem som arbetar som personlig assistent. Assistansekonomi ska inte spela in i detta val, vilket det kommer att göra med utredningens förslag. Av samma anledning menar STIL att anställda som är anhöriga till den assistansberättigade ska ha samma anställningsvillkor som externa

personliga assistenter. Den personliga assistansen kommer aldrig kunna uppnå en genomgående hög kvalitet annars. Lika villkor innebär att det går att ställa samma krav på alla assistenter, oavsett om de är externa eller anhöriga, och det innebär också att det inte ska gå att utnyttja de anhöriga på det sätt som var oerhört vanligt innan LSS.

Lika anställningsvillkor innebär dock att kostnadsskillnaden mellan externa och anhöriga personliga assistenter är marginell, om ens någon. Det finns personer som enbart har externa personliga assistenter som har arbetat länge och som sällan är sjuka. Kostnaderna i dessa fall liknar de som utredningen menar gäller för anhöriga, vilket gör att det kommer slå väldigt snett om anhöriga ersätts med en annan schablon. Argumentet att anhöriga ofta har ett annat arbete håller inte heller. Det har många externa assistenter också. Det finns ingen som skulle acceptera lägre lön med argumentet att man redan kommit upp i heltid.

12.7.5 Årlig justering av schablonbeloppet som beaktar rörelsemarginal och pris- och löneutveckling

STIL vill se en mer förutsägbar höjning av schablonersättningen som ändå speglar den allmänna pris- och löneutvecklingen. Vi menar att det kan vara en idé att särskilja uppräkningsdelen av schablonersättningen med den del som går till övriga kostnader. Detta då de olika kostnadsslagen utvecklas i olika takt och styrs av olika faktorer. Löneökningstakten bestäms genom avtalsrörelsen och lönebikostnaderna ökar linjärt med dessa, medan övriga kostnader följer prisindex. Det borde således inte vara alltför svårt att genomföra.

De senaste åren har hela ökningen av ersättningen gått till avtalsenliga lönehöjningar, och mer därtill, vilket vi redogör för under avsnitt 12.7.2. Investeringar i bättre IT-system, kompetensutveckling, med mera har fått stå tillbaka. Den del som avser övriga kostnader behöver därför öka mer än prisindex den närmaste tiden för att ersättningen åter ska balanseras.

Vi är kritiska till att blanda in rörelsemarginaler och antalet anordnare på marknaden i beräkningen. En väl avvägd schablonersättning ska inte leda till höga vinstmarginaler. Om anordnare har utrymme för vinst beror det snarast på att kvaliteten på assistansen är sämre. Att pengarna går till vinst istället för att ge adekvata löner leder till svårigheter att rekrytera och till en större personalomsättning. Att utgå från förhållanden hos dessa anordnare kommer därför leda till sämre kvalitet rent generellt, vilket knappast kan anses önskvärt.

Att begränsa antalet anordnare, även indirekt som i utredningens bedömning, går emot kärnan i den personliga assistansen. För att personlig assistans ska

vara personlig måste också själva anordningen vara organiserad utifrån våra, assistansavändarnas, behov och önskemål. Om det inte finns en anordnare som uppfyller det måste det finnas en möjlighet att själv, eller tillsammans med likasinnade, organisera assistansen på ett sätt som passar en.

12.7.6 Schablonen kompenserar för sjuklönekostnader – kommunen har ansvar för att assistans utförs

STIL anser att det är rimligt att assistansbranschen, i likhet med andra branscher, bär ansvar för att försöka hålla nere sjuklönekostnader. Därför bör sjuklönen ingå i schablonbeloppet. Det skulle dessutom innebära en minskad administrativ börda för såväl anordnare och kommuner, vilket är positivt.

Beloppet måste dock vara så stort att det de facto kompenserar sjuklönekostnaderna. Hur stora sjuklönekostnaderna är skiljer sig naturligtvis från assistansanvändare till assistansanvändare, men inom STIL ligger snittet på cirka 4,5 kronor per assistanstimme. Detta trots att vi på STIL arbetar aktivt med arbetsmiljön för personliga assistenter som är anställda hos oss.

För mindre anordnare kan dock sjuklönekostnaderna bli mycket högre under perioder, på grund av omständigheter som ligger utanför arbetsgivarens kontroll. Anställda kan exempelvis råka ut för en olycka på fritiden, få komplicerade graviditeter eller drabbas av psykisk sjukdom som leder till långtidssjukskrivning. Det bör därför finnas möjlighet för mindre anordnare att söka kompensation för sådana extraordinära kostnader.

Det bör också vara möjligt för anordnare att söka extra ersättning om en assistansanvändare är mycket infektiöskänslig och därför inte kan ha personliga assistenter arbetande som har minsta symptom på förkylning, då också detta kan leda till höga sjuklönekostnader. Det är troligen få privata anordnare som vill skriva avtal med assistansanvändare som för anordnaren innebär en ren ekonomisk förlust. Utan en sådan möjlighet att söka extra ersättning kan med andra ord valfriheten för assistansanvändaren att välja anordnare komma att urholkas.

STIL anser vidare att det är bra att kommunen fortfarande ska ha en skyldighet att träda in när det uppstår behov av vikarier som anordnaren inte lyckats lösa. Det skulle annars skapa en väldigt otrygg situation för assistansanvändaren ifall denne skulle stå helt utan stöd om det är omöjligt att få in vikarie. Vi tror dock inte att det kommer att nyttjas i större utsträckning, i vart fall av seriösa anordnare, då det sällan fungerar med okända vikarier som inte har fått gå introduktion hos assistansanvändaren.

12.7.7 Krav på kollektivavtal eller kollektivavtalsliknande villkor för att få anordna personlig assistans

STIL anser att förslaget är bra då det skapar tryggare villkor för personliga assistenter och leder till konkurrensneutralitet mellan assistansanordnare. Vi tror att detta i förlängningen är till gagn för assistansanvändarna. Vi anser också att liknande regler även ska gälla för personer som själva anställer sina personliga assistenter.

12.7.8 Ingen begränsning av möjligheten att avstå kunder

STIL håller med i utredningens bedömning.

12.7.9 Ingen inskränkning i rätten att anlita ombud eller uppträda som ombud för personer som ansöker om assistansersättning

STIL håller med i utredningens bedömning. I den bästa av världar skulle naturligtvis personer med behov av personlig assistans inte behöva ombud. Men då tillämpningen av assistanslagstiftningen har blivit alltmer komplicerad krävs det idag juridisk kompetens för att ens ha en chans att få sina rättigheter tillgodosedda. Den kompetensen kan knappast krävas av en enskild.

14.2 En modernt utformad lagstiftning

STIL kan i och för sig se en vits i att modernisera språket och strukturera upp innehållet en aning då lagen har byggts på under åren. Vi anser dock inte att de få förslag som kan gå vidare från denna utredning ger tillräckliga skäl till att göra denna förändring nu. Det är bättre att vänta till dess att större förändringar av LSS sker.

STIL ställer sig kritisk till att rätten till goda levnadsvillkor, nuvarande §7 LSS, läggs under 4 kap., Verksamhetens kvalitet. Skrivningen borde ligga under 2 kap., Mål och inriktning, då det ger större tyngd där.

STIL menar vidare att målsättningen i LSS kan inte handla om verksamheter. En individuell rättighetslagstiftning måste naturligtvis ha en målsättning som handlar om den enskildes rättigheter. Vi anser därför att målparagrafen ska skrivas om till:

Målsättningen med denna lag ska vara att främja den enskildes rätt till ett självbestämt liv och ett liv delaktig i samhällsgemenskapen. Den enskilde har rätt att leva som andra, och ska tillförsäkas goda levnadsvillkor.

14.3 Regleringen av personlig assistans

STIL anser att personlig assistans ska fortsätta vara en rättighet enligt LSS oavsett huvudman. Likaså anser vi att det ska finnas en fortsatt möjlighet till

att söka tillfälligt utökade assistanstimmar även om staten blir ensam huvudman i framtiden.

14.5 Omprövning och uppföljning

Att behöva utstå regelbundna omprövningar av sitt assistansbeslut innebär en enorm psykiskt påfrestning. Det handlar inte enbart om en rädsla att förlora timmar på grund av ändrad praxis, utan även att gång på gång tvingas svara på integritetskränkande frågor om det mest intima. Det ändras inte bara för att det sker var tredje år istället för vartannat.

STIL menar att det inte finns någon anledning att ompröva beslut om inte den enskildes personliga förutsättningar ändrats, vilket personen själv i sådana fall ska meddela. Ändrad praxis får i dessa fall inte leda till ett försämrat beslut. Målgruppen har ju varaktiga och omfattande behov av stöd och service. Genom att omprövningarna till stor del då skulle försvinna kommer färre behovsbedömningar att ske. Handläggarna har därmed mer tid att göra den första behovsbedömningen mer grundligt. Det skapas också förutsättningar till bättre kompetens hos handläggarna, vilket är ett måste för att de ska kunna ta de flexibla beslut som krävs för att en individuell rättighetslagstiftning ska fungera.



Jonas Franksson
Ordförande



Jessica Smaaland
Politisk sekreterare