

Sundbyberg 19 dec 2017

Dnr.nr: S2017/06849/FST

Vår referens: Mikael Klein

Socialdepartementet

## **Remissvar: Promemoria – Vissa förslag om personlig assistans**

### **Funktionsrätt Sverige**

Funktionsrätt Sverige är ett samarbete för 41 funktionsrättsförbund som tillsammans representerar cirka 400 000 människor. Vårt mål är ett samhälle för alla. Vårt arbete grundar sig på mänskliga rättigheter när vi driver medlemmarnas funktionsrätt – rätten för personer med funktionsnedsättningar att fungera på jämlika villkor i samhällets alla delar.

Ett antal av våra medlemsförbund organiserar rättighetsbärare inom LSS, däribland människor som är berättigade personlig assistans. Frågan om LSS berör dock alla våra medlemsförbund eftersom den är en måttstock på vilka funktionsrättspolitiska ambitioner som Sverige har. Den negativa utvecklingen av tillämpningen av LSS har skapat en oro långt utanför den krets som direkt berörs av personlig assistans eller LSS övriga insatser.

Vår utgångspunkt är att Sveriges tillträdande av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning - Funktionsrättskonventionen - inte medger lagändringar eller förändrad rättstillämpning som på något sätt försvagar rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. Vår bestämda ståndpunkt är att intentionerna med LSS behöver återställas.

### **Sammanfattning**

Funktionsrätt Sverige ser positivt på att regeringen skyndsamt vill förtydliga lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, för att motverka de långtgående negativa konsekvenser som domen i Högsta förvaltningsdomstolen, (HFD 2017 ref 27), skulle kunna få.

Vi tillstyrker promemorians förslag om att personlig assistans ska kunna beviljas för väntetid och beredskap under den enskildes dygnsvila samt för tid mellan preciserade hjälpbehov vid aktiviteter utanför hemmet.

Vi tillstyrker också att bestämmelsen om tvåårsomprövning tas bort ur lagen.

### **Väntetid och beredskap**

Vi välkomnar att personlig assistans återigen kommer kunna beviljas för beredskap och väntetid. Däremot vill vi se en höjning av ersättningsnivån för väntetid från en fjärdedel av tiden. Låga ersättningsnivåer medför svårigheter att rekrytera personliga assistenter som är beredda att arbeta under de arbetsvillkoren. Ingen är beredd att avsätta arbetstid för att ersättas med lön endast en fjärdedel av tiden. Låga ersättningsnivåer innebär i praktiken att det är anhöriga som får ansvaret att lösa situationen mellan de aktiva insatserna, vilket lägger ett stort ansvar på en redan belastad grupp. Vi önskar att regeringen i samband med denna reglering höjer ersättningsnivåerna för att förbättra möjligheterna att rekrytera personliga assistenter utanför kretsen av anhöriga (sid 11-12).

Det är problematiskt att dubbel assistans även fortsättningsvis endast beviljas vid aktiva moment. Liksom när det gäller väntetid innebär dessa regler stora praktiska svårigheter i livet för den assistansberättigade. Det är en stor utmaning att schematekniskt och anställningsmässigt genomföra aktiviteter utanför hemmet, när den ena assistenten vid dubbel assistans bara får ersättning för aktiva moment och inte för den tid som hen är beredd på att utföra momenten. I praktiken kan en assistent bli schemalagd för fem minuters arbetstid och sedan i tre timmars väntetid utan lön. Även i dessa fall hamnar ansvaret på den enskildes anhöriga, som får arbeta oavlönade som andra assistent mellan de aktiva momenten. Svårigheterna att beviljas dubbelassistans utanför hemmet begränsar

människors liv och strider mot LSS-principer om delaktighet i samhället på lika villkor (sid 12).

Det är också problematiskt att reglerna kring assistans utanför hemmet inte omfattar resor till och från aktiviteter. Situationen som prövades i HFD 2017 ref 27 handlade om resor för en person som tidigare kunnat resa ensam med färdtjänst. Med erfarenhet av hur Försäkringskassan och kommunala handläggare har tolkat praxis extensivt befarar vi att rätten till assistans vid transport riskerar att kringskäras kraftigt. Vi ser en klar risk att transport generellt kommer ses som ett okvalificerat behov vid prövningen av rätten till personlig assistans. Vi efterlyser därför ett förtydligande i frågan.

Vi ser även andra praktiska konsekvenser av HFD 2017 ref 27 kring möjligheten att resa. Den som har behov av personlig assistans innan och efter själva resan kan ha svårt att rekrytera en personlig assistent som inte får betalt under själva resan men som ändå behöver transportera sig till den plats dit den assistansberättigade åker. Vi efterfrågar ett tydligt ställningstagande kring rätten att vara delaktig i samhället. Vi anser att transport ska omfattas av den nya bestämmelsen i 9 a § tredje stycket LSS. (sid 28).

Föreslagen skrivning i lagtexten, "utanför den plats den enskilde regelbundet vistas" tycker vi också är problematisk. Vi vet att regeringen här stöder sig på en formulering som Försäkringskassan har använt sedan 2012, och att Försäkringskassan har tolkat det som att det rör alla aktiviteter som sker utanför hemmet. Vi hyser en oro för att det i framtiden kan komma att tolkas bokstavligt och även inkludera andra platser utanför hemmet, till platser där *den enskilde regelbundet vistas*, såsom exempelvis sin arbetsplats eller en utbildningslokal. Det vore förödande för personer som förvärvsarbetar eller studerar ifall personlig assistans inte längre skulle beviljas för dessa saker enbart på grund av att de regelbundet vistas där. Det är heller inte lagstiftarens avsikt. I prop. 1992/93:159 sid 64 står "för vissa personer kan personlig assistans vara viktig förutsättning för att de skall kunna arbeta eller studera". Det får inte finnas några tveksamheter om detta, som kan leda till inskränkande prejudicerande domar i framtiden. Därför

bör skrivningen i lagtexten ändras från " utanför den plats där den enskilde regelbundet vistas" till "utanför den enskildes hem" för att inga missförstånd om vad som menas ska kunna uppstå. (sid 6)

Det går också att diskutera vad som egentligen menas med "tillgodoses av annan" i lagtexten. Vi ser en fara i formuleringen och menar att det kan tolkas som att det bara går att få personlig assistans när man gör en aktivitet på egen hand och inte när man gör något tillsammans med en anhörig, vän eller kollega, eftersom den personen skulle kunna räknas som "annan". Om en person är i behov av personlig assistans så kan det behovet aldrig tillgodoses av någon annan. Det är enbart saker som personer utan personlig assistans kan få hjälp med, exempelvis hålla vatten i ett glas under ett sammanträde, som kan räknas till hjälp som "tillgodoses av annan". Allt som är av sådan art att det är personlig assistans, till exempel att dricka, rätta till kroppen, göra en överflyttning, gå på toaletten och så vidare kan naturligtvis inte tillgodoses av annan. Skrivningen "tillgodoses av annan" bör, för att undvika sådana missförstånd, därför tas bort från lagtexten. (sid 5)

### **Tvåårsomprövningar**

I motiveringen till att omprövningarna tillfälligt stoppas beskrivs i promemorian den osäkerhet och oförutsebarhet som enskilda utsätts för när de riskerar att förlora sin personliga assistans. Vi välkomnar denna insikt men vill också betona att den osäkra tillvaron kommer att återuppstå när omprövningarna återinförs.

Tvåårsomprövningarna bör tas bort permanent. Personlig assistans, liksom övriga insatser inom LSS, vänder sig enbart till personer med bestående och omfattande funktionsnedsättningar och med stora behov av stöd och service. Det är därför tillräckligt att omprövningar av beslut endast görs vid väsentligt ändrade förhållanden sett till den stora betydelse det har att säkerställa kontinuitet i insatsen och för den enskildes trygghet.

Tvåårsomprövningarna kan också ifrågasättas utifrån rättsprincipen om gynnande besluts negativa rättskraft.

Ordningen med tvåårsomprövning bygger på principen att den försäkrade ska vara trygg i sin rätt till assistansersättning under

tvåårsperioden. Istället har tillämpningen av tvåårsomprövningen fått motsatt effekt och skapat otrygghet och rädsla. Det finns en stor osäkerhet hos de enskilda inför omprövningarna, man har inte vågat kontakta Försäkringskassan av rädsla för att omprövningen kan radera ens liv (sid 19).

Det finns en otydlighet i formuleringen "Ändrade förhållanden är förhållanden hos den enskilde eller i omgivningen som har ändrats". Vad menas här med "omgivningen"? Vilka situationer, som inte är hänförliga till förhållanden hos den enskilde, avses med detta? Föreslagen definition är förvirrande, men också onödig. Det är begreppet "väsentligt förändrade förhållanden" (51 kap. 12 § SFB) som har betydelse för tillämpningen. (sid 13).

Om tvåårsomprövningarna återinförs, vill vi också att rutinerna för omprövningarna förbättras. Försäkringskassans bedömningsinstrument har blivit teknokratiskt, standardiserat och schabloniserat. Omprövningarna bör återigen bli en dialog som utgår från de individuella behoven, där den enskilde har möjlighet att göra självskattningar. Dagens system, där personer ska passa in i mallar och behov läses från tabeller, är ovärdigt, kränkande och missvisande. LSS är en rättighetslag som utgår från individens behov och Försäkringskassan bedömningar ska spegla detta (sid 13-14).

Vi vill ha ett förtydligande av meningen "Om ny lagstiftning som påverkar rätten till assistansersättning skulle föreslås, får man i det sammanhanget ta ställning till vad som bör gälla i omprövningshänseende.". Det motsäger tidigare skrivelser om att man ska kunna känna sig trygg i sin rätt till personlig assistans. Vi efterlyser en utförligare beskrivning av vad som menas med detta och betonar vikten av att inte införa friskrivningar i lagstiftningen, som försätter den enskilda i en otrygg och osäker situation (sid 20).

I promemorian förklaras att en omprövning inte kan leda till att den försäkrade beviljas fler timmar utan en ansökan eller anmälan. Vi vill att det förtydligas att den enskilde alltid har möjlighet att ansöka om fler timmar i samband med en omprövning. En omprövnings-situation kan vara väldigt påfrestande och integritetskränkande för

den enskilde och det är viktigt att personen får information om att den har möjlighet att ansöka om fler timmar om det finns ett större behov. Detta för att undvika onödiga ansökningsprocesser och behovsprövningar (sid 20).

Vi efterfrågar också ett förtydligande av sista meningen på sidan 20, angående att ett avsevärt ökat hjälpbehov inte innebär att Försäkringskassan ska göra en fullständig omprövning. Innebär detta att Försäkringskassan vid en enskilds ansökan om fler timmar med assistansersättning bara kommer att utvärdera det ökade behovet och inte beakta eventuell ny praxis och lagstiftning? (sid 20)

### **Fortsatt behov av översyn**

Vi välkomnar att regeringen snabbt och beslutsamt lagt fram denna promemoria för att säkerställa att domen från Högsta förvaltningsdomstolen inte får en negativ förändring av rättspraxis som rör personlig assistans vid aktiviteter utanför hemmet. Vi ser med glädje att promemorian motiverar assistansersättning till hela aktiviteten utanför hemmet med hänvisningar till lagens intentioner om delaktighet och möjlighet att leva som alla andra (sid 12).

De föreslagna ändringarna kommer att skydda dem som har fått assistansersättning beviljad och fortfarande har den kvar. Däremot skyddar ändringarna inte de många assistansberättigade som under senare år förlorat sin assistansersättning eller fått den reducerad, till följd av den ändrade tillämpningen som utvecklats. Likaså har de personer som vid sin första ansökan om personlig assistans fått avslag en fortsatt rättighet som inte har tillgodosetts.

Vi uppmanar regeringen att fortsätta se till de grundläggande principerna i rättighetslagstiftningen LSS och låter dem vara vägledande för kommande lagförslag. Vi anser att den pågående LSS-utredningen bör få ändrade direktiv som starkare betonar lagens intentioner och att uppdraget om kostnadsbesparingar i nuvarande direktiv stryks helt, eftersom dessa riskerar att hämma möjligheterna för utredningen att föreslå förändringar av lagen som förstärker lagens intentioner.

Sedan LSS infördes har det skett en kontinuerlig förändring av rättstillämpningen, inte bara av insatsen personlig assistans, utan även av flera av lagens tio olika insatser. Inte sällan är det utfall i domstol och uttolkningen av dessa som fått en prejudicerande verkan som kommit att påverka tillämpningen negativt.

Vi uppmanar därför regeringen att på liknande sätt som i föreliggande promemoria, skyndsamt föreslå lagändringar som återställer den förändrade rättstillämpning som blivit konsekvensen av ett antal domar som rör insatser enligt LSS.

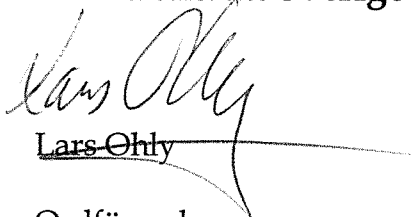
Socialstyrelsens publicerade nyligen en granskning av följderna för de personer som blivit av med sin statliga assistansersättning till följd av tillämpningen av domen om femte grundläggande behovet (HFD 2015 ref 46) och domen om egenvård (HFD 2012 ref 41). Socialstyrelsens granskning visar på långtgående konsekvenser för såväl kommuner, tidigare assistansberättigade och deras närstående. Den samlade bilden av granskningen är att de som blivit av med sin personliga assistans inte längre får stöd av samma kvalitet och i samma utsträckning, att anhöriga får ta ett större ansvar och att det skett en kostandsförskjutning från stat till kommuner.

En fungerande personlig assistans är den kvalitativt bästa insatsen för att möta de behov som finns hos de med störst behov inom LSS personkretsgrupper. Det är också den samhällsekonomiskt mest effektiva insatsen.

Funktionsrätt Sverige uppmanar regeringen att ta till sig den insikten och att göra en tydlig politisk kursändring som på allvar syftar till att återställa LSS intentioner.

Med vänlig hälsning

**Funktionsrätt Sverige**



Lars Ohly

Ordförande

