



FUB

För barn, unga och vuxna  
med utvecklingsstörning

# **Statlig övervältring av personlig assistans hotar LSS-reformen**

**Ny praxis för behovsbedömning drabbar  
kommuner och funktionshindrade**





## Förord

Personlig assistans finns till för personer med funktionshinder, för att de ska få den omvårdnad och det personliga stöd som de behöver för att kunna vara delaktiga i samhället. Men sedan några år tillbaka har staten, via Försäkringskassan, inlett en dramatisk omtolkning av vilka behov som berättigar till personlig assistans. Resultatet är att allt fler personer med funktionshinder inte längre får den hjälp de behöver för att leva ett värdigt liv.

Utvecklingen kan knappast ha undgått någon; berättelserna är otaliga om hur toalettbesök klockas på sekundnivå och hur funktionshindrade plötsligt bedöms ha ett betydligt mindre stödbehov än tidigare – utan att varken LSS, Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, eller livsvillkoren för den funktionshindrade har ändrats.

För att fördjupa vår kunskap om situationen i landet har vi genomfört en enkät till alla kommuner. Resultaten, som delvis är både uppseendeväckande och nedslående, redovisas i denna rapport. Sammanfattningsvis bekräftas bilden – staten övervältrar ansvaret för personlig assistans på kommunerna genom omprövningar av funktionshindrades behov som med systematik bedöms alltmer restriktivt.

Sverige har tidigare betraktats som ett pionjärland för funktionshindrades rättigheter, och LSS-lagstiftningen har varit en framgång både på hemmaplan och i internationella sammanhang. Att utvecklingen nu går i motsatt riktning är ett politiskt och socialt nederlag. Dessutom är vi övertygade om att varje steg mot ett kallare samhälle även innebär ett hot mot samhällsekonomin.

Vad utvecklingen beror på är inte helt enkelt att förstå, men klart är att en dom i Högsta förvaltningsdomstolen 2009 spelar en viktig roll. Efter denna har innehållet i det centrala begreppet ”grundläggande behov” snävats in och – vill jag påstå – förvrängts och vantolkats i förhållande till lagens ursprungliga syfte.

Det är dags för ansvariga politiker att ta tag i frågan. När vår högsta förvaltningsdomstol kommer fram till att det är förenligt med gällande lag att tolka funktionshindrades behov på det cyniska sätt som görs i dag, då är frågan politisk och inte längre juridisk.

Valåret 2014 fyller Assistansreformen 20 år. Låt oss tillsammans bidra till att denna unika lagstiftning kan spela en viktig roll även i framtiden.

Thomas Jansson  
Ordförande för Riksförbundet FUB

September 2012

**Riksförbundet FUB** är en intresseorganisation som arbetar för att barn, ungdomar och vuxna med utvecklingsstörning ska kunna leva ett gott liv. FUB har funnits sedan 1952 och består av cirka 27 000 medlemmar i lokalföreningar runt om i landet. Denna rapport har tagits fram i samarbete med konsultföretaget New Republic.



## Innehåll

1	Sammanfattning .....	4
2	Bakgrund .....	5
3	FUB:s kommunenkät om personlig assistans .....	6
4	Analys och slutsatser .....	12
5	Kort om LSS och personlig assistans .....	14

*"Försäkringskassan 'tar av' personer som haft personlig assistans länge och kommer ofta fram till grundläggande behov på runt 17 timmar per vecka."  
(Röst ur svaren på FUB:s kommunenkät.)*



## 1 Sammanfattning

Sedan några år tillbaka tillämpas omarbetade och striktare vägledningar när Försäkringskassan bedömer funktionshindrades "grundläggande behov". Bedömningarna ligger till grund för om, och i så fall i vilken omfattning, en person är berättigad till personlig assistans. Lagstiftningen är oförändrad, men myndighetens tillämpning är ny. Förändringen har dels resulterat i kraftigt reducerat eller helt indraget assistansstöd till många funktionshindrade, dels en större andel brukare där ansvaret för den personliga assistansen har övervälrats från staten till kommunerna.

För att fördjupa kunskapen om hur situationen påverkar kommunerna har FUB låtit genomföra en enkät till socialchef eller motsvarande befattningshavare i landets samtliga kommuner. Cirka 80 procent av kommunerna har besvarat enkäten, och av svaren framgår bland annat följande:

- Tre av fyra kommuner uppger att Försäkringskassans striktare behovsbedömning har förskjutit ansvaret för personlig assistans från staten till kommunen. En stor andel bland den återstående fjärdedelen kommuner räknar med att en motsvarande utveckling även kommer att drabba dem.
- Nära varannan kommun upplever att de saknar ekonomiska förutsättningar för att uppfylla LSS-lagstiftningens syften. En lika stor andel uppger att man klarar det ekonomiskt, men utan marginaler. Bara var tionde kommun kan med goda ekonomiska marginaler uppfylla LSS-lagstiftningens syften.
- Nära var tionde kommun uppger att de fråntar funktionshindrade rätten till stöd inom ramen för LSS, i samband med att staten övervälrar ansvaret för personlig assistans till kommunen.

Riksdagen har begärt att regeringen inom kort "skyndsamt" ska bedöma eventuella behov av åtgärder för att upprätthålla intentionerna i LSS. Att detta behov finns är uppenbart. Mot denna bakgrund uppmanar FUB regering och riksdag:

1. Säkerställ att Försäkringskassan tillämpar LSS-lagstiftningen i enlighet med dess intentioner.
2. Gör en översyn av lagtexten. Om det är förenligt med gällande lag att, vilket ofta sker i dag, tolka funktionshindrades "grundläggande behov" på ett sätt som motverkar LSS-lagstiftningens intentioner, då behövs förtydligad lagstiftning.
3. Snabbtred en sänkt brytpunkt mellan kommunalt och statligt kostnadsansvar. Detta skulle kunna minska övervältringen från stat till kommun, förbättra rättssäkerheten och reducera antalet överklaganden.
4. Legitimera LSS-handläggarna, för att förbättra beslutens kvalitet och för att ge brukarna en rättssäker hantering.

## 2 Bakgrund

FN-konventionen om mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning fastslår rätten till självbestämmande och rätten att kunna delta i samhället. Det svenska systemet med personlig assistans för personer med funktionsnedsättningar har uppmärksammats internationellt för att det effektivt bidrar till ökat självbestämmande och deltagande i samhället.

Möjligheten till personlig assistans har kraftigt förbättrat livskvaliteten för många människor med funktionsnedsättning. Den aktuella lagstiftningen – Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS – syftar till att se till den funktionshindrades hela livssituation. Men sedan några år tillbaka begränsas lagens tillämpning allt oftare till att gälla hjälp med ”mycket privata angelägenheter”.

Ingen lagändring ligger bakom förändringen, istället är det en successiv omtolkning av praxis, som försvårar livet för många funktionshindrade. En dom i Högsta förvaltningsdomstolen år 2009<sup>1</sup> är en viktig bakgrund.

Försäkringskassans nya tillämpning av lagen har fått genomgripande konsekvenser, främst för enskilda funktionshindrade och deras anhöriga men även för kommuner och personliga assistenter. Sveriges kommuner och landsting konstaterade nyligen att ”För kommunerna har Försäkringskassans striktare behovsbedömning av de grundläggande behoven, som avgör om en person är berättigad till personlig assistans, medfört en ökning av brukare som har personlig assistans i kommunens regi.”<sup>2</sup>

Att den funktionshindrades situation inte är rättssäker på den statliga nivån framgår av en granskning från Inspektionen för socialförsäkringen, från juni 2012. Där framgår bland annat att ”möjligheten att behålla assistansersättningen vid en tvåårsomprövning beror på var man bor”.<sup>3</sup>

Kommunerna försätts i en besvärlig situation när staten fransäger sig ansvaret för personlig assistans – kommunerna kommer normalt i kontakt med sina funktionshindrade invånare och deras anhöriga på olika sätt, och ser då de ofta tragiska konsekvenser som följer av ett minskat stöd.

Många drabbade brukare överklagar Försäkringskassans omprövningsbeslut. Att villkoren inte ska försämrats i tiden mellan överklagande och domstolsbeslut borde vara en självklarhet, men såväl vittnesbörd från FUB-medlemmar som här redovisad kommunenkät visar att så inte är fallet. Bostadsort kan vara avgörande; olika kommuner agerar på olika sätt. Ett antal kommuner uppger att funktionshindrade som staten tar sin hand ifrån, helt fräntas rätten till stöd inom ramen för LSS och överförs till stödinsatser inom ramen för socialtjänstlagen. Sammantaget är detta en från rättssäkerhetssynpunkt djupt otillfredsställande hantering.

För att kartlägga hur de statliga allt striktare tvåårsomprövningarna av enskildas ”grundläggande behov” påverkar och hanteras av kommunerna har FUB under sommaren 2012 gått ut med en enkät till Sveriges 290 kommuner.

Enkätsvaren bekräftar FUB:s farhågor och ger bilden av att Sverige blir ett allt kallare land att bo i för funktionshindrade.

<sup>1</sup> Regeringerätten, mål 5321-07, 2009

<sup>2</sup> Sveriges kommuner och landstings särskilda yttrande till regeringens utredning ”Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning” (SOU 2012:06)

<sup>3</sup> Inspektionen för socialförsäkringen, rapport 2012:13 ”Tvåårsomprövningar av assistansersättning”



### 3 FUB:s kommunenkät om personlig assistans

I slutet av juni 2012 sände FUB ut en webbaserad enkät till Sveriges samtliga 290 kommuner. Efter två månader hade drygt 220 kommuner besvarat enkäten i sin helhet. Av respondenterna har de allra flesta en chefsbefattning (ofta socialchef eller motsvarande).

Merparten av respondenterna har uttryckt ett intresse av att ta del av de sammanställda enkätresultaten, och av de öppna kommentarerna kan man utläsa att våra frågeställningar har hög prioritet även i kommunerna. Exempel:

*Lycka till FUB i er strävan att komma tillrätta med Försäkringskassans bedömningar.*

*Jag tycker det är mycket bra att ni gör denna undersökning då förhållandena har ändrats när Försäkringskassan gör stramare bedömningar.*

Enkäten introducerades i ett mejl ställt från Riksförbundet FUB:s ordförande till kommunerna:

*Här nedan följer en länk till en kort enkät, som syftar till att kartlägga hur kommunerna påverkas av att Försäkringskassan tillämpar en allt striktare behovsbedömning avseende personlig assistans. Enkäten tar bara några minuter att besvara – vi hoppas att du vill delta och hjälpa oss med detta viktiga kunskapsunderlag. Du som svarar på enkäten kan ta del av resultaten när de är sammanställda och analyserade. Dina egna enkätsvar kan laddas ner direkt, i slutet av enkäten.*

*Bakgrunden till enkäten är att SKL nyligen, i ett särskilt yttrande till regeringens utredning "Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning" (SOU 2012:06), har konstaterat följande: "För kommunerna har Försäkringskassans striktare behovsbedömning av de grundläggande behoven, som avgör om en person är berättigad till personlig assistans, medfört en ökning av brukare som har personlig assistans i kommunens regi."*

*FUB:s syfte med enkäten är därför att undersöka hur kommunerna ser på de förändringar som pågår...*

#### 3.1 Enkätens frågor

Här följer en sammanställning av enkätens frågeställningar och hur de besvarades. Vid varje fråga finns FUB:s kommentarer, inklusive ett urval av de svar som kommunerna har lämnat i öppna kommentarsfält.

##### 3.1.1 Om att ansvaret för personlig assistans har förskjutits från Försäkringskassan till kommunen

###### Frågan

*SKL skrev nyligen följande, i ett yttrande till regeringens utredning "Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning" (SOU 2012:06): "För kommunerna har Försäkringskassans striktare behovsbedömning av de grundläggande behoven, som avgör om en person är berättigad till personlig assistans, medfört en ökning av brukare som har personlig assistans i*



*kommunens regi." Upplever du att ansvaret för personlig assistans har förskjutits från Försäkringskassan till er kommun de senaste åren?*

## Kommunernas svar

	Antal	Procent	
Ja, Försäkringskassans striktare behovsbedömning har medfört en kraftig ökning av antalet brukare som har personlig assistans eller andra typer av insatser i vår kommuns regi	26	12%	
Ja, Försäkringskassans striktare behovsbedömning har medfört en viss ökning av antalet brukare som har personlig assistans eller andra typer av insatser i vår kommuns regi	138	63%	
Nej, Försäkringskassans striktare behovsbedömning har inte medfört någon märkbar ökning av antalet brukare som har personlig assistans eller andra typer av insatser i vår kommuns regi	55	25%	
<b>Total</b>	<b>219</b>	<b>100%</b>	

## Röster från kommunerna

*Idag är det mycket svårt näst intill omöjligt att få till ett LASS ärende via FK och då är det vi på kommunen som får ta hela ärenden och stora kostnader för personens behov försvinner ej med att FK säger nej. Handläggningstiderna på FK är mycket långa, flera månader om det vill sig illa.*

*Vi har noterat att det är svårare att få grundläggande behov bedömt till att överstiga 20 timmar än tidigare.*

*Ett ärende har omprövats och tolkats så att tiden minskar. Vi tror och befarar att detta kan komma att öka.*

*Försäkringskassan har ännu inte hunnit gå igenom alla omprövningar av LASS. Förväntas ökning av antal personer som får nej till assistansersättning efter omprövning*

*Förmodligen kommer antalet att öka ännu mer då Försäkringskassan ännu inte gjort speciellt många omprövningar i vår kommun.*

*Försäkringskassan är ännu inte klar med alla sina omprövningar, merparten återstår i vår kommun. Vi ser dock tendensen att assistansen blir svårare att utföra pga. nedtrappningen av beviljade timmar eller att den blir omöjlig att utföra och att alternativet blir bostad med särskild service enligt LSS*

*det medför ökade kostnader för kommunen, då FK är inne och drar ner antalet timmar för LASS*

*Antalet kunder har ökat men framförallt svårigheten att verkställa beslut eftersom fk endast ger tid för aktiva insatser. Kommunen måste fylla tiden där emellan.*

*Vi har märkt en viss ökning men vi förväntar oss att antal ärenden från försäkringskassan kommer att eskalera, en effekt av att tvåårsomprövningarna kommer att göras fullt ut.*

*Ett flertal av våra brukare har inte fått omprövning av sina beslut sedan striktare behovsbedömning tydligjordes. Det talar dock för att de ärenden som kommer att omprövas också kommer att förskjuta assistansen till kommunen.*



*Ökningen av antalet brukare är inte lika stor som det ökade ansvar som kommunen erhållit. Bedömningen av att kunna äta själv är ett exempel där ansvaret gått över till kommunen om brukaren kan föra maten från hakans höjd till munnen.*

*Fortfarande svårt att avgöra, för flera av "våra" LASS ärenden är under prövning just nu och beslutaten är inte klara, men det finns en tendens att flera inte längre beviljas*

*Ansvaret läggs över till kommunerna mer och mer, vilket jag upplever icke är det riktiga. Snävare bedömningar från Försäkringskassan, gör att vi i kommunen får gå med ytterligare insatser för att täcka upp behovet.*

*Ytterligare ökning förväntas i takt med omprövningar enligt FK:s senaste vägledning*

*Ökningen har kommit de senaste halvåret med omprövningar, där det blir annan insats.*

## **FUB:s kommentar**

Tre kommuner av fyra anger att de har sett en märkbar ökning av antalet brukare av personlig assistans i kommunal regi. Många kommuner anger att de förväntar sig en ytterligare ökning – att de ännu inte har hunnit se de fulla konsekvenserna av Försäkringskassans tvåårsomprövningar.

Bara var fjärde kommun svarar att ansvaret för personlig assistans *inte* har förskjutits från Försäkringskassan till kommunen de senaste åren. Mycket talar dock för att även dessa kommuner kommer att ha noterat en märkbar ökning av antalet brukare av personlig assistans i kommunal regi inom en snar framtid.

Den aktuella fjärdedelen av kommunerna fick lämna ett öppet svar på frågan "Hur kommer det sig, tror du, att Försäkringskassans striktare behovsbedömning inte har medfört någon nämnvärd ökning av antalet brukare som har personlig assistans eller andra typer av insatser i er kommuns regi?"

Ett mindre antal uppger att det inte föreligger några problem, exempel:

*vi har ett gott samarbete med försäkringskassan och har varit samstämmiga i bedömningar under lång tid.*

*vi har ett gott samarbete och går på hembesök tillsammans.*

*Försäkringskassans bedömningar av antal timmar har varit rätt från början.*

Fler kommuner svarar att de räknar med mer kännbara förändringar i framtiden. Ur svaren:

*Ett skäl kan vara att de nyss har påbörjat omprövningar i kommunen.*

*Omprövningar är ej gjorda än*

*De har inte varit här än*

*Försäkringskassan kanske inte har gjort omprövningar i sådan utsträckning så att vi märker av någon förändring.*





*Min uppfattning att brukare inom (...) kommun ännu ej blivit föremål för Försäkringskassans striktare behovsbedömning!*

*Det har inte hunnit få genomslagskraft ännu.*

### 3.1.2 Om hur kommunerna påverkas när de tvingas ta över ansvaret för personlig assistans från staten

#### Frågan

Ställd till kommuner som svarat "ja" på frågan ovan.

*Hur påverkas er kommun av att ansvaret för personlig assistans har förskjutits från Försäkringskassan till kommunen?*

	Antal	Procent	
Vi har ännu inte påverkats i någon nämnvärd omfattning till följd av att ansvaret för personlig assistans har förskjutits till kommunen	20	12%	
Vi har fått ökade kostnader för personlig assistans till följd av att ansvaret för personlig assistans har förskjutits till kommunen	139	86%	
Vår personal möts av större missnöje från personer med personlig assistans och deras anhöriga till följd av att ansvaret för personlig assistans har förskjutits till kommunen	38	23%	
Vi har fått större svårigheter att uppfylla LSS-lagstiftningens intentioner till följd av att ansvaret för personlig assistans har förskjutits till kommunen	33	20%	

#### Röster från kommunerna

*Dilemma för handläggaren då man följer intentionerna i LSS, även här speciellt gällande matsituationen - i goda levnadsvillkor ingår tycker vi även hela matsituationen (dukning, lagning, skära, hälla m.m.)*

*Ökade väntetider på beslut pga fler ansökningar kan leda till missnöje Ökade kostnader kan leda till att besparingar krävs på annat håll i LSS-verksamheten med svårigheter att uppfylla LSS intentioner som följd*

*de är inte missnöjda med oss som utförare - men de är missnöjda och oroade över Försäkringskassans förhållningssätt. De assistansberättigade ifrågasätter varför FK:s utredningar/bedömningar inte längre sker via möten utan per telefon eller brev*

*Fk har inte riktigt "hunnit med" vår kommun ännu. Men ett missnöje och en oro hos brukarna upplevs redan nu.*

*Fortfarande i begränsad omfattning men mer väntas komma.*




## FUB:s kommentar

Enkätsvaren visar att nio av tio berörda kommuner upplever att den ekonomiska bördan kopplad till personlig assistans har ökat till följd av Försäkringskassans nya behovsprövningar. Det framgår också att situationen innebär att ett missnöje breder ut sig bland brukare och deras anhöriga.

### 3.1.3 Konsekvenser för enskilda när ansvaret för personlig assistans förskjuts från Försäkringskassan till kommunen

#### Frågan

Hur hanterar er kommun de behov som uppstår hos enskilda, när ansvaret för personlig assistans förskjuts från Försäkringskassan till kommunen?

	Antal	Procent	
Primärt inom ramen för SOL	13	8%	
Primärt inom ramen för LSS	143	84%	
Annat, nämligen	14	8%	
<b>Total</b>	<b>170</b>	<b>100%</b>	

## FUB:s kommentar

Enkäten visar att nära var tionde kommun tillämpar Socialtjänstlagen (SoL) istället för LSS, när ansvaret för personlig assistans förskjuts från Försäkringskassan till kommunen.

”De som det gällde var så pass ’dålig’ att det blev andra insatser i SoL i stället”, svarar en kommun på frågan varför Försäkringskassans striktare behovsbedömning inte har medfört någon nämnvärd ökning av antalet brukare som har personlig assistans eller andra typer av insatser i kommunens regi. Detta är en väckarklocka och något som måste följas upp.

En tendens är att även kommunerna – möjligen inspirerade av Försäkringskassan och stressade av den ökande andelen personlig assistans i egen regi – har börjat göra striktare behovsbedömningar. Om enskilda kommuner dessutom vägrar LSS-berättigade stöd inom ramen för LSS och istället använder SoL-insatser, så är det ytterligare ett uppseendeväckande moment som strider mot gällande lagstiftning. FUB har noterat att antalet överklaganden har ökat till följd av att kommuner avslår tillfällig utökning av assistans i avvaktan på förvaltningsdomstolens beslut.

Resultatet och de öppna kommentarerna visar emellertid att kommunerna ofta står på brukarens sida och ifrågasätter Försäkringskassans striktare behovsbedömningar. Merparten av kommunerna förefaller ha en fortsatt hög ambitionsnivå när det gäller att omvandla LSS-lagstiftningens rättighetsperspektiv i konkreta handlingar.

Ett par talande exempel ur kommunernas öppna svar:

*Jag tror att det (...) har medfört merjobb för kommunen ex. att jag som chef måste vara med vid uppföljningar för att hjälpa den enskilde att tala om exakt vad han/hon behöver timmar för. Jag har erfarenhet av att den enskilde annars inte fått de timmar som de har behov av, eftersom det som oprofessionell inte är så lätt att veta vad man kan yrka timmar för. Jag upplever även att kommunen har fått verkställa timmar som FK inte har beviljat, i större utsträckning.*



*Vid genomgång av en dag har vi mycket noggrant följt Försäkringskassans behovsbedömning. Varit noggranna med att ange tid vid hygien och på- och avklädning. För matsituationen får personen ingen grundläggandetid om den kan äta själv. I vår kommun arbetar vi mycket med gemensamma sociala aktiviteter för personer med funktionshinder, vi har kunnat göra noggranna bedömningar av hur personer med funktionshinder deltar i dessa aktiviteter och vilken kommunikationshjälp de är i behov av för att kunna göra sig förstådda och hur mycket tid som behövs. Personerna har fått behålla sin assistansersättning av Försäkringskassan*

Skillnaderna mellan LSS och SoL är stora. LSS är en rättighets lagstiftning enligt vilken berörda ska tillförsäkras goda levnadsvillkor. När rätt till assistans föreligger ska personliga assistenter vara knutna till individen, inte till den kommunala verksamheten. Vidare råder ett avgiftsförbud när det gäller insatser som sker inom ramen för LSS, medan SoL-insatser är avgiftsbelagda.

Dessa centrala fakta är utan tvekan väl kända i merparten av kommunerna, men det förekommer uppenbarligen kunskapsluckor.

### 3.1.4 Om kommunernas ekonomiska förutsättningar att uppfylla intentionerna i LSS-lagstiftningen

#### Frågan

Anser du att din organisation har de ekonomiska förutsättningar som krävs för att uppfylla intentionerna i LSS-lagstiftningen i dag?

	Antal	Procent	
Ja, i hög grad	20	9%	
Utan marginaler	97	45%	
Nej	100	46%	
<b>Total</b>	<b>217</b>	<b>100%</b>	

#### Kommentar från FUB

Det är mycket alarmerande att nära varannan kommun upplever att de saknar ekonomiska förutsättningar att uppfylla LSS-lagstiftningens syften. En lika stor andel av kommunerna anser att ekonomin möjliggör ett uppfyllande av LSS-lagstiftningens syften, men utan marginaler. Bara var tionde kommun upplever sig i hög grad ha dessa ekonomiska förutsättningar.

Frågeställningen är identisk med en enkätfråga som redovisades i SKTF:s (nu Vision) "Socialchefsrapport" år 2010. När man jämför resultaten framtonar en oroväckande och snabb utveckling; för två år sedan svarade 27 procent av socialcheferna att deras organisation saknar ekonomiska förutsättningar för att uppfylla intentionerna i LSS-lagstiftningen. I dag är denna andel nära dubbelt så stor. År 2010 ansåg 15 procent av socialcheferna att resurserna i hög grad var tillräckliga för att uppfylla intentionerna i LSS-lagstiftningen. I dag är motsvarande andel bara 9 procent.



## 4 Analys och slutsatser

Att Assistansreformen är kostsam förs kontinuerligt fram i debatten, vilket av allt att döma är den enskilt viktigaste faktorn bakom de senaste årens allt striktare bedömningar av funktionshindrades "grundläggande behov". Enögd fokus på kostnader har skapat en snedvriddning av debatten och en oförmåga att se reformens sociala och samhällsekonomiska fördelar.

Exempelvis konstaterar Socialstyrelsen, i en analys 2008, att personlig assistans är "ett kostnadseffektivt sätt att ge stöd till människor med omfattande funktionsnedsättningar".<sup>4</sup> Vidare konstateras att personlig assistans inte bara är en kostnad: "det finns också ekonomiska vinster med inkludering". En funktionshindrad som får stöd ökar exempelvis sina möjligheter att förvärvsarbeta.

Merparten av kommunerna uppger att de tyngs både administrativt och ekonomiskt av Försäkringskassans pågående övervältring av ansvaret för personlig assistans. En alarmerande stor – och växande – andel av kommunerna saknar ekonomiska förutsättningar att uppfylla intentionerna i LSS-lagstiftningen.

Kommunenökaten bekräftar vad många redan har tvingats konstatera, nämligen att den nya praxis som tillämpas vid statens prövning av "grundläggande behov" innebär en dramatisk urvattning av innehållet i LSS-lagstiftningen, och leder till allvarliga konsekvenser för många funktionshindrade i Sverige.

Baserat på den sammantagna bild som kommunerna ger framstår slutsatsen som uppenbar: om inte staten skyndsamt återtar en väsentlig andel av ansvaret för personlig assistans hotar hela den internationellt hyllade Assistansreformen, och i förlängningen hela LSS-reformen, att rämna.

Flera relevanta processer pågår parallellt, men eftersom ingen tydlig politisk inriktning är uttalad riskerar diskussionen bli teknokratiskt och juridiskt präglad, snarare än att handla om vilket samhälle vi vill ha.

### För att nämna och kommentera några av de viktigaste processerna:

- Regeringen har uppdragit åt Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) att utreda hur Försäkringskassans beslut om assistansersättning har förändrats över tid, samt orsaker och konsekvenser av detta<sup>5</sup>. ISF ska slutredovisa uppdraget senast oktober 2014. Genom att lägga slutredovisningen så långt fram i tiden – bortom nästa riksdagsval – hoppades regeringen sannolikt kunna begrava en potentiellt jobbig valfråga med hänvisning till att "utredning pågår". Men i praktiken är många av utredningens frågeställningar redan besvarade. Vad som behövs nu är åtgärder för att återupprätta LSS-lagstiftningen och Assistansreformen, innan det är för sent.
- Riksdagens socialutskott har begärt att brukarorganisationerna ska ges möjlighet att delge sina synpunkter inom ramen för ISF:s uppdrag (ovan), och att uppdraget ska delredovisas i december 2012<sup>6</sup>. Ett klart ljus i mörkret är att socialutskottet vidare har beslutat att regeringen därefter ska "skyndsamt återkomma till utskottet med en bedömning av delredovisningen och eventuella behov av åtgärder för att upprätthålla intentionerna i LSS".

<sup>4</sup> Socialstyrelsens lägesbeskrivning 2008-131-27, "Personlig assistans enligt LASS ur ett samhällsekonomiskt perspektiv"

<sup>5</sup> Regeringsbeslut II:3, maj 2012 "Uppdrag att följa utfall av beslut om statlig assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken"

<sup>6</sup> Socialutskottet betänkande 2011/12:SoU13 "Funktionshindersfrågor"



- Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har i juni 2012 konstaterat att "möjligheten att behålla assistansersättningen vid en tvåårsomprövning beror på var man bor".<sup>7</sup> I samma rapport efterlyser de att varje Lokalt försäkringscenter ska anpassa sin rättspraxis efter Högsta förvaltningsdomstolens dom som skärper kriterierna för "grundläggande behov". Det är denna redan pågående process som innebär att allt fler kommuner – och allt fler funktionshindrade – nu får erfa den kalla vind som sveper över Sverige.
- I februari 2012 överlämnades betänkandet Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning (SOU 2012:6) till regeringen<sup>8</sup>. Utredningens slutsats är att "en inte obetydlig del" av assistansersättningen går till annat än avsett ändamål. Fokuseringen på fusk och överutnyttjande har överskuggat den rimligen minst lika viktiga diskussionen om lagstiftningens syfte och de mål man faktiskt hade uppnått innan bedömningsgrunderna för "grundläggande behov" i grunden förändrades.

### **FUB uppmanar därför regering och riksdag att skyndsamt vidta följande åtgärder:**

1. **Upprätthåll intentionerna i LSS** – Inspektionen för socialförsäkringen ska delredovisa uppdraget att "följa utfall av beslut om statlig assistansersättning..." i december 2012. Riksdagens socialutskott har begärt att regeringen därefter skyndsamt ska återkomma till utskottet med en bedömning av eventuella behov av åtgärder för att "upprätthålla intentionerna i LSS". Redan i dag vet vi att det krävs snabba åtgärder. Som ett led i detta bör regeringen omgående förbereda detta arbete genom att:
  - a. **Tydliggör Försäkringskassans uppdrag** – att ett överordnat mål är att uppfylla LSS-lagstiftningens intentioner. Regeringen snabbtreda möjligheterna att, trots Högsta förvaltningsdomstolens uppmärksammade dom från 2009, tillämpa befintlig lagstiftning på ett ändamålsenligt sätt.
  - b. **Gör en översyn av lagtexten.** Att backa utvecklingen med två decennier är inte riksdagens mål, och rimligen inte heller regeringens. Nu har Högsta förvaltningsdomstolen, i en dom som inte går att överklaga, kommit fram till att det är förenligt med gällande lag att tolka funktionshindrades "grundläggande behov" på ett sätt som motverkar LSS-lagstiftningens syften. Risken för att denna möjlighet ska utnyttjas – eller ännu värre bli till praxis – bör undanröjas snarast genom förtydligad lagstiftning.
2. **Snabbtred en sänkt brytpunkt mellan kommunalt och statligt kostnadsansvar** – att sänka brytpunkten från 20 till exempelvis 10 timmar skulle innebära ett större statligt ansvar för den personliga assistansen i Sverige, och därmed en minskad påfrestning på de kommunala socialförvaltningarna. En lägre brytpunkt skulle minska övervältringen från stat till kommun och reducera antalet överklaganden.
3. **Legitimera LSS-handläggarna** – för att stärka beslutens kvalitet och för att ge brukarna en rättssäker hantering bör en legitimering av de tjänstemän som handlägger LSS-ärenden inom kommunerna övervägas. FUB:s medlemmar och rättsombud har noterat att kommunerna allt oftare väger in ekonomiska aspekter vid behovsbedömningar av enskilda, och att politiska nämnder överprövar LSS-handläggares beslut utan saklig grund.

<sup>7</sup> Inspektionen för socialförsäkringen, rapport 2012:13 "Tvåårsomprövningar av assistansersättning"

<sup>8</sup> Betänkande från S 2011:04 "Utredningen om assistansersättningens kostnader"



## 5 Kort om LSS och personlig assistans

### Historik

Frågan om personlig assistans och assistansersättning har diskuterats i svensk politik i nära 30 år. År 1988 tillsatte den socialdemokratiska regeringen "handikapputredningen", som blev en milstolpe för det fortsatta arbetet.<sup>9</sup> Den slog fast att de handikappolitiska målen om delaktighet och jämlikhet fortfarande inte hade uppnåtts.

Den borgerliga regering som tillträdde 1991 omvandlade utredningens förslag till en proposition<sup>10</sup> som klubbades igenom av en enig riksdag 1994. Denna unika rättighetslag – Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) – behandlar rätten till personlig assistans.<sup>11</sup>

Assistansreformen, en viktig del av lagstiftningen, innebar ett genombrott för handikappprörelsen och har haft en genomgripande betydelse för funktionshindrades möjligheter att leva ett liv som andra.

### Om LSS

**Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387)**, vanligen kallad **LSS**, är den lag som ger personer med stora funktionshinder rätt till olika typer av stöd. Personlig assistans är en av tio insatser som kan erhållas inom LSS, enligt 9 § 2. Det unika med LSS är att den som beviljas hjälp har rätt att bestämma hur, när, var och av vem hjälpen skall ges: "Den enskilde skall i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges" (6 §).

Enligt LSS ska du tillförsäkras "goda levnadsvillkor". Detta innebär en viktig skillnad jämfört med Socialtjänstlagen, SoL, enligt vilken du ska tillförsäkras "skäliga levnadsvillkor".

En annan viktig skillnad mellan lagarna är att personal som arbetar som personliga assistenter enligt LSS är knutna till individen, medan hemtjänstpersonal som verkställer beslut enligt SoL är knutna till den kommunala verksamheten.

Ytterligare en skillnad är att hjälp enligt LSS som huvudregel är utan kostnad, medan SoL-insatser är avgiftsbelagda. LSS är en så kallad "plus-lag" med en högre ambitionsnivå.

### Assistansreformen

Assistansreformen och Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade från 1994 innebar ett genombrott för många funktionshindrades livsvillkor. Stöd i vardagen är av avgörande betydelse för människor som lever med svåra funktionshinder.

Genom reformen visades att många människor med stort behov av assistans behövde mer stöd än de dittills hade fått för att kunna leva ett självbestämmande och jämlikt liv med bibehållen integritet. En viktig del av reformen var att den som är berättigad till assistansersättning skulle få hela sitt assistansbehov täckt – inte enbart de personliga delarna utan den dagliga livsföringen som helhet – för att skapa trygghet för individen och motverka splittrade insatser. Den öppnade också möjligheter att själv påverka valet av personal och garanterade tillgång till assistans över hela landet.

<sup>9</sup> Huvudbetänkande Handikapp – Valfärd – Rättvisa (SOU 1991:46); Lägesrapport Handikapp och välfärd? (SOU:1990:19). [SOU 2012:6]

<sup>10</sup> Prop. 1992/93:159

<sup>11</sup> De statliga ersättningsfrågorna reglerades i en egen, särskild lag om assistansersättning (LASS).



## Om personlig assistans i korthet

Personlig assistans är en rättighet för personer som har svåra och varaktiga funktionshinder och som behöver stöd för den dagliga livsföringen enligt LSS. Den är en individuell rättighet där stödet går direkt till den enskilde – inte genom en verksamhet (som t.ex. hemtjänsten).

Bedömningen utgår från två nivåer: grundläggande behov och övriga behov. Till grundläggande behov räknas bland annat toalettbesök, personlig hygien, att äta och kommunicera – det som kallas integritetsnära.

Lagstiftningens ursprungliga syfte är att se till den funktionshindrades hela livssituation. Men med dagens tillämpning ser man bara till "den som behöver hjälp med mycket privata angelägenheter" och så kallade integritetskänsliga behov.

Huvudmannaskapet och det ekonomiska ansvaret är delat mellan kommunerna och staten. Dock är det Försäkringskassan som gör behovsbedömningen. Kommunerna har ett så kallat basansvar för personlig assistans för "grundläggande behov" om insatsen är högst 20 timmar per vecka. Om insatsen överstiger 20 timmar per vecka övergår ansvaret till Försäkringskassan. Det statliga ansvaret för personlig assistans är alltså tänkt att gälla de personer som har störst assistansbehov. Kommunen har dock alltid ett ekonomiskt "basansvar" för de 20 första timmarna per vecka, oavsett vem som ansvarar för assistansen.

Kommunen kan inte upphäva ett gynnande beslut om beviljade insatser enligt LSS. Att en person omfattas av LSS innebär inte heller någon inskränkt rätt till insatser enligt socialtjänstlagen.

## Assistansreformen 1994

Assistansreformen och Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade från 1994 innebar ett humanistiskt genombrott för funktionshindrades villkor att leva ett jämlikt liv. Reformen var ett ställningstagande för att skapa omfattande förbättringar av livsvillkoren för personer med kännbara behov av assistans och möjligheter att leva som andra: som familjemedlem, medborgare, konsument, intresserad och delaktig. Stöd i vardagen är av avgörande betydelse för människor som lever med svåra funktionshinder och kanske inte kan kommunicera, röra sig eller äta själva.

Genom reformen visades att många människor med stort behov av assistans behövde mer stöd än de hittills hade fått för att kunna leva ett självbestämmande och jämlikt liv med bibehållen integritet. En viktig del av reformen var att den som är berättigad till assistansersättning skulle få hela sitt assistansbehov täckt – inte enbart de personliga delarna utan den dagliga livsföringen som helhet – för att skapa trygghet för individen och motverka splittrade insatser. Den öppnade också möjligheter att själv påverka valet av personal och garanterade tillgång till assistans över hela landet.

År 2004 tillsattes en parlamentarisk kommitté, Assistanskommittén, för att göra en översyn av den statliga assistansersättningen.<sup>12</sup> Efter två år breddades mandatet till att omfatta en översyn av Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Utredningen bytte då namn till LSS-kommittén, som fick i uppdrag att göra en granskning av den personliga assistansen.

När Assistansreformen antogs var Sverige ett föregångsland när det gäller rättigheter för människor som lever med handikapp. Den svenska regeringen var också pådrivande inom FN för att konventionen om funktionshindrades rättigheter skulle bli verklighet år 2008.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Resultatet blev omfattande med sammanlagt sex tilläggsdirektiv, två delbetänkanden och slutbetänkandet "Möjlighet att leva som andra". Assistanskommittén, dir. 2004:107, dir. 2004:179, dir. 2005:66, dir. 2007:84 samt dir. 2007:109.

<sup>13</sup> FN-konventionens syfte är att främja, skydda och säkerställa det fulla och lika åtnjutandet av alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter.

Samtidigt har diskussioner om fusk i välfärdssystemen förts i Sverige till följd av ett antal fall av ersättningsmissbruk. Regeringen tillsatte en utredning som presenterade sina förslag våren 2012. Vissa av förslagen har bedömts vara integritetskränkande och därför i konflikt med Assistansreformens syfte.