

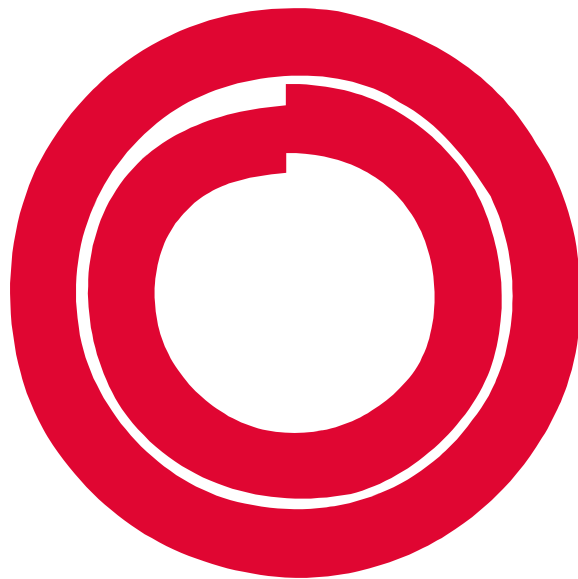


FUB

För barn, unga och vuxna
med utvecklingsstörning

Svenska staten sviker de svagaste

**Personer med funktionsnedsättning drabbas när staten
övervältar ansvaret för personlig assistans på kommunerna**



1 Förord

När den internationellt uppmärksammade Assistansreformen genomfördes 1994 innebar det en stor förbättring för funktionsnedsattas livskvalitet. Många fick det ökade stöd de behövde för att tillförsäkras ett liv med möjlighet till medbestämmande, personlig integritet och goda levnadsvillkor. Men sedan 2006 har Försäkringskassan och domstolarna steg för steg stramat åt bedömningarna av vad som ger en människa med funktionsnedsättning rätt till personlig assistans i statens regi. Och nu, 20 år efter att Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) infördes, ersätts jubileumsfirandet av frustration och sorg.

Regelverket slår fast att staten, via Försäkringskassan, har ett betalningsansvar för brukare med ett assistansbehov på 20 timmar i veckan eller mer, medan personlig assistans för övriga brukare helt faller under kommunernas betalningsansvar. Försäkringskassans åtstramade behovsbedömningar placerar allt fler brukare under 20-timmarsgränsen, vilket i snabb takt övervältrar kostnaderna på kommunerna.

Riksförbundet FUB, för barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning, har för andra året i rad låtit genomföra en enkätundersökning bland Sveriges alla kommuner, som ett led i att kartlägga konsekvenserna av Försäkringskassans agerande. Resultatet, som redovisas i denna rapport, är nedslående – staten vältrar över kostnader för personlig assistans på kommunerna. I dag har många kommuner därför svårt att leva upp till intentionerna i LSS-lagstiftningen och enskilda människor kommer i kläm. De ökade kostnaderna för assistansen är sannolikt en bidragande orsak till att många kommuner försöker spara in på övriga LSS-insatser. FUB:s medlemmar drabbas hårt när viktiga insatser som kontaktperson och ledsagare dras in över hela landet. Personer med utvecklingsstörning är åter på väg att bli isolerade och förvägrade delaktighet i samhället när LSS intentioner inte längre respekteras av beslutsfattare och domstolar.

Med denna rapport vill vi försöka väcka ansvariga politiker ur den rådande passiviteten. Regeringen har lagt en våt filt över nödvändiga åtgärder genom att begrava frågan i en utredning som inte ska slutredovisas förrän efter valet 2014. Detta är att undanhålla väljarna besked i vad som borde vara en brännande valfråga.

Så länge ansvariga politiker hänvisar till en kommande utredning finns ingen ljusning i sikte för många drabbade människor som lever med en funktionsnedsättning och som är beroende av personlig assistans i sin vardag. Det krävs att politikerna tar situationen på allvar och genomför konkreta förändringar.

Allra svårast är situationen för dem som har svårt att föra sin egen talan. Till dem hör barn, ungdomar och vuxna med utvecklingsstörning. LSS-lagstiftningen infördes för att ge samhällets allra mest utsatta rätten till livskvalitet och människovärde. För dem är Sverige just nu kallare än på mycket länge.

Thomas Jansson
Ordförande för Riksförbundet FUB

September 2013

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	Förord.....	2
2	Sammanfattning.....	4
3	Bakgrund	5
4	FUB:s kommunenkät om personlig assistans	7
5	Analys och slutsatser.....	17
6	Kort om LSS och personlig assistans	19

2 Sammanfattning

Sedan 2010 tillämpas omarbetade och striktare vägledningar när Försäkringskassan bedömer funktionsnedsattas 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, vilket delvis kan förklaras av den mycket restriktiva rättspraxis som skapats de senaste åren. Förändringen har dels resulterat i kraftigt reducerat eller helt indraget assistansstöd till många personer med personlig assistans, dels en större andel brukare för vilka ansvaret för den personliga assistansen har övervältrats från staten till kommunerna.

För att fördjupa kunskapen om hur situationen påverkar kommunerna genomförde FUB 2012 en enkät riktad till socialchef eller motsvarande befattningshavare i landets samtliga kommuner. 2013 har FUB låtit göra en uppföljning av enkäten, som besvarats av cirka 80 procent av kommunerna. Av svaren framgår bland annat följande:

- Fyra av fem kommuner uppger att Försäkringskassans striktare behovsbedömning har förskjutit ansvaret för personlig assistans från staten till kommunen. En stor andel bland den återstående femtedelen kommuner räknar med att en motsvarande utveckling även kommer att drabba dem.
- Fyra av tio kommuner upplever att de saknar ekonomiska förutsättningar för att uppfylla LSS-lagstiftningens syften. Fem av tio kommuner uppger att man klarar det ekonomiskt, men utan marginaler. Bara i var tionde kommun upplever man att man med goda ekonomiska marginaler förmår uppfylla LSS-lagstiftningens syften.
- Nära var tionde kommun uppger att de fråntar personer med funktionsnedsättning rätten till stöd inom ramen för rättighetslagen LSS i samband med att staten övervältrar ansvaret för personlig assistans till kommunen. I dessa kommuner hänvisas den enskilde till att söka insatser enligt Socialtjänstlagen i stället.
- Många kommuner saknar kunskap om hur utjämningsystemet inom LSS fungerar och har svårt att bedöma systemets konsekvenser för den egna kommunen.

Riksdagen har begärt att regeringen 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 att vidta följande åtgärder för att upprätthålla intentionerna i LSS-lagstiftningen.

1. **Tidigarelägg redovisningen av Inspektionen för socialförsäkringens utredning om assistansersättning till innan valet 2014.** Det är inte acceptabelt att vad som borde vara en viktig valfråga begravs i en utredning som politiker kan hänvisa till utan att vidta åtgärder.
2. **Gör en översyn av lagtexten.** Om det är förenligt med gällande lag att tolka funktionsnedsattas grundläggande behov på ett sätt som motverkar LSS-lagstiftningens intentioner vilket ofta sker i dag 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. **Genomför ett kompetenslyft och behörighets reglering för kommunernas LSS-handläggare.** Det höjer kvaliteten på besluten och ger brukarna en rättssäker hantering.

3 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 funktionsnedsattas hela livssituation. Men sedan några år tillbaka begränsas lagens tillämpning allt oftare till att gälla hjälp av □mycket personlig karaktär□

Ingen lagändring ligger bakom förändringen, istället är det en successiv omtolkning av praxis som försvårar livet för många med funktionsnedsättning. 2006 inledde Försäkringskassan ett arbete med att förtydliga vad som menas med □grundläggande behov□ och regelverket skärptes något. En dom i Regeringsrätten (numera Högsta förvaltningsdomstolen) år 2009¹ innebar ytterligare en skärpning av Försäkringskassans bedömningar av vad som berättigar till assistansersättning.

Från 2010 och framåt har antalet personer som fått sin assistansersättning indragen av försäkringskassan ökat med närmare 800 procent; från en stabil nivå på omkring tio personer årligen fram till 2008 till omkring 80 personer de senaste åren.² Även antalet personer som får avslag på sin första ansökan om assistansersättning har ökat kraftigt. Mellan 2002-2007 fick mindre än var tredje person avslag på sin ansökan, under åren 2008-2011 ledde mer än hälften av alla ansökningar till avslag. Det visar den granskning som gjorts av Inspektionen för Socialförsäkringen (ISF).³

Försäkringskassans nya tillämpning av lagen har fått genomgripande konsekvenser, främst för enskilda individer och deras anhöriga men även för kommuner och LSS-handläggare. Sveriges kommuner och landsting har konstaterat 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.□⁴

Försäkringskassan har sedan 2008 nedprioriterat handläggning av assistansersättningen med färre personliga möten, färre kontroller och ökad fokus på måluppfyllelse. Ett mer instrumentellt sätt att bedöma individernas ansökningar har införts. Försäkringskassan ligger långt efter i de ärenden som ska behandlas, vilket gjort att de så kallade tvåårsomprövningarna dröjer för många personer.⁵

Att den funktionsnedsattas situation inte är rättssäker på den statliga nivån framgår av en granskning från ISF från juni 2012. Där framgår bland annat att □möjligheten att behålla assistansersättningen vid en tvåårsomprövning beror på var man bor□⁶

Kommunerna försätts i en besvärlig situation när staten avhänder sig ansvaret för personlig assistans. Kommunerna som har direktkontakt med personerna med funktionsnedsättning och deras anhöriga ser de ofta tragiska konsekvenserna som följer av indragna och minskade stöd eller avslag på ansökan.

¹ RÅ 2009 ref. 57

² Det gäller för personkrets 1 i LSS, men en kraftig ökning har även drabbat personer som tillhör personkrets 2 och 3

³ Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), rapport 2012:18, Utfall av beslut om statlig assistansersättning

⁴ Sveriges kommuner och landstings särskilda yttrande till regeringens utredning □Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning□ (SOU 2012:06)

⁵ ISF:s rapport 2012:18, Utfall av beslut om statlig assistansersättning

⁶ ISF:s rapport 2012:13, Tvåårsomprövningar av assistansersättning

Många drabbade brukare överklagar försäkringskassans omprövningsbeslut. Att villkoren inte ska försämrats i tiden mellan överklagande och domstolsbeslut borde vara en självklarhet, men vittnesbörd från FUB-medlemmar visar att så inte är fallet. Bostadsort kan vara avgörande; olika kommuner agerar på olika sätt. Ett antal kommuner uppger att funktionsnedsatta som staten tar sin hand ifrån, helt fråntas rätten till stöd inom ramen för LSS och överförs till stödinsatser inom ramen för Socialtjänstlagen (SoL). Sammantaget är detta en från rättssäkerhetssynpunkt djupt otillfredsställande hantering. LSS är en rättighetslagstiftning som särskilt syftar till att ge personer med omfattande funktionsnedsättningar ett samordnat och livslångt stöd där särskild vikt ska läggas vid den enskildes behov och önskemål om utformning av insatserna. Det var bland annat på grund av Socialtjänstlagens otillräcklighet och rättsosäkerhet som LSS tillkom för denna grupp av personer för 20 år sedan. Det finns inga tecken på att behovet av en särskild rättighetslagstiftning skulle vara mindre idag än då Riksdagen beslutade om införandet av LSS.

För att kartlägga hur Försäkringskassans allt striktare bedömning av enskildas grundläggande behov vid tvåårsomprövningar och nyansökningar påverkar och hanteras av kommunerna har FUB under sommaren och hösten 2013 gått ut med en enkät till Sveriges 290 kommuner. Det är en uppföljning av en delvis motsvarande enkät från 2012.

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

Vid införandet av LSS 1994 tog staten över huvudparten av finansieringen för personlig assistans. 2004 infördes dessutom ett utjämningsystem mellan kommunerna, gällande LSS, för att göra de ekonomiska förutsättningarna likvärdiga över landet oavsett andel LSS-berättigade medborgare. Åtgärder som beslutas inom Socialtjänstlagen (SoL) omfattas inte av utjämningsystemet, och därför är det av avgörande betydelse att kommunens handläggare känner till regelverket kring utjämningsystemet. Av den anledningen är årets enkät kompletterad med frågor som rör utjämningsystemet.

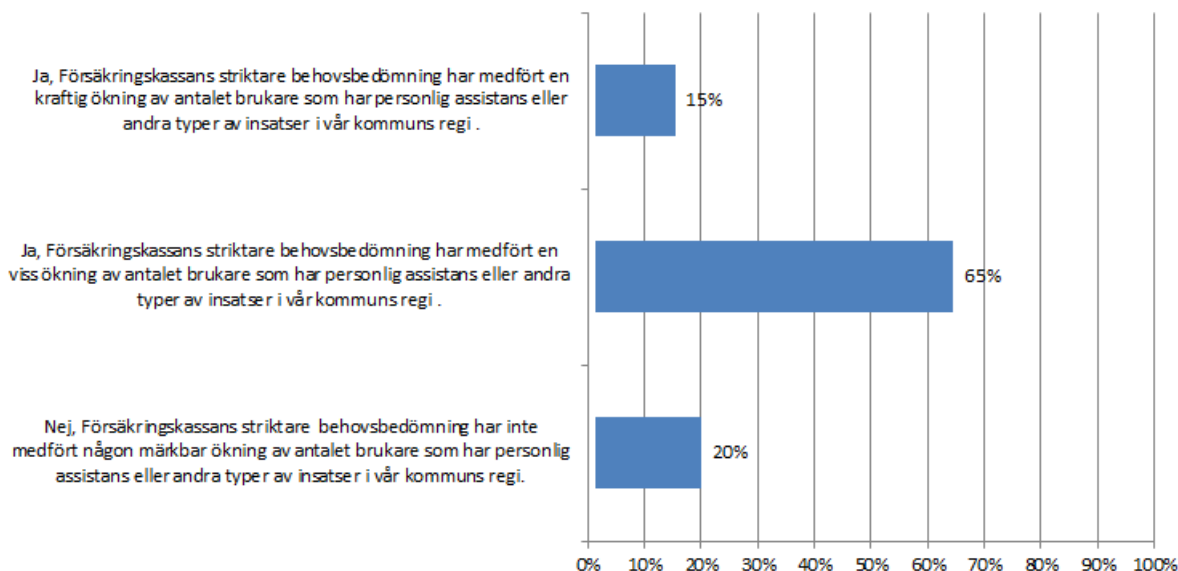
4 FUB:s kommunenkät om personlig assistans

Under juli och augusti 2013 genomförde FUB en webbaserad enkätundersökning riktad till Sveriges samtliga 290 kommuner. Drygt 200 kommuner, omkring 70 procent, har besvarat enkäten i sin helhet. Av respondenterna har de allra flesta en chefsbefattning, såsom socialchef, omsorgschef, enhetschef eller motsvarande.

Enkätundersökningen är en uppföljning på en motsvarande enkät sommaren 2012. Frågorna är i stort sett samma förutom en komplettering som gäller det interkommunala utjämningsystemet.

Fråga 1

Förra året konstaterade SKL 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?"



Öppna svar från kommunerna (i urval)

Framför allt att nya beslut/omprövningar medför färre timmar

Vi upplever att bara man kan föra handen mot munnen och ha ngt tal även om det är "rappakalja" så uppfylls inte kraven för de grundläggande behoven. Flera brukare har förlorat sin assistans då Försäkringskassan numer bedömer utifrån RÅ domar och ser till "skäligt" behov istället för goda livsvillkor.

Det som påverkar allra mest är att matsituationerna inte räknas på samma sätt som tidigare och detta göra att antalet grundläggande timmar inte kommer upp i över 20 timmar

Hos oss ligger Försäkringskassan efter sig med 2-årsomprövningarna så indragningar har vi inte uppfattning om fullt ut än men i nya ärenden märks striktare bedömning

Upplevelsen är att det för ett par år sedan medförde en kraftig ökning hos kommunen. I år är upplevelsen en viss ökning.

Fler personer som har beslut från FK förlorar nu sin assistans än tidigare, fler får också avslag från FK. Samtidigt avspeglar sig det nya rättsläget även i kommunens bedömningar, även här förlorar personer sin rätt till ass enl. LSS eller får avslag på sin nyansökan.

Tvärt om har ett ärende övergått från personlig assistans LSS, (vuxen), till Försäkringskassan enl. SFB [socialförsäkringsbalken], senaste året. Endast en person (vuxen) har personlig assistans enl. LSS 2013.

Många beslut från Försäkringskassan överklagas till förvaltningsrätten.

Vår erfarenhet den senaste tiden är dock att de som överklagat FK:s beslut fått rätt till assistans enl. SFB [socialförsäkringsbalken] igen

FUB:s kommentar fråga 1

Försäkringskassans striktare bedömningar vid prövning av rätten till personlig assistans har fått en direkt påverkan på Sveriges kommuner □ fyra av fem anger att de har sett en övervältring av assistansberättigade brukare, från Försäkringskassan till kommunen.

Ett stort antal kommuner bekräftar också det som Inspektionen för socialförsäkringen beskriver, att Försäkringskassan ännu inte hunnit handlägga alla tvåårsomprövningsärenden. Därför är en ytterligare övervältring att vänta i takt med att Försäkringskassans striktare bedömningar drabbar allt fler brukare.

Det är framför allt när det gäller matsituationerna som Försäkringskassans striktare bedömning slagit igenom. Om en brukare kan äta maten själv bedöms stöd vid måltider inte längre utgöra □ grundläggande behov □ även om det finns ett behov av hjälp att laga maten och att flytta den till och från bordet. En respondent skriver att Försäkringskassans förändrade bedömningskriterier inte behöver ha □ medfört ökat antal brukare, däremot att FK tagit bort SFB [socialförsäkringsbalken] och vi har fått gå in med kommunbeslut, då brukare ändå har kvar sina behov av stöd och hjälp □

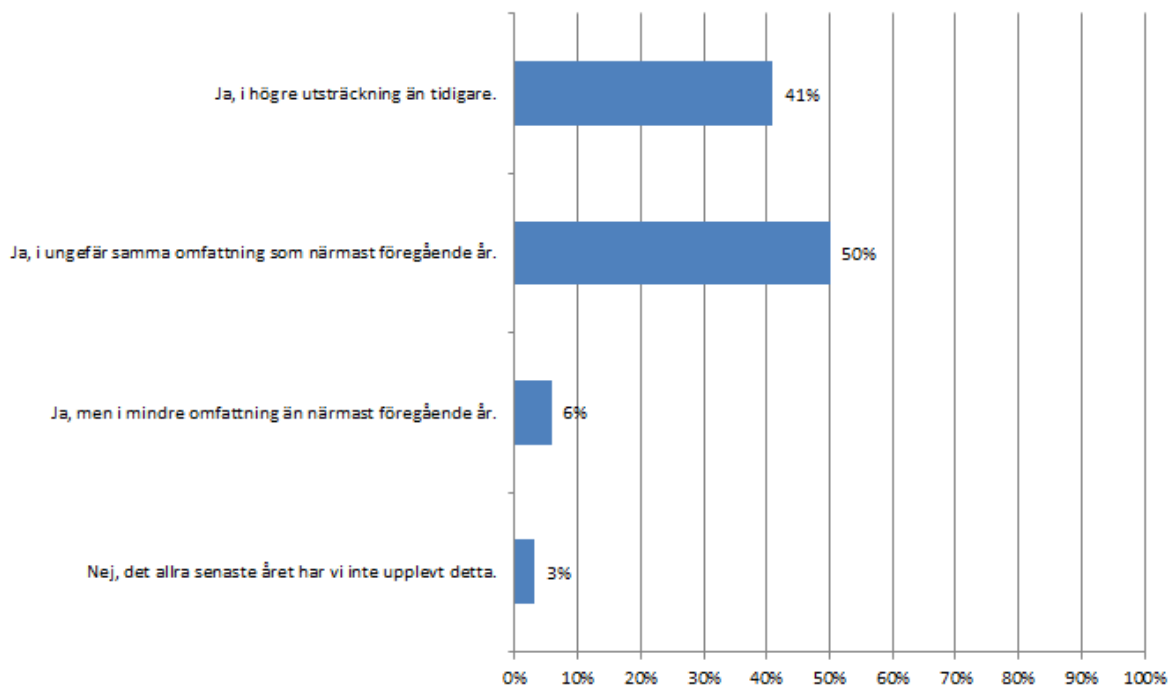
Man kan också ana en misstanke hos några respondenter att Försäkringskassan i sin behovsbedömning lägger sig precis under 20 timmar i veckan, vilket är den gräns under vilken hela ansvaret för personlig assistans faller på kommunen. Om så är fallet innebär det ett drastiskt frånsteg från intentionerna med rättighetslagstiftningen LSS. Av enkätsvaren kan man också utläsa kommunernas beslut i vissa har blivit striktare som en följd av Försäkringskassans ändrade riktlinjer. Det är ett slag direkt mot den enskildes rätt till stöd.

Emellertid vittnar några kommuner om att de som överklagar Försäkringskassans beslut ofta får rätt, vilket är hoppfullt.

Fråga 2

(ställd till kommuner som svarat "ja" på fråga 1)

Upplever du att denna förskjutning av ansvaret för personlig assistans, från Försäkringskassan till er kommun, har pågått under det allra senaste året?



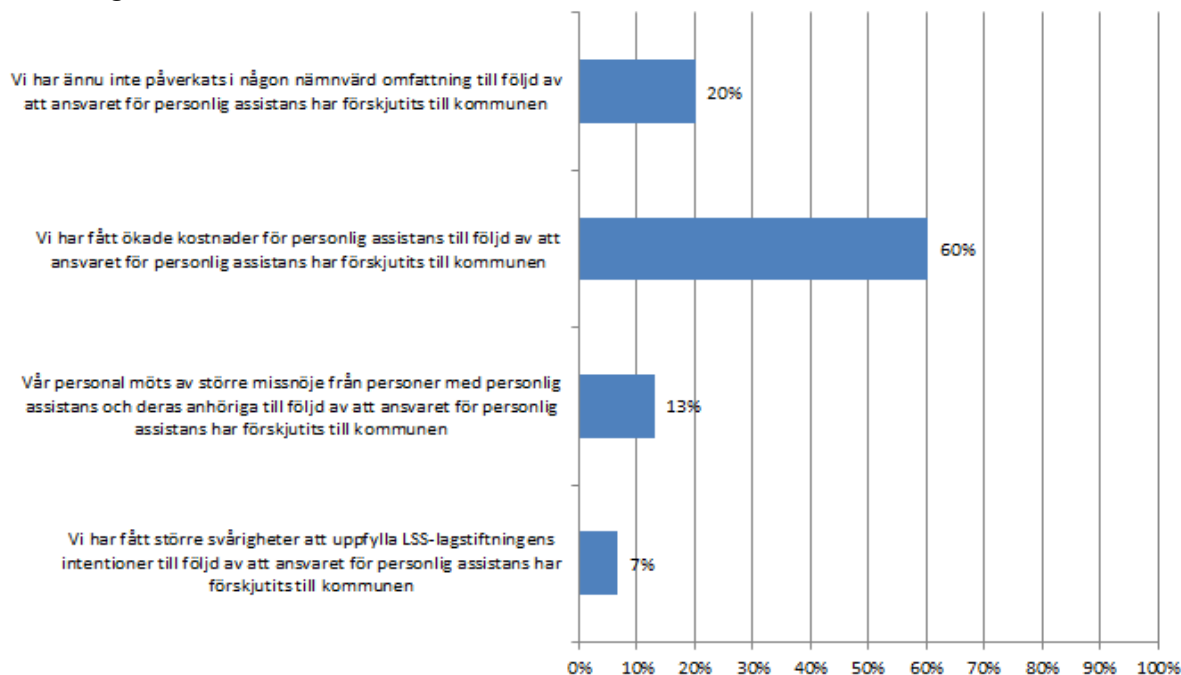
FUB:s kommentar fråga 2

Ansvar för personlig assistans fortsätter att förskjutas från Försäkringskassan till kommunerna. Hela 90 procent av kommunerna anger att detta har pågått under det senaste året, i högre eller i lika hög grad som förra året.

Detta visar tydligt att de striktare bedömningsgrunderna har etablerat sig som en praxis.

Fråga 3

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



Öppna svar från kommunerna (i urval)

Framför allt har behovet av gruppbofasta platser ökat, eftersom det framför allt är tillsyn/trygghet/guidning och inte praktisk hjälp som är det huvudsakliga behovet. I de fall där det praktiska hjälpbehovet är styrande har kostnaderna för assistans ökat.

Redan pressade kommunbudgetar avgör i vilken utsträckning brukare kan få hjälp och möjligheten att "välja" sin personal minskar då det är hemtjänstens personal, oavsett vem det än är, som kommer vid kortare insatser.

Det handlar främst om att vi upplever att marginalerna för dem med personlig assistans från Försäkringskassan blivit mindre och kommunen har fått gå in med tillfällig utökning t ex i samband med sjukdom.

Vi har fått ökade kostnader, men upplever inte att kostnaderna har "förskjutits" från FK till kommunen. Våra kostnader har ökat för att brukarnas behov kvarstår men inte i samma omfattning som tidigare.

FUB:s kommentar fråga 3

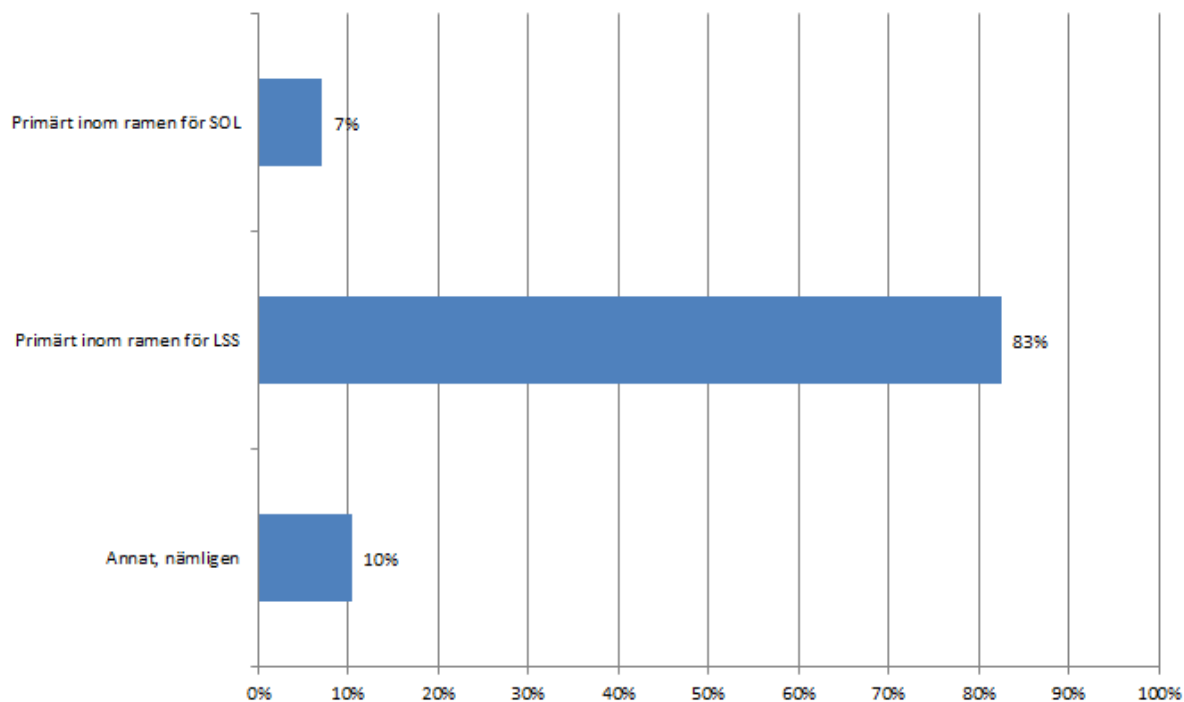
Tre av fyra kommuner har fått ökade kostnader som en följd av att ansvaret vältrats över från Försäkringskassan till kommunerna. Det innebär att LSS-insatser riskerar att ställas mot andra behov i kommunen.

En kommunrepresentant skriver framför allt har behovet av gruppbofasta platser ökat, eftersom det framför allt är tillsyn/trygghet/guidning och inte praktisk hjälp som är det huvudsakliga behovet. I de fall där det praktiska hjälpbehovet är styrande har kostnaderna för assistans ökat.

För LSS-handläggarna är det också ett arbetsmiljöproblem, när de möts av ett ökat missnöje från brukare och anhöriga.

Fråga 4

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



Öppna svar från kommunerna (i urval)

Både inom ramen för SoL och LSS

Utifrån brukarens behov.

Hemtjänstpersonalen utför arbetet.

Båda lagstiftningarna utifrån de individuella behoven och om rätten till P- ass.

Har inte upplevt dessa problem.

kommun har hitintills inte haft en påtaglig förskjutning av ansvar från FK till kommunen

Har ingen uppfattning ännu.

FUB:s kommentar fråga 4

Enskilda personer fräntas sin lagstadgade rätt till LSS när kommuner väljer att skjuta över ärenden till SoL. Så många som sju procent anger att de primärt bedömer behoven av personlig assistans inom ramen för SoL när ansvaret övervältras från Försäkringskassan. Ytterligare närmare tio procent uppger att de hanterar behovsbedömningarna inom SoL i vissa fall.

Andelen kommuner som gör det rätta och konsekvent använder sig av LSS i dessa fall är i dag 80 procent. Det är en liten minskning jämfört med 2012, vilket är ett oroande tecken på att LSS-lagstiftningens ställning är på väg att försvagas ytterligare.

Fråga 5

(ställd till kommuner som svarat nejpå fråga 1)

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?

Öppna svar från kommunerna (i urval)

Som tidigare sagts så har ökningen ebbat ut. Samverkan mellan kommun och försäkringskassa samt samma bedömningar tror jag har gjort att förskjutningen av dessa ärenden har minskats.

Försäkringskassan i () var först ute med att göra tvåårsuppföljningar. Därför var det många som kom över till kommunen i början av det. Nu har det planat ut lite även om det fortfarande kommer personer och söker här eftersom de fått neddraget efter en uppföljning.

Under 2012, har antalet brukare där insatsen utförs av [kommunen] och som har ett beslut från FK ökat. En del brukare har fått minskade antal timmar, med det medförde inte beslut från kommun.

Fler överklagar försäkringskassans beslut och får rätt

Främst pga. att de privata aktörerna har bättre löner till assistenterna, samt att man upplever att bolaget ger mer service.

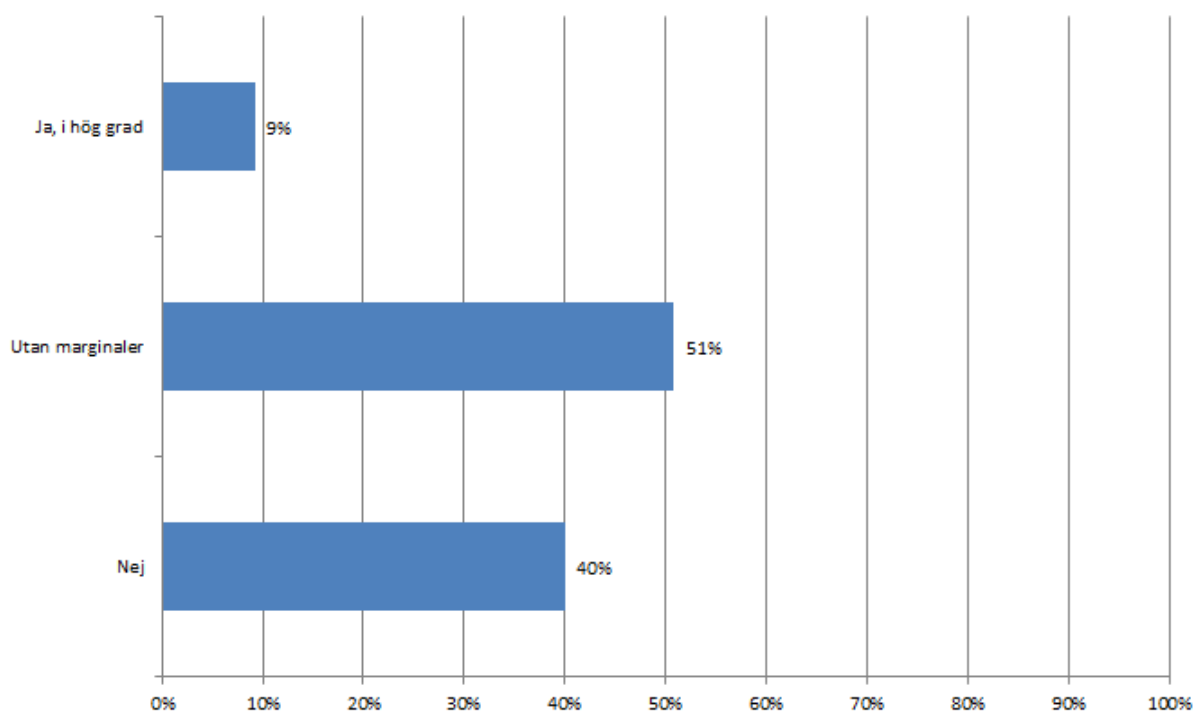
De flesta ansökningar som kommit in det senaste året har varit personer som antingen fyllt 65 år eller inte tillhört personkrets

FUB:s kommentar fråga 5

Huruvida Försäkringskassan hunnit med att behandla ärenden eller inte är uppenbarligen en viktig orsak till varför Försäkringskassans striktare bedömningar drabbat vissa kommuner mer än andra.

Fråga 6

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

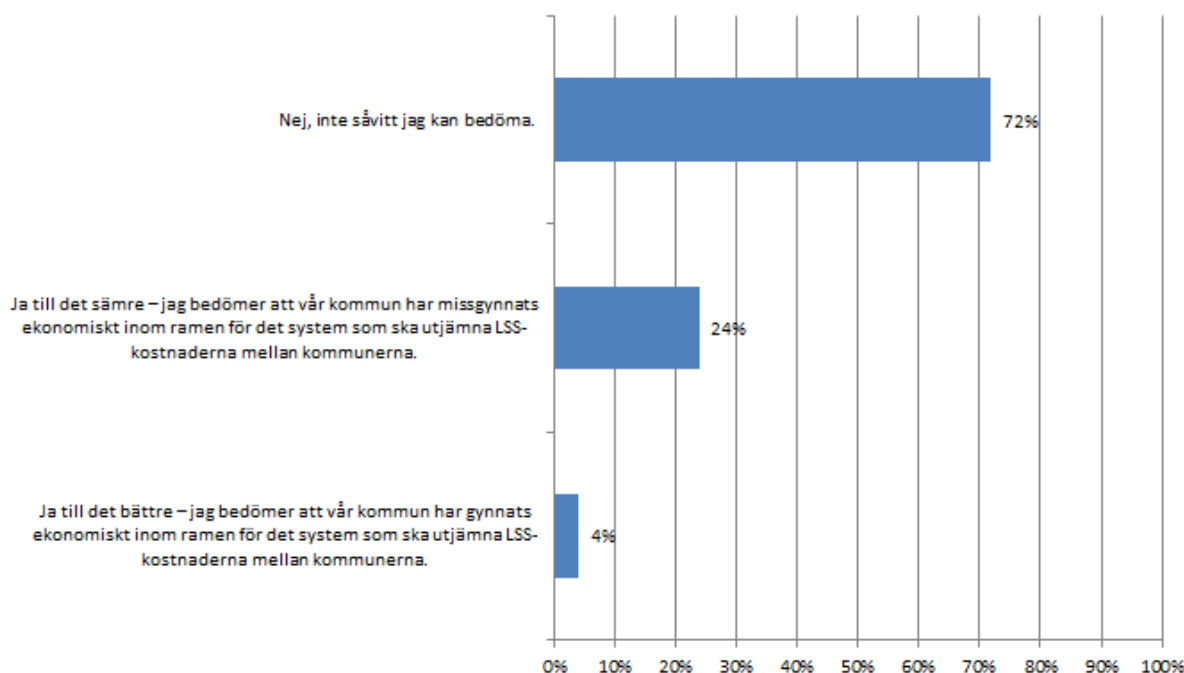


FUB:s kommentar

Det är alarmerande att 40 procent av kommunerna uppger att de saknar tillräckliga ekonomiska resurser för att upprätthålla intentionerna i LSS, liksom att 50 procent gör det, men utan marginaler. Kommentarer från kommunerna visar att det redan idag finns tecken på att kommuner följer Försäkringskassans striktare tillämpning av lagstiftningen.

Fråga 7

Det finns ett system för utjämning av LSS-kostnader mellan kommunerna. Har Försäkringskassans striktare behovsbedömning av de grundläggande behoven påverkat utfallet av detta interkommunala utjämningssystem för er kommuns del?



Öppna svar från kommunerna (i urval)

Svårt att bedöma eftersom riktlinjerna för Försäkringskassan striktare bedömning är nationella och att de flesta kommuner bör få ökade kostnader så det är inte säkert att utjämningssystemet finansierar detta. Det leder troligen till högre kostnader generellt för samtliga kommuner

LSS-utjämningssystemet är komplext och enskilda orsaker är svåra att uttala sig om. (□) kommun är bidragsgivare och har alltid varit det. Bidragets storlek har ändrats över tid men har ökat rejält från 2012 till 2013 och ökar ytterligare 2014 enligt det preliminära utfallet.

Har ingen bra kontroll på detta, svårt att se och följa utjämningssystemet.

Ej överblick av konsekvenserna ännu då utjämningssystemet har "eftersläp" på två år (ersättningen baseras på uppgifter två år bakåt i tiden).

Eftersom utjämningssystemet har en förskjutning i tid så är det svårt att uppskatta vad just Försäkringskassans striktare bedömning har påverkat detsamma. Dock ser vi att de ökade kostnaderna för LSS i vår kommun under de senaste åren har medfört att vi gynnats.

Innefattar utjämningssystemet personlig assistans med statlig assistansersättning? är osäker på det

Vi har mer gynnsam utveckling inom utjämningssystemet men kan inte se en direkt koppling till FK förändringen

Rent generellt verkar det som om många kommuner med förhållandevis många beslut om daglig verksamhet och boende enl. LSS fortsatt att öka detta! Det slår i sin tur ut negativt för oss som arbetar med boendestöd i ordinärt boende samt är tydliga i samverkan med Af när det gäller deras uppdrag till personer med

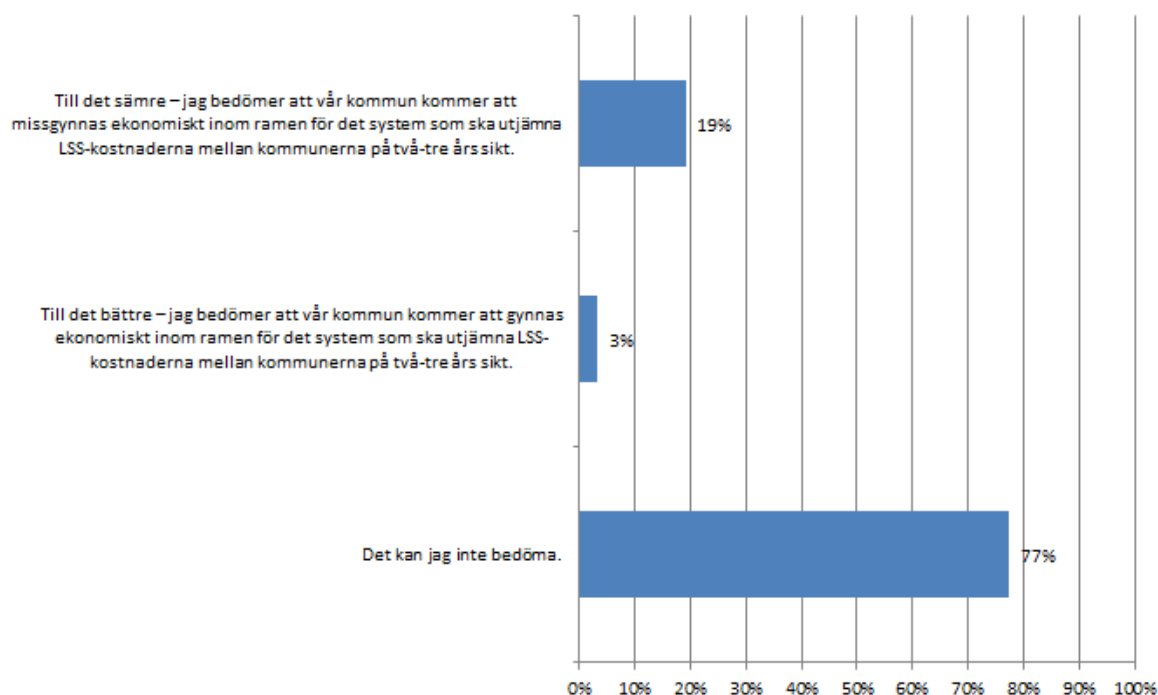
funktionsnedsättning, i stf att i första hand ta till ett dagligverksamhetsbeslut. Vi har förhållandevis många personer med assistansersättning från F-kassan.

Vi har fått betydligt mindre från det senaste interkommunala utjämningsystemet, men det handlar inte om personlig assistans från Försäkringskassan utan av andra orsaker.

Jag är lite osäker vad gäller denna fråga. Men generellt sett borde vi få en högre utjämnning kopplat till våra ökade kostnader.

Fråga 8

Hur bedömer du att utfallet av det interkommunala utjämningsystemet för LSS-kostnader kommer att bli för er kommun, på två-tre års sikt?



Öppna svar från kommunerna (i urval)

Ett stort flertal kommuner rapporterar, [tolkar] insatser olika och utfallet i utjämnningen känns inte helt tillförlitligt.

Kommunen har alltid varit bidragsgivare och i nuläget finns ingen grund att tro på någon påtaglig förändring i annan riktning. Det preliminära utfallet för 2014 är klart och tendensen är tydlig, att kostnaden/bidraget ökar i storlek.

Det finns dock farhågor att utfallet kan bli sämre.

Då det inte finns någon kontroll för överkonsumtion av övriga LSS insatser via överbeviljande av insatserna boende och dagligverksamhet enl. LSS i stf att i första hand använda sig av det allmänna utbudet i första hand. Många kommuner samt andra aktörer använder sig fortfarande av begreppet att man är inskriven i LSS. Detta inskrivningsförfarande upphörde som bekant vid införandet av LSS -94.

Denna bedömning har inte enbart med personlig assistans att göra.

Svårt att bedöma då ersättningen per insatts förändrats

Som handläggare har vi ingen möjlighet att bedöma det.

FUB:s kommentar fråga 7 och 8

Svaren från kommunerna visar att kunskapen om hur utjämningsystemet påverkar nettokostnaderna för enskilda LSS-bedömningar och det samlade utfallet för den egna kommunen är begränsad. Detta trots att merparten av respondenterna är personer med en chefsbefattning. Det kan bero på bristande utbildning och information om LSS för dem som arbetar med lagstiftningen.

Eftersom LSS omfattas av ett interkommunalt utjämningsystem delar kommunerna på kostnaderna för samtliga beslut som görs enligt LSS. Om kunskapen om detta förhållande saknas ökar risken för att handläggarna beslutar om stöd inom ramen för SoL, trots att det korrekta vore att göra det inom ramen för LSS. Kostnader för stöd inom SoL inryms helt i den kommunala budgeten och behovet av resurser kan då ställas mot skola, barn- och äldreomsorg och andra kommunala verksamheter. Detta omintetgör intentionen med LSS-lagstiftningen, att kostnaderna inte ska slå orimligt hårt mot enskilda kommuner.

Särskilt oroande är det om kommunernas högsta chefer och ansvariga politiker saknar överblick över systemet. Det är däremot rimligt att enskilda LSS-handläggare saknar överblick över kommunens ekonomi.

För att göra en prognos över det ekonomiska utfallet för kommunen i utjämningsystemet krävs kunskap om utvecklingen av antalet brukare och deras stödbehov de kommande åren, och i viss mån även i övriga kommuner. Det kan förklara att så få respondenter kan göra den bedömningen.

5 Analys och slutsatser

Försäkringskassan inledde 2006 ett arbete med att se över prövningarna av rätten till assistansersättning för personer med funktionsnedsättning, enligt Försäkringskassan i syfte att åstadkomma likvärdiga bedömningar i hela landet.

Resultatet har blivit en dramatisk förändring av vad som bedöms som "grundläggande behov", vilket lett till att personer som tidigare beviljats assistansersättning har fått avslag. Särskilt påtaglig är förändringen efter en dom i Högsta förvaltningsdomstolen (dåvarande Regeringsrätten) 2009.

Den genomförda enkätundersökningen visar tydligt att ansvaret vältrats över på Sveriges kommuner som tyngs av ökade kostnader. Värst av allt är att enskilda drabbas. Försäkringskassans striktare bedömningar minskar förstås inte de berörda brukarnas behov av stöd.

80 procent av de svarande kommunerna anger att Försäkringskassans snävare definition av "grundläggande behov" medfört att fler brukare får personlig assistans i kommunens regi, och av dessa uppger tre fjärdedelar att det lett till ökade kostnader för kommunerna.

I takt med att kostnaderna förs över till kommunerna vägs de mot andra kostnader i kommunen. Så kan ske även i kommuner där man har förstått det interkommunala utjämningsystemets funktion, eftersom den ekonomiska utjämnningen sker med lång eftersläpning. Politiska påtryckningar om att hålla budget kan slå direkt mot enskilda personers rätt till stöd. Det går helt emot intentionerna i LSS-lagstiftningen och är ett allvarligt tecken på att hela Assistansreformen håller på att rämna.

Den största och allvarligaste konsekvensen är att enskilda personer kommer i kläm och riskerar att berövas sitt lagstadgade stöd enligt LSS. Närmare var tionde kommun frångår LSS när enskilda ärenden istället hanteras inom ramen för SoL. Ungefär lika många uppger att de använder SoL i vissa fall. Att LSS-reformens innehåll urholkas innebär också mindre resurser till ledsagare och kontaktpersoner för svaga grupper, och inte minst nedskärningar av kultur- och fritidsaktiviteter på gruppbofästäder.

Risken för än mer påtagliga konsekvenser framöver är överhängande. Nio av tio kommuner uppfattar att övervältringen av ansvar för personlig assistans från Försäkringskassan till kommunerna pågår i samma eller högre takt än förra året. Försäkringskassans eftersläpning av handläggning av tvåårsomprövningar kommer med all sannolikhet leda till att kommuner som ännu inte har upplevt några förändringar kommer drabbas de kommande åren.

När Assistansreformen genomfördes 1994 innebar det en stor förbättring för funktionsnedsatta livskvalitet. Många fick det ökade stöd de behövde för att tillförsäkras ett liv med möjligheten till medbestämmande och personlig integritet.

I debatten idag lyfts ofta Assistansreformens "skenande" kostnader fram ensidigt. Fokuseringen på fusk och överutnyttjande har överskuggat lagstiftningens syfte och de mål man faktiskt hade uppnått innan bedömningsgrunderna för "grundläggande behov" radikalt förändrades. Assistansreformens sociala och samhällsekonomiska fördelar har hamnat i skymundan.

Exempelvis konstaterar Socialstyrelsen, i en analys 2008, att personlig assistans är "ett kostnadseffektivt sätt att ge stöd till människor med omfattande funktionsnedsättningar".⁷ Vidare konstateras att personlig assistans inte bara är en kostnad: "det finns också ekonomiska vinster med inkludering". En person med funktionsnedsättning som får stöd ökar exempelvis sina möjligheter att förvärvsarbeta.

⁷ Socialstyrelsens lägesbeskrivning 2008-131-27, "Personlig assistans enligt LASS ur ett samhällsekonomiskt perspektiv".

Sverige utmärker sig nu genom att vara det ena av endast två länder i Europa där förmånerna till funktionsnedsatta sjunker som andel av BNP.⁸

Trots att det är välkänt att Försäkringskassans striktare bedömningar har fått tragiska konsekvenser, och att frågan har nått ansvariga politiker, lyser åtgärderna med sin frånvaro. Regeringen har begravt frågan i en utredning med avsikt att redovisa resultaten först efter valet 2014. Misstanken ligger nära till hands att det handlar om att undvika att frågan blossar upp i valrörelsen.

Den sammantagna bilden kommunerna ger leder till en uppenbar slutsats: 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. Det blåser kallt för människor som lever med funktionsnedsättning i Sverige idag.

För att upprätthålla intentionerna i LSS uppmanar därför FUB regering och riksdag att skyndsamt vidta följande åtgärder:

1. **Tidigarelägg redovisningen av Inspektionen för socialförsäkringens utredning om assistansersättning till våren 2014.** Så länge utredningen pågår vidtas inga åtgärder, trots att de personer som drabbas av Försäkringskassans striktare bedömningar behöver akuta åtgärder. Om resultatet presenteras innan valet kan LSS-lagstiftningen bli en fråga i valrörelsen och nödvändiga förändringar påskyndas.
2. **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 funktionsnedsattas 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.
3. **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.
4. **Kompetenslyft och behörighets reglering för LSS-handläggarna.** För att stärka LSS-beslutens kvalitet och ge LSS-handläggarnas bedömningar ökad tyngd bör LSS-handläggarnas kompetens och status höjas. Det ger brukarna en rättssäker hantering. FUB:s medlemmar och rättsombud har noterat att kommunerna allt oftare väger in ekonomiska aspekter vid behovsbedömningar av enskilda, och bortser från LSS-lagstiftningen, vilket leder till en rättsosäker hantering för brukarna.

⁸ ISF:s rapport 2012:18, Utfall av beslut om statlig assistansersättning

6 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 en handikapputredning som blev en milstolpe för det fortsatta arbetet.⁹ 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 proposition¹⁰ 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.¹¹

Assistansreformen, en viktig del av lagstiftningen, innebar ett genombrott för handikappörelsen och har haft en genomgripande betydelse för funktionsnedsatta människors 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 1994

Assistansreformen och Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade från 1994 innebar ett humanistiskt genombrott för funktionsnedsatta människors 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.

⁹ Huvudbetänkande Handikapp och Velfärd Rättvisa (SOU 1991:46); Lägesrapport Handikapp och välfärd? (SOU:1990:19). [SOU 2012:6]

¹⁰ Prop. 1992/93:159

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

År 2004 tillsattes en parlamentarisk kommitté, Assistanskommittén, för att göra en översyn av den statliga assistansersättningen.¹² 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 funktionsnedsattas rättigheter skulle bli verklighet år 2008.¹³

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.

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 hela livssituationen för personer med funktionsnedsättning. 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 utan saklig grund; saklig grund är att behovet av stöd minskat. Att en person omfattas av LSS innebär inte heller någon inskränkt rätt till insatser enligt socialtjänstlagen.

¹² 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.

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