

Kommittémotion

Motion till riksdagen 2015/16:752

av Maj Karlsson m.fl. (V)

Personlig assistans

1 Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att det i direktiven till den kommande utredningen om personlig assistans och LSS bör göras tydligt att syftet är att utreda hur lagstiftningen kring grundläggande behov för personlig assistans ska förändras för att ursprungsintentionerna i assistansreformen ska uppfyllas, och riksdagen tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att de lagändringar för ökad säkerhet vid beslut om och utbetalning av assistansersättning som föreslogs i budgetpropositionen för 2013 bör utvärderas och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda förutsättningarna för ett helt statligt huvudmannaskap för personlig assistans och tillkännager detta för regeringen.

2 En reform att slå vakt om

I FN-konventionen om mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning fastslås rätt till självbestämmande och rätten att kunna delta i samhället. Personlig assistans är en av de serviceformer som FN-konventionen beskriver som en rättighet.

En av grundtankarna med personlig assistans är att personer med funktionsnedsättning ska ha samma möjligheter som personer utan funktionsnedsättning att få leva det liv som de vill leva. Personlig assistans har förbättrat livskvaliteten enormt för många och är en av de viktigaste jämlikhetsreformerna i Sveriges historia.

Målet med service som personlig assistans är ”inkludering och deltagande i samhället”. Det handlar alltså om en rättighet som sträcker sig långt utöver rätten att få

hjälp med dusch, påklädning och andra liknande sysslor. Det handlar om en rätt till personlig assistans som skapar full delaktighet – med andra ord rätt till medborgarskap.

FN-konventionens rättighet till service hör till de s.k. ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna. När det gäller dessa rättigheter finns det inte en absolut rätt till dem, utan hur de garanteras är beroende av landets resurser. Men i konventionen anges att: ”Med avseende på ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter åtar sig varje konventionsstat att vidta åtgärder och till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser”. Sverige har alltså ett ansvar att använda våra gemensamma resurser för att se till att rättigheterna blir verklighet.

I en rapport om assistansersättningens samhällsekonomiska effekter (Socialstyrelsen, 2008-131-27) finner Socialstyrelsen att personlig assistans också är en samhällsekonomiskt kostnadseffektiv insats som borde utökas till fler personer.

Under de senaste åren har debatten om personlig assistans ändå kommit att handla alltför mycket om att spara pengar. Det har resulterat i snävare bedömningar av rätten till assistans, integritetskränkande utfrågningar och övervakning. Den personliga assistansen ska förstås inte vara ett slöseri med pengar, men för Vänsterpartiet är inte kostnadsdämpning en principiell utgångspunkt i sammanhanget, utan rätten till en god personlig assistans ska stå i fokus.

2.1 Assistansersättningens storlek och utformning

En av de mest aktuella assistansfrågorna just nu är den om assistansersättningens storlek och utformning.

De ökande utbetalningarna av assistansersättning har tagit stor plats i debatten. Grunden för ersättningssystemet är en timschablon, som av vissa ansetts vara för högt räknad. Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har med rapporten Assistansmarknaden (rapport 2012:12) visat att ersättningens utformning ger privata assistansanordnare en marginal på i genomsnitt 54 kronor per timme. Totalt överkompenseras de privata företagen med drygt 2 miljarder kronor per år.

I en annan rapport från ISF, Kommunernas kostnader för assistansverksamhet (rapport 2014:23), anges att vissa kommuners kostnader för assistans är mindre än timschablonen. ISF påpekar dock också att kommunerna ofta har bristande redovisning av kostnaderna.

Samtidigt finns assistansanordnare, även kommunala, som menar att timschablonen räknas upp i för låg utsträckning för att hänga med i utvecklingen av assistenternas löner och arbetsvillkor. Detta anses gå ut över kvaliteten på assistansen.

Vi kan konstatera att villkoren på assistansmarknaden ser väldigt olika ut för olika aktörer, framförallt beroende på aktörernas storlek. ISF har framfört att

ersättningssystemet för statlig assistans bör ses över bland annat för att bättre motsvara de olika villkor som gäller för olika assistansutförare.

Assistansersättningsutredningen (SOU 2014:9) föreslog en förändrad ersättningsmodell, som dock inte var särskilt lyckad och fick omfattande kritik. Remissinstanser från funktionshinderrörelsen menade att förslagen skulle slå hårt mot de assistansanvändare som har störst behov och de mest seriösa anordnarna som erbjuder goda villkor för personalen.

Vi kan konstatera att det pågår ett fortsatt arbete kring assistansersättningen. Vi vill betona att detta arbete måste utgå från ett brukarperspektiv och att brukarna måste ha möjlighet att även framöver välja mellan både små och stora anordnare. Intresseorganisationer från funktionshinderrörelsen måste ges möjlighet att medverka i detta arbete. Överkompensation och stora företagsvinster ska samtidigt inte få förekomma. I det avseendet är den pågående Valfärdsutredningens uppdrag relevant även i frågan om assistansersättningen.

2.2 Vinstdriven assistans

Som tidigare nämnts så har ISF visat att assistansersättningens utformning ger privata assistansanordnare en marginal på i genomsnitt 54 kronor per timme, och de privata företagen överkompenseras alltså med drygt 2 miljarder kronor per år.

Möjligheterna att göra vinst på personlig assistans har lett till att riskkapitalbolag har sökt sig till branschen.

En grundläggande tanke med assistansreformen är att assistansberättigade själva ska få välja sin assistans. Detta vill Vänsterpartiet slå vakt om. Vi välkomnar en mångfald av olika assistansanordnare. Samtidigt anser vi inte att vinstintresse och riskkapitalism hör hemma inom assistansen. Assistansersättningen ska användas för en assistans av god kvalitet. Det ska inte vara möjligt att göra stora överskott på bekostnad av kvalitet i assistansen eller genom dåliga arbetsvillkor och låga löner för assistenterna.

Frågan om vinstdriven personlig assistans ingår i utredningen om nytt regelverk för privat utförda välfärdstjänster. Utredningen är en av de viktigaste punkterna i Vänsterpartiets överenskommelse med regeringen om åtgärder för att få stopp på vinstjakten i välfärden.

Vi hoppas och tror att utredningen kan hitta en lösning på frågan som kombinerar mångfald och självbestämmande med krav på att assistansersättningen ska användas till det den faktiskt är avsedd för. Även i detta arbete är förstås ett nära samarbete med företrädare för intresseorganisationerna helt nödvändigt.

3 Förändra lagstiftningen kring grundläggande behov

Ett stort och akut problem när det gäller personlig assistans idag är utvecklingen av Försäkringskassans bedömningar av begreppet ”grundläggande behov”. Detta problem har uppmärksamats och utretts under flera år nu, men inga egentliga politiska åtgärder har vidtagits.

Till de grundläggande behoven räknas: hjälp med personlig hygien, hjälp med måltider, hjälp med att klä av och på sig, hjälp med att kommunicera med andra och annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den som har funktionsnedsättningen. För att vara berättigad till statlig assistansersättning måste dessa grundläggande behov av assistans bedömas kräva assistans minst tjugo timmar per vecka.

Försäkringskassans bedömningar har på senare år skärpts på ett orimligt sätt som vi anser inte står i överensstämmelse med lagstiftningens intentioner. Detta inleddes 2007, med den borgerliga regeringens fokus på besparingar.

Försäkringskassans nuvarande linje innebär att endast integritetskänsliga delar i de grundläggande behoven ska räknas när det ska avgöras om en persons grundläggande behov uppgår till minst tjugo timmar per vecka. Ett exempel som ofta nämns och tillämpas i verkligheten är att Försäkringskassan inte längre anser att det föreligger ett för assistansersättning grundläggande behov av assistans vid måltider i de fall man själv kan föra mat till munnen, även om funktionsnedsättningen innebär att man inte själv kan skära, tillreda eller plocka fram maten. Ett annat exempel är att det inte räknas in i grundläggande behov att kunna tvätta sitt eget hår, Försäkringskassan räknar endast in assistansbehov vid toalettbesök och att kunna tvätta sig i övrigt vid bedömningen om huruvida man kan sköta sin hygien.

Försäkringskassans nya bedömningslinje bekräftades 2009 av en dom i vad som då hette Regeringsrätten, nu Högsta förvaltningsdomstolen. I domen nekas assistans för en strokedrabbad man som är förlamad och sitter i rullstol. Ett motiv till detta var att han kunde äta själv och därför inte hade de grundläggande behov av hjälp som skulle berättiga till assistansersättning. Följden av domen har blivit en mycket snävare och mer mekanisk bedömning av vad som kan ge rätt till assistans.

De skärpta bedömningarna har lett till att många helt blivit av med sin assistansersättning.

År 2009 tog socialutskottet del av den oro som många då kände när det gäller risken för att bli av med assistanstimmar och att vid bedömningarna få sitt liv kartlagt i detalj genom integritetskänsliga frågor. Efter förslag från utskottet antog riksdagen ett

tillkännagivande som innebar att regeringen skulle följa upp frågan om bedömningar av grundläggande behov noggrant och återkomma till riksdagen. Vi har trots det inte kunnat se någon förändring av bedömningen vid behov av assistans.

I rapporten Assistansersättningen och kommunala stöd till personer med funktionsnedsättning (rapport 2014:9) konstaterar ISF att andelen indragningar av assistansersättningen, till följd av att de grundläggande behoven inte översteg 20 timmar per vecka, ökade framför allt under 2008–2010. Den vanligaste orsaken var den ändrade bedömningslinjen. Sedan 2008 är också andelen avslag på ansökan om assistansersättning högre än andelen bifall.

För de som bedöms ha stora behov av assistans för att tillgodose det som definieras som grundläggande behov har antalet timmar ökat. Därför har det genomsnittliga antalet assistanstimmar per assistansberättigad ökat på senare år. Men den grupp personer med funktionsnedsättning vars grundläggande behov är lite mer begränsade, men som har andra behov av personlig assistans för att kunna leva ett liv som andra, har drabbats hårt av förändringarna. Dessa har förlorat de möjligheter till egenmakt, förvärvsarbete, fritid och jämställd fördelning av ansvaret för hem och familj som de tidigare hade. Detta har rapporterats otaliga gånger de senaste åren, bl.a. i en rapport från organisationen STIL – Innan levde jag, nu existerar jag – som publicerades samma dag som ISF:s rapport.

För de personer som blir av med sin assistansersättning innebär det ofta en personlig katastrof. Möjligheterna att leva ett liv som andras begränsas påtagligt, trots uppenbara behov av assistans som tidigare hade lagstöd. Många görs beroende av anhöriga. Denna nya praxis stämmer inte överens med de åtaganden Sverige har enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Åsa Regnér, som är ansvarigt statsråd i frågan om personlig assistans, har uttalat sig i media om att regeringen planerar en ny översyn av den personliga assistansen och andra insatser enligt LSS. I denna utredning kommer frågan om bedömning av grundläggande behov ingå.

I direktiven till den kommande utredningen om personlig assistans och LSS bör det göras tydligt att syftet är att utreda hur lagstiftningen kring grundläggande behov för personlig assistans ska förändras för att ursprungsintentionerna i assistansreformen ska uppfyllas. Detta bör riksdagen ställa sig bakom och ge regeringen till känna.

4 Utvärdering av åtgärder mot fusk

Fusk och bedrägerier när det gäller personlig assistans ska förstås motverkas. Det är viktigt för reformens legitimitet att skattepengar till assistans går just till assistans. Den som misstänks ha begått en olaglighet ska följaktligen också polisanmälas.

De åtgärder som vidtas för att förhindra och beivra oegentligheter måste dock stå i proportion till de integritetskränkningar som de kan innebära.

Under senare år har upplevelsen av misstänkliggörande och kränkningar av den personliga integriteten varit ett mycket omtalat ämne bland assistansberättigade. I vissa fall har det handlat om att man har känt sig kränkt av media och den politiska debatten. I andra fall har det gällt känslan av misstroende från myndigheter såsom Försäkringskassan.

Under våren nåddes vi av rapportering om att Försäkringskassan i samarbete med Region Skåne sedan 2014 genomfört ett pilotprojekt, det s.k. Hässleholmsförsöket. Ett av syftena med detta projekt ska, enligt uppgifter, vara att bland dem som söker assistans hitta simulanter eller personer som på annat sätt överdriver sin sjukdom. Projektet ska ha inneburit att de assistanssökande har lagts in på Hässleholms sjukhus i 27 timmar för undersökning och observation. Under sjukhusvistelsen har de assistanssökande träffat en rad olika specialister såsom arbetsterapeuter, sjukgymnaster, läkare och psykologer. Dessa specialister har utrett de sökandes behov av personlig assistans. Samtidigt har en, för de assistanssökande, dold jämförande granskning pågått mellan dessa utredningstillfällen, vilket den sökande inte blivit informerad om. Granskningen har genomförts av personal vars officiella uppgift har varit att stå för den dagliga omvårdnad som en personlig assistent normalt står för. Beslutet att genomföra projektet förefaller inte ha varit demokratiskt förankrat, etiskt prövat eller upphandlat enligt gällande lagstiftning.

Den här typen av verksamhet från myndigheternas sida innebär självklart en kränkning och skapar en förtroendeklyfta mellan assistansberättigade och det offentliga.

Den borgerliga regeringen lämnade i budgetpropositionen för 2013 vissa förslag för att minska fusk med assistansersättningen. Förslagen byggde på betänkandet Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning (SOU 2012:6). En del av utredningens förslag hade väckt starka reaktioner från de som själva använder assistans, funktionshindersrörelsen och anordnare av personlig assistans. Handikappförbunden framförde i sitt remissvar stark kritik mot att de inte varit aktivt involverade i utredningens arbete. I utredningen saknades ett bra underlag som beskriver hur stora de felaktiga betalningarna inom assistansersättningen är. I utredningen uppskattas att 9–15 procent av all utbetald ersättning beror på fusk och felaktiga utbetalningar utan att det fanns ett ordentligt faktaunderlag. Men att siffrorna skulle vara så här höga har ifrågasatts av bl.a. Försäkringskassan.

Den dåvarande regeringen valde dock ändå att lägga vissa av utredningens förslag på riksdagens bord. Trots det bräckliga underlaget så ansåg Vänsterpartiet att vissa av regeringens förslag var motiverade att genomföra, t.ex. att ställa större krav på

anordnarna, vilket innebär ett ökat skydd för brukarna och en högre kvalitet på den personliga assistansen. Andra förslag ansåg Vänsterpartiet vara oacceptabla, såsom att den som är anordnare av assistans ska vara skyldig att anmäla ändrade förhållanden som påverkar rätten till eller storleken på assistansersättningen. Regeringen satte bekämpandet av fusk före brukares möjlighet till en självständig assistans och en trygg relation till assistenterna. Den personliga assistansen är mycket privat och förtroendet mellan brukare och assistent är oerhört viktigt. Flera remissinstanser påpekade att detta är integritetskränkande och frångår principen om att bedömningen av assistansbehovet är en fråga mellan myndighetsutövaren och den försäkrade.

De lagändringar för ökad säkerhet vid beslut om och utbetalning av assistansersättning som föreslogs i budgetpropositionen för 2013 bör därför utvärderas. Detta bör riksdagen ställa sig bakom och ge regeringen till känna.

5 Statligt huvudmannaskap för personlig assistans

Huvudmannaskapet för personlig assistans är idag delat mellan staten och kommunerna. En person som uppfyller kravet på grundläggande behov på mer än 20 timmar per vecka har rätt till assistansersättning från staten. Kommunerna har dock ett betalningsansvar för de 20 första timmarna. Kommunerna har också ett ansvar för de personer som inte når upp till kravet på statlig assistansersättning men som ändå har rätt till personlig assistans i viss omfattning enligt LSS.

Att huvudmannaskapet för personlig assistans är delat har visat sig fungera mindre bra. Till att börja med leder detta till otydlighet för den enskilda och administrativt merarbete och merkostnader, då prövningar av rätten till assistans görs både av Försäkringskassan och av kommunerna. Detta konstaterar bland annat ISF (rapport 2014:19). Som tidigare nämnts har ISF också konstaterat att det finns stora redovisningsbrister hos kommunerna.

Vidare varierar kommunernas bedömningar av rätten till assistans på ett orimligt sätt. I många fall så förefaller det som att kommunernas bedömningar av assistans är mer restriktiva än de som görs på statlig nivå och att kommuner själva sätter upp begränsningar för de rättigheter som lagstiftningen ska ge.

Hur kommunerna sköter den personliga assistansen är en fråga som just nu undersöks av Socialstyrelsen, på regeringens uppdrag.

Vi menar emellertid att bilden redan nu är tydlig och att nuvarande ordning har stora brister. Det finns en motsättning i att staten har antagit en tydlig individuell rättighetslagstiftning, medan kommunerna har en stor del av kostnadsansvaret. Förutsättningarna för att föra över kommunernas ansvar för personlig assistans bör därför utredas, i de delar som gäller betalningsansvaret för de 20 första timmarna per

vecka samt bedömning och betalningsansvar när det gäller personlig assistans för de som inte når upp till 20 timmar per vecka. Vad som ovan anförts om att utreda förutsättningarna för ett helt statligt huvudmannaskap för personlig assistans bör riksdagen ställa sig bakom och ge regeringen till känna.

Maj Karlsson (V)

Torbjörn Björlund (V)

Nooshi Dadgostar (V)

Rossana Dinamarca (V)

Lotta Johnsson Fornarve (V)

Karin Rågsjö (V)

Mia Sydow Mölleby (V)