

Motion till riksdagen 2019/20:147

av Pia Steensland m.fl. (KD)

med anledning av prop. 2018/19:145 Personlig assistans för hjälp med andning

Förslag till riksdagsbeslut

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att samtliga grundläggande behov ska inkluderas i den av regeringen aviserade beredningen om ett lagförslag som ska säkerställa att all den tid som tillgodoser behovet andning eller sondmatning ska ge rätt till personlig assistans för grundläggande behov, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

Rätten till assistans i enlighet med intentionen i LSS urholkas

Intentionen med lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade (LSS) är att ge personer med funktionsnedsättning förutsättningar att leva ett liv som andra. Från tillkomsten av frihetsreformen LSS 1994, ökade antalet personer som beviljats assistansersättning stadigt fram till 2009. Mellan 2009 och 2015 var antalet assistansmottagare relativt stabilt med omkring 16 000 mottagare årligen, men från 2016 har antalet minskat. År 2018 var antalet personer med statlig assistansersättning ca 14 500 personer¹.

I regeringens budgetproposition för 2020 (utg.omr. 9 s. 160) presenterar regeringen en prognos om att antalet personer med assistansersättning beräknas minska med ytterligare 300 personer jämfört med 2018. Därtill är beviljandegraden av nya ansökningar rekordlåg enligt siffror från Försäkringskassan. År 1995 beviljades 78 procent av alla förstagångsansökningar, 2015 beviljades 32 procent och i juli 2019 beviljades endast 17 procent av alla förstagångsansökningar under den senaste tolv månadersperioden.

Trendbrottet i utveckling av antalet assistansberättigade skedde efter finansminister Magdalena Anderssons (S) uttalande i media i oktober 2015 om att det krävdes besparingar inom assistansen för att klara flyktingkrisen. Strax därefter kom S/MP-

¹ Försäkringskassans årsredovisning 2018.

regeringens regleringsbrev till Försäkringskassan med uppmaningen att bryta utvecklingen av antalet timmar inom assistansersättningen. Konsekvenserna av S/MP-regeringens direktiv till Försäkringskassan har varit förödande.

Försäkringskassan började efter regeringens regleringsbrev tolka gamla domar från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) mycket mer restriktivt än tidigare. Rättspraxis har bl.a. förskjutits så att endast den del av det grundläggande behovet som anses vara av mycket personlig eller integritetskränkande karaktär anses vara assistansgrundande. Rapporter från bl.a. Socialstyrelsen visade redan 2017 att personer med omfattande funktionsnedsättning inte får det stöd de behöver och har rätt till enligt LSS. Det är ovärdigt ett välfärdsland som Sverige.

Vi kristdemokrater ser också med stor oro på Socialstyrelsens lägesrapport 2019, Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning, som visar att barn som förlorat kommunal och statlig personlig assistans i allt större utsträckning hamnar på barnboende (tidigare kallat institution). Rapporten visar att 2017 var det 40 barn som för första gången (s.k. nybeviljande) fick beslut om en plats på en institution som dessförinnan hade förlorat sin assistans. Året före var det 15 barn. Att mista sin assistans och tvingas till barnboende är en oacceptabel utveckling.

Vi anser att de nedskärningar som initierades av S/MP-regeringens regleringsbrev till Försäkringskassan 2016 bryter mot intentionen med LSS, men även mot FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som Sverige har skrivit under och förbundit sig att följa. Vi kristdemokrater hävdar med bestämdhet att det är ytterst angeläget att vidta åtgärder för att möjliggöra för barn med funktionsnedsättning att bo hemma tillsammans med sin familj även vid stora behov av hjälp och tillsyn. Men även att vidta åtgärder för att i grunden återupprätta intentionen med LSS – återställa rättigheten för personer med funktionsnedsättning att leva ett självständigt liv på sina villkor och därmed kunna vara en fullvärdig medborgare i samhället.

Tillkännagivandet med anledning av KD/M-budgeten krävde att andning och sondmatning ska anses vara grundläggande behov

När KD/M-budgeten fick stöd i riksdagen i december 2018 togs ett första viktigt steg till att återupprätta intentionen med LSS genom att tillkänna det självklara – att regeringen skyndsamt skulle återkomma med lagförslag så att andning och sondmatning ska vara grundläggande behov (bet. 2018/19:SoU1 punkt 1 c, rskr. 2018/19:111). Det avsattes även pengar i KD/M-budgeten för att säkerställa stöd till de personer som skulle få rätt till assistans efter att lagändringen trätt i kraft.

Den aktuella propositionen Personlig assistans för hjälp med andning (2018/19:145), som bygger på en överenskommelse mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna, tillgodoser endast delvis tillkännagivandet från KD/M-budgeten. Det är välkommet att andning genom den aktuella föreslagna lagändringen kommer att anses vara grundläggande behov, även om det är beklagligt att det har tagit längre tid än beräknat att ta fram propositionen. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 november 2019 i stället för den 1 juli som först aviserat. Det är därtill anmärkningsvärt att S/MP-regeringen och dess samarbetspartier C och L ännu inte lyckats framställa ett lagförslag som kommer att säkerställa rätten till assistans vid sondmatning.

Bristerna i lagförslaget angående sondmatning som presenterades i promemorian Behov av hjälp med andning och sondmatning (S2019/00767/FST) var kända redan samma dag som förslaget presenterades. Risken att lagförslaget skulle permanenta rådande rättspraxis där det bara är den tid som det tar att koppla på och av sonden – inte den tid det tar att föra in näringen i kroppen – som skulle bedömas vara grundläggande behov påtalades omgående av oss kristdemokrater, men framför allt av flertalet jurister inom funktionshinderrörelsen. Kritiken bekräftades av remissinstanser och Lagrådet.

Av den aktuella propositionen framgår att regeringen anser att det saknas skäl att föra in sondmatning som ett separat grundläggande behov i LSS med hänvisning till att HFD-domen från 2018 likställer sondmatning med intag av en måltid, som är ett grundläggande behov enligt LSS. Vi instämmer med regeringens bedömning, samtidigt som det måste säkerställas att Försäkringskassan börjar bedöma att all tid det tar att tillgodogöra sig måltiden, oavsett hur näringen når kroppen, är assistansgrundande. Av propositionen framgår att regeringen avser att snart bereda ett lagförslag som innebär att samtliga moment vid andningshjälp och sondmatning ska ge rätt till personlig assistans. Det är självklart bra att regeringen har kommit till insikt med de allvarliga bristerna i lagförslaget angående sondmatning, men samtidigt är vi kristdemokrater djupt kritiska till att regeringen och dess samarbetspartier Centerpartiet och Liberalerna inte lyckades presentera ett mer genomarbetat lagförslag från början. Med tanke på den kritikstorm som varit redan från samma dag som promemorian presenterades borde regeringen dessutom ha varit bättre förberedda när remissrundan väl var avslutad. Situationen är akut och det är personer med omfattande funktionsnedsättning som får betala ett högt pris för S/MP-regeringens senfärdighet och bristande hantering av ärendet.

Att införa särreglering i LSS av de olika grundläggande behoven medför risker

Det är bra att S/MP-regeringen har för avsikt att säkerställa att samtliga moment vid andningshjälp och sondmatning ska ge rätt till assistans. Samtidigt behöver påpekas att vi ser en risk med regeringens intention att bereda ett lagförslag som innebär att samtliga moment vid *endast* andningshjälp och sondmatning ska ge rätt till personlig assistans. I praktiken skulle det medföra att det i lagen införs en hierarkisk bedömning av de olika grundläggande behoven.

En möjlig konsekvens av att införa den av regeringen föreslagna särregleringen av ett grundläggande behov (andning) och ett delbehov (sondmatning) till det grundläggande behovet måltid är i vår mening att rådande rättspraxis för övriga grundläggande behov (personlig hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade) skulle permanentas. Det vore förödande.

Samtliga grundläggande behov är av livsnödvändig karaktär och bör inte värderas eller ställas mot varandra. Det är de facto så att rådande rättspraxis och nedbrytningen av de grundläggande behoven i vad som bedöms vara integritetsnära karaktär eller inte inte enbart har påverkat rätten till assistans vid andning och sondmatning utan även inskränkt rätten till assistans utifrån samtliga fem nuvarande grundläggande behov. Detta är något som även flera remissinstanser påpekade i sina svar i tidigare nämnd

promemoria. Att Försäkringskassan efter S/MP-regeringens regleringsbrev för 2016 gör en striktare bedömning och uppdelning av de grundläggande behoven avseende vad som är integritetsnära karaktär eller inte har stora negativa konsekvenser för den enskilde. För att vara konkret innebär det exempelvis att det endast är den tid det tar att ta av och på kläderna närmast kroppen som räknas som grundläggande behov. Eller att endast den tid det tar att torka rumpan vid ett toalettbesök räknas, inte den tid som det faktiskt tar att utföra sitt behov på toaletten. Denna striktare tidsbedömning bedöms av flera funktionshindersorganisationer och jurister vara huvudanledningen till att rätten till assistansersättning urholkas och att allt fler personer förlorar rätten till assistans.

Inga hinder för att inkludera samtliga grundläggande behov i regeringens aviserade beredning av lagförslag som innebär att samtliga moment vid andningshjälp och sondmatning ska ge rätt till personlig assistans

Regeringen hävdar i den aktuella propositionen att det ligger utanför det aktuella lagstiftningsärendet att se över principen att behov av hjälp med grundläggande behov ska vara av integritetsnära karaktär för att ge rätt till personlig assistans. De hävdar vidare att det inte följer av riksdagens tillkännagivande att behov av hjälp med andning och sondmatning ska bedömas enligt andra principer än övriga grundläggande behov samt att det inte finns något beredningsunderlag för att i denna proposition lämna lagförslag i frågor som inte har behandlats i den remitterade promemorian. Det må så vara, men i den aktuella propositionen aviserar regeringen att de avser att snarast bereda ett *nytt* lagförslag som innebär att samtliga moment vid andningshjälp och sondmatning ska ge rätt till personlig assistans. Eftersom det är ett nytt lagförslag kommer det att genomgå en ny beredningsprocess inklusive remiss- och lagrådsförfarande. Vi kristdemokrater anser därmed att regeringen har all möjlighet att bredda beredningen av det nya lagförslaget så att det kommer att säkerställa att samtliga moment vid samtliga grundläggande behov (inte enbart andning och sondmatning) ska ge rätt till personlig assistans.

Situationen är akut. Människors liv och familjer trasas sönder när de inte får den assistans de behöver för att klara sin vardag. Att säkerställa att *samtliga* grundläggande behov ska anses vara av integritetsnära karaktär i sin helhet vore ett avgörande steg för att återupprätta intentionen med LSS. Att stödja Kristdemokraternas förslag om att utvidga regeringens aviserade lagförslag om att samtliga moment vid andningshjälp och sondmatning ska ge rätt till personlig assistans till att inkludera samtliga grundläggande behov vore avgörande för att säkerställa att Sverige följer FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Personlig assistans – en social innovation som är kostnadseffektiv i det totala samhällsekonomiska perspektivet

Regeringen motiverade de striktare direktiven i regleringsbrevet till Försäkringskassan 2016 med att antalet timmar inom reformen hade ökat kraftigt. Det finns flera logiska förklaringar till denna ökning. För det första medför intentionen med en rättighetslag som LSS en stor förändring av förutsättningarna jämfört med innan assistansreformen infördes. Före LSS-reformen var det ofta den kommunala budgetens utrymme, snarare än behovet hos den assistansberättigade, som styrde assistansens omfattning. Omfattningen av de insatser som utfördes av anhöriga före LSS, inte minst för barn med omfattande behov, underskattades i hög grad. Även befolkningsutvecklingen och utökningen av vilka som har rätt att ta del av personlig assistans har förändrats sedan införandet av LSS för 25 år sedan.

Det är avgörande att se kostnaden för den personliga assistansen i det totala samhällsekonomiska perspektivet. Assistansen avlastar exempelvis anhöriga som i större omfattning kan förvärvsarbeta. Den anhöriges risk för sjukskrivning och psykisk ohälsa minskar också. Att den assistansberättigade själv i vissa fall kan förvärvsarbeta tack vare assistansen genererar skatteintäkter. Socialstyrelsen har efter en kartläggning av kostnadsutvecklingen konstaterat att ”personlig assistans är en insats som i mycket hög grad bidrar till att personer med svåra funktionsnedsättningar kan vara aktiva och delaktiga i samhällslivet samt själva bestämma över sitt liv. Många stödbehov tillgodoses av personlig assistans och insatsen är på många sätt kostnadseffektiv jämfört med andra insatser”.

I dag har vi dessvärre en verklighet där personer med omfattande behov inte får personlig assistans och därmed förlorar det stöd de behöver och har rätt till enligt LSS. Livskvalitet hos personen med funktionsnedsättning och dennes anhöriga påverkas självklart negativt. Även hos syskon. Belastningen på anslaget för assistansersättningen i statsbudgeten minskar förvisso men samtidigt genereras kostnader i andra statsanslag och kommunerna får ta ett större kostnadsansvar.

I en nylig studie vid Linnéuniversitetet² har forskarna granskat handläggningen av 100 utredningar av personlig assistans som gjorts vid Försäkringskassan. Resultatet visar att fokus på besparingar kan få allvarliga konsekvenser för personer med funktionsnedsättningar. Forskarna hävdar att målsättningen för funktionshinderspolitiken, delaktighet på lika villkor, i praktiken har bytts ut mot ekonomiska mål. Det har medfört allvarliga konsekvenser för personer med omfattande funktionsnedsättningar, som riskerar att exkluderas från delaktighet i samhällslivet. Resultatet visar också på problem med rättssäkerheten i utredningsprocessen. Det förekommer exempelvis att den sökande eller dennes företrädare inte hörts. Resultaten bekräftar också att den sökandes aktiviteter ofta fragmentiseras, vilket bidrar till att den tid som räknas in inte når upp till de 20 timmar som krävs för att få statlig personlig assistans via Försäkringskassan. Forskarnas slutsatser av studien är att de socialpolitiska målen i LSS om goda livsvillkor nu förändras genom en utredningspraktik som i stället har ekonomiska besparingsmål som förtecken. Detta är en utveckling som vi kristdemokrater inte kan ställa oss bakom. Vi anser därför att det är hög tid att återta medmänskligheten vid

² Berggren et al 2019, European Journal of Social Work. Strategier för besparingar i Försäkringskassans utredningar av ansökningar om personlig assistans – förändringar i svensk funktionshinderpolitik.

bedömningen av behovet av personlig assistans. Att genomföra lagändringar för att säkerställa att samtliga grundläggande behov ska bedömas vara assistansgrundande i sin helhet i enlighet med vårt förslag i denna följdmotion är en förutsättning för att nå dit.

Pia Steensland (KD)

Acko Ankarberg Johansson (KD)

Gudrun Brunegård (KD)

Roland Utbult (KD)

Michael Anefur (KD)

Hans Eklind (KD)