



Humana Assistans remissyttrande över SOU 2018:88 Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen

Ert diarienummer S2019/00088/SOF

Humana Assistans är Sveriges ledande aktör inom personlig assistans. Humana Assistans är en del av Humana som är ett ledande nordiskt omsorgsföretag som, utöver personlig assistans, erbjuder tjänster inom individ- och familjeomsorg, äldreomsorg och bostäder med särskild service enligt LSS. Humana har 15 000 engagerade medarbetare i Sverige, Norge, Finland och Danmark som utför omsorgstjänster till 9 000 människor. Vi arbetar efter visionen "Alla har rätt till ett bra liv".

Sammanfattning

Utredningen Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen har mötts av omfattande kritik. Inom funktionshinderrörelsen har många krävt att den överhuvudtaget inte ska skickas på remiss på grund av att den helt enkelt är för dåligt genomförd. Humana Assistans delar funktionshinderrörelsens kritik mot utredningens kvalitet men väljer att ändå svara på remissen i de delar de berör insatsen personlig assistans.

Det övergripande problemet är utredningens uppdrag att spara på den statliga assistansersättningen för att istället ersätta personlig assistans med andra insatser i kommunal regi. Konsekvensen av detta är att utredningens förslag gällande personlig assistans varken utvecklar eller förbättrar insatsen. Att regeringen vid remitteringen av utredningen aviserat att de mest ingripande förslagen, där stora grupper inte längre skulle ha rätt till personlig assistans, inte längre är aktuella ändrar inte detta.

När regeringen beslutade om ett nödstopp för omprövningar av beslut om statlig assistansersättning motiverades det med att praxis från och med RÅ 2009 ref. 57 fått orimliga konsekvenser. För att komma tillrätta med detta skulle det krävas ändring i lag.¹ De förslag som utredningen lägger fram saknar emellertid helt ambitioner att återupprätta den personliga assistansen i enlighet med lagens ursprungliga intentioner och rätta till de problem som praxis skapat.

Det finns inga förslag som korrigerar tillämpningen för tillhörighet till personkrets 3 och det finns inga förslag som korrigerar tillämpningen av vad som är grundläggande och andra personliga behov eller hur de ska beräknas. Avsaknaden av sådana förslag innebär att den personliga assistans som enligt utredningens förslag blir kvar i realiteten inte svarar mot de behov som ska tillgodoses av insatsen.

Med det sagt har Humana Assistans ändå valt att kommentera utredningens förslag i den ordning de presenteras. Humana Assistans tar sig även friheten att se på personlig

¹ Prop. 2017/18:78 s. 19 ff.



assistans ur ett bredare och mer aktuellt perspektiv. Det kan kanske tyckas övermodigt att i ett remissyttrande lämna förslag till ny lagtext med lagkommentarer, men man gör ingen nytta om man inte har modet att försöka. Förslaget täcker inte hela LSS utan är begränsat till 9a § LSS som har avgörande betydelse för rätten till personlig assistans.

Humana Assistans är medvetna om att förslaget stärker såväl rätten till som omfattningen av den personliga assistansen. Det är ett medvetet val då Humana Assistans är övertygade om att personlig assistans, när den tillämpas utifrån ett användarperspektiv, är den insats som på bästa sätt gör det möjligt för den enskilde att leva sitt liv på samma villkor som andra. Humana Assistans anser även att personlig assistans utgör en ändamålsenlig och kostnadseffektiv insats där andra insatser, inklusive de som föreslås i utredningen, kommer att leda till samhällliga kostnadsökningar.

De senaste åren har även andra organisationer lämnat alternativa förslag till ny lagtext inom LSS.² Humana Assistans har hämtat inspiration från dessa och vill med förslaget bidra till att återställa den personliga assistansen till en insats där personer med funktionsnedsättning ses som individer med rättigheter och inte som föremål för samhällets insatser.

4. Personer som omfattas av LSS

Utredningen föreslår inga ändringar av LSS personkrets med motiveringen att Högsta förvaltningsdomstolens (HFD) praxis inte talar emot en bedömning som beaktar hela den enskildes livssituation. Humana Assistans delar inte den uppfattningen. När det gäller bedömning av personkrets 3 har HFD:s praxis verkat i skärpande riktning vilket har fått till följd att allt färre personer anses tillhöra LSS personkrets 3. Humana Assistans anser därför att det krävs en justering av lagstiftningen för att återställa rätten till insatser enligt LSS till den tillämpning som var rådande innan HFD:s avgörande i HFD 2012 ref. 8.

5. Bostaden

Utredningen föreslår en ny insats, Personlig service och boendestöd. Humana Assistans varken tillstyrker eller avstyrker förslaget att skapa en ny insats inom LSS men vill lämna följande kommentarer.

Insatsen ifråga ska enligt utredningen kunna tillgodose behov av aktivering och motivering, praktiska vardagsgöröml och omvårdnad, ledsagning, egenvård samt stöd till barn och unga och föräldrar. Insatsen ska kunna anpassas till den enskildes behov av och möjligheter att utveckla ett normalt vardagsliv.

Beskrivningen av den nya insatsen låter in till förväxling likt det stöd som tidigare ansågs ingå i personlig assistans.

Det är möjligt att det finns behov av ytterligare en insats som kan tillgodose behov för personer som tillhör LSS personkrets och som inte har rätt till personlig assistans, men där hemtjänst eller boendestöd enligt Socialtjänstlagen (SoL) inte är tillräckligt. Risken

² Till exempel KFO:s skuggproposition till 9a § LSS och LSS 2.0, STILs förslag till en modern lagstiftning.



med att skapa flera insatser som ska tillgodose samma typ av behov är emellertid att man skapar nya gränsdragningsproblem istället för att lägga fokus på att personer i praktiken ska få sina behov tillgodosedda.

Då utredningen saknar förslag som återställer rätten till personlig assistans kommer den nya insatsen att vara det enda alternativet vid sidan av institution för personer som tidigare haft rätt till personlig assistans. Det är en klar försämring då personlig assistans är den enda insats som på allvar utgår från den enskildes individuella behov. Där det är den enskilde som i praktiken har det avgörande inflytandet över när insatsen ska ges, av vem och på vilket sätt.

10. Personligt utformat stöd i det dagliga livet

10.4.2 Huvuddrag i personlig assistans

Utredningen skriver att den personliga assistansen ska vara förbehållen krävande eller i olika avseenden komplicerade situationer, i regel av mycket personlig karaktär, men att assistansen även ska ges i andra situationer där den enskilde behöver kvalificerad hjälp som ingår i det dagliga livet.

Humana Assistans anser att dessa uttalanden kräver förtydliganden. Redan i de första förarbetena till LSS, prop. 1992/93:159, beskrivs personlig assistans på ett liknande sätt. Det står emellertid också att assistansen ska vara tillgänglig för den enskilde i olika verksamheter och vid olika tider på dygnet och att den enskilde genom insatsen personlig assistans ges frihet att själv bestämma i vilka situationer och vid vilka tillfällen hjälpen ges.

Eftersom såväl domstolspraxis som myndighetspraxis, varje gång HFD meddelar en dom, väljer en allt mer restriktiv tolkning har personlig assistans i grunden förändrats. Bedömningen av och rätten till personlig assistans har gått från ett synsätt att insatsen ska möjliggöra för den enskilde att leva ett liv så likt andra som möjligt till att bli en insats som ska tillgodose punktinsatser utifrån myndigheternas syn på integritet, behov och insatser som är teoretiskt eller tekniskt kvalificerade.

För att personlig assistans åter ska bli en heltäckande insats som i praktiken gör det möjligt för den enskilde att med stöd leva ett liv så likt andra som möjligt måste lagstiftaren precisera vad som avses med begrepp som "krävande", "komplicerad" och "kvalificerad".

Humana Assistans förordar ett synsätt där begreppen har sin utgångspunkt i att det som är kvalificerande är att behoven är personliga och utgår från den enskilde individens uppfattning och önskemål.

10.4.3 Stöd genom personlig assistans – en ändamålsenlig insats men inte för alla

Utredningen konstaterar att personlig assistans är en ändamålsenlig insats, men inte för alla. Humana Assistans delar utredningens uppfattning om att personlig assistans i nuläget inte är en ändamålsenlig insats för alla. Humana Assistans anser emellertid att det framförallt beror på den tillämpning av lagstiftningen som har vuxit fram och inte på själva insatsen ifråga.



Om lagstiftningen skulle tillämpas i enlighet med hur insatsen beskrivs i lagtext och förarbeten skulle personlig assistans vara en mycket ändamålsenlig insats för den som har behov av ett samlat stöd för sina personliga behov. Utredningen lämnar emellertid inga förslag i syfte att korrigera den nuvarande tillämpningen.

10.4.4 Personlig assistans - för praktiska, privata och integritetskänsliga hjälpbehov hos personer över 16 år

Regeringen har uttalat att man inte har för avsikt att gå vidare med förslaget att undanta barn från rätten till personlig assistans. Dessa delar i utredningen lämnas därför utan kommentar.

Praktiska hjälpbehov

Utredningen föreslår att personlig assistans endast ska lämnas för praktiska hjälpbehov. Humana Assistans avstyrker förslaget. För att personlig assistans ska vara en ändamålsenlig insats som i praktiken kan tillgodose olika hjälpbehov måste stödet beräknas utifrån den tid som behövs för att behovet ska bli tillgodosett i praktiken. Dagens beräkningsmodell som tillämpas till följd av bland annat rättspraxis och Försäkringskassans vägledning, där endast de rent fysiska insatserna beaktas vid bedömningen av rätten till personlig assistans, kan inte ligga till grund för insatsen om man på allvar menar att personlig assistans ska vara en ändamålsenlig insats.

Eftersom regeringen har aviserat att personlig assistans även i fortsättningen ska vara en insats som är tillgänglig för personer med så kallat utmanande beteende är det dessutom en förutsättning att personlig assistans inte enbart beviljas för praktiska insatser utan även för andra aktiva insatser såsom tillsyn, aktiverings- och motiveringsåtgärder och annat som syftar till att göra livet tryggt och förutsebart för personer som på grund av sin funktionsnedsättning har svårigheter med detta.

Privata och integritetskänsliga behov

Utredningen föreslår ingen ändring gällande bedömningen av vad som är grundläggande behov. Det är mycket problematiskt eftersom både vad som är grundläggande behov, vilka moment som anses tillräckligt integritetsnära och vilka delar som ska ligga till grund för den tidsmässiga beräkningen allt sedan RÅ 2009 ref. 57 för varje år har bedömts allt snävare.

Humana Assistans anser att grundläggande behov är tillräckligt integritetsnära i sig själva och att hela den tid det i praktiken tar att tillgodose det grundläggande behovet ska ligga till grund för bedömningen.

10.4.5 Behovsbedömningen och personlig assistans

Utredningen föreslår att behovsbedömningen och därmed fastställandet av personlig assistans bör utredas ytterligare. Humana Assistans delar inte den uppfattningen. Dagens svårigheter med att bedöma och beräkna personlig assistans beror på myndigheternas strävan att bevilja mindre tid än vad som behövs för att behoven ska gå att tillgodose i praktiken.

Myndigheterna ställer ofta upp orimliga krav på att de behov som den enskilde beskriver ska styrkas av medicinska underlag. Det gäller även behov som inte är av medicinsk



karaktär, som till exempel hur ofta den enskilde går på toaletten eller duschar och hur lång tid det tar. Istället för att utgå från behov som den enskilde anser vara viktiga att få tillgodosedda lägger myndigheterna in skälighets- och rimlighetsbedömningar som bygger på den enskilde handläggarens uppfattning om vad som är rimligt.

Sättet att hantera den enskildes uppgifter vid behovsbedömningen går stick i stäv med lagstiftningens intentioner att det är den enskilde som ska ha det avgörande inflytandet över insatsens utformning då den tid som beviljas inte lämnar något utrymme för individuella önskemål och preferenser.

För den enskilde är det dessutom inte möjligt att få tillräckligt stöd om insatsen beviljas utifrån punktinsatser trots att assistenten behöver finnas tillhands för hela aktiviteten. Det behövs ingen ytterligare utredning för att konstatera att om behoven ska tillgodoses krävs att stödet beviljas så att de rent faktiskt kan verkställas. Det som behövs är en ändrad inställning av rätten till stöd.

Att det är på det viset är emellertid inte unikt för insatsen personlig assistans. Det gäller oavsett om det handlar om assistans eller om det handlar om någon av de föreslagna nya insatserna personlig service och boendestöd, förebyggande pedagogiskt stöd eller personligt stöd till barn.

Humana Assistans anser att alla behov alltid ska beräknas utifrån den tid som den personliga assistenten måste finnas tillhands för att behovet i praktiken ska vara tillgodosett. Det vill säga både de aktiva insatserna och tiden mellan de aktiva insatserna där assistenten står redo för att hjälpa till vid nästa moment. Utöver det måste naturligtvis assistans beviljas mellan skilda aktiviteter om det behövs för att den assistansberättigade ska kunna leva ett liv så likt andra som möjligt och därigenom uppnå goda levnadsvillkor.

10.4.6 Annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om en person med funktionsnedsättning ska inte vara en del av insatsen personlig assistans

Regeringen har aviserat att personer med psykiska funktionsnedsättningar även i fortsättningen ska ha rätt till personlig assistans. Mot bakgrund av detta förutsätts att det så kallade femte grundläggande behovet "ingående kunskaper" kommer att ge rätt till personlig assistans.

När det gäller ingående kunskaper finns det behov av förtydligande lagstiftning. Dels utifrån att ingående kunskaper som grundläggande behov för personer med psykisk funktionsnedsättning på grund av praxis är så gott som uttraderat.³ Bedömningen av vem som anses vara i behov av så kallad aktiv tillsyn av övervakande karaktär på grund av utåtagerande beteende, självskadebeteende eller kvalificerade motiverings- och aktiveringsinsatser är numera ytterst restriktiv. Dels eftersom behov av hjälp med ingående kunskaper kan vara för handen även för personer med endast fysisk funktionsnedsättning. Behov av hjälp med ingående kunskaper kan till exempel föreligga vid allvarlig krampsjukdom, vid tryckförändringar i hjärnan eller allvarliga tillstånd som till exempel autonom dysreflexi.

³ HFD 2015 ref. 46 och HFD 2020 ref. 7.



10.4.11 Stöd för andra personliga behov

Utredningen föreslår en schablon om 15 timmar per vecka för andra personliga behov och därtöver andra tidsmässigt avgränsade aktiviteter. Regeringen har aviserat att man inte kommer att gå vidare med förslaget om en schablon om 15 timmar per vecka för andra personliga behov. Det är visserligen bra, men i praktiken återstår då endast förslaget om hjälp för tidsmässigt avgränsade aktiviteter som andra personliga behov.

Att endast bevilja assistans för andra personliga behov om det rör tidsmässigt avgränsade aktiviteter innebär att den assistansberättigade vid ansökningstillfället måste komma på och räkna upp allt som hen kan tänkas behöva hjälp med under den tidsperiod som beslutet omfattar. Det handlar om allt från förflyttningar, till handräckning, hjälp att bläddra blad i en bok, knyta skorna, gå på stan, osv. Det är naturligtvis både omöjligt och orimligt. Ingen kan eller ska behöva planera sitt liv så detaljerat.

Oavsett hur beräkningen av omfattningen av andra personliga behov ska gå till är det Humana Assistans ståndpunkt att det är viktigt att hela den tid det faktiskt tar för att tillgodose den enskildes hjälpbehov beaktas vid bedömningen. Detta då nuvarande ordning, på samma sätt som med grundläggande behov, i de flesta fall leder till en restriktiv beräkning av ett begränsat antal minuter för de hjälpbehov som den enskilde anger. Det senare med hänvisning till att endast så kallade kvalificerade hjälpbehov räknas som andra personliga behov enligt HFD 2017 ref. 27.

Humana Assistans anser vidare att beräkningen för assistansbeslutet ska utgå från behov som den enskilde själv finner viktiga att tillgodose och att assistans alltid ska beviljas i den utsträckning som behövs för att den assistansberättigade ska kunna leva så likt andra som möjligt och därigenom uppnå goda levnadsvillkor.

10.4.14 Förebyggande pedagogiskt stöd i LSS

Humana assistans varken tillstyrker eller avstyrker förslaget.

Utredningen föreslår en ny insats för personer som har behov av förebyggande pedagogiskt stöd. Då dessa personer även fortsättningsvis ska ha rätt till personlig assistans är frågan om den nya insatsen verkligen behövs. De behov som insatsen ska täcka kan tillgodoses genom personlig assistans.

Om rätten till personlig assistans även fortsättningsvis ska ha den mycket snäva tillämpning som utredningen föreslår är det förstås nödvändigt med en annan insats som tillgodoser behoven. Det skulle emellertid vara en mycket olycklig utveckling som begränsar den enskildes självbestämmanderätt och integritet.

10.4.15 Personligt stöd till barn i LSS

Humana assistans varken tillstyrker eller avstyrker förslaget.

Utredningen föreslår att en ny insats för barn och familjer ska ersätta borttagandet av rätt till personlig assistans för personer under 16 år. Då barn under 16 år även



fortsättningsvis ska ha rätt till personlig assistans är det tveksamt om den nya insatsen behövs. De behov som insatsen ska täcka kan lika bra eller bättre tillgodoses genom personlig assistans.

Om rätten till personlig assistans även fortsättningsvis ska ha den mycket snäva tillämpning som utredningen föreslår är det förstås nödvändigt med en annan insats som tillgodoser behov för barn med omfattande funktionsnedsättning. Det skulle emellertid vara en mycket olycklig utveckling som begränsar den enskildes självbestämmanderätt och integritet.

11 Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun

Utredningen föreslår att staten ska vara ensam huvudman för den personliga assistansen. Humana Assistans tillstyrker förslaget.

Utredningen föreslår vidare att kommunen ska vara utförare för den personliga assistansen när den enskilde begär det. Humana Assistans tillstyrker förslaget men vill även tillägga vikten av att kommunen, liksom idag, har ett basansvar för verkställigheten av den personliga assistansen så att den enskilde alltid har en möjlighet att få sina hjälpbehov tillgodosedda.

Sveriges kommuner framför återkommande kritik att staten, genom allt snävare bedömningar av rätten till assistansersättning, skjuter över såväl kostnader som ansvar på kommunerna. Om man går vidare med ett förstatligande av den personliga assistansen utan att vidta nödvändiga åtgärder som återställer rätten till personlig assistans kommer "övervältringen" att fortsätta. Rätten till en fungerande personlig assistans kommer att vara så begränsad att det enda reella alternativet är insatser i kommunal regi.

12 Privata aktörer och ekonomisk ersättning för personlig assistans

12.7.2 Ersättningssystemets konstruktion – schablonen behålls

Utredningen föreslår att systemet med en schablonersättning per timme behålls. Humana Assistans tillstyrker förslaget.

12.7.3 Nivån på timschablonen är väl avvägd

Utredningen anser att nivån på timschablonen är väl avvägd. Humana Assistans delar inte utredningens uppfattning. Den årliga höjningen av timschablonen har under många år legat avsevärt lägre än lönehöjningarna för personliga assistenter.

Schablonbeloppet är assistansanordnarens enda intäkt där cirka 90 % går till lön- och lönebikostnader. Beloppet baseras på att en timme utförd assistans ger rätt till en timmes schablonbelopp. Anordnaren kan inte effektivisera genom att utföra timmen snabbare. Utförs en halvtimme assistans ger det rätt till en halvtimmes schablonbelopp.

Det har gjorts flera undersökningar som visar på förödande konsekvenser av den låga schablonuppräknings och i mars 2019 gick arbetsmarknadens parter ut i en gemensam



debattartikel och krävde uppräknning av assistansersättningen som täcker assistenternas löner.

Regeringen med samarbetspartierna har nu aviserat att schablonbeloppet för år 2021 ska höjas med 3,5 %. Den höjningen är ett första steg för att reparera de skador som tidigare års låga uppräknning skapat. För att hålla en väl avvägd nivå på timschablonen krävs att kommande års uppräknning sker minst i nivå med löneavtalen.

12.7.4 Ersättningen bör differentieras

Utredningen föreslår att timschablonen differentieras utifrån olika situationer. Humana Assistans varken avstyrker eller tillstyrker förslaget avseende differentierad ersättning för assistans som utförs på obekvämlig eller icke obekvämlig arbetstid. Det viktiga om man inför en sådan differentiering är att ersättningsmodellen inte begränsar den assistansberättigade personens möjligheter att själv styra över när på dygnet hen vill ha sin assistans utförd.

Humana Assistans avstyrker förslaget om en differentierad schablon beroende på om den personliga assistenten lever i hushållsgemenskap eller inte med den assistansberättigade. Anhörigassistenter har på samma sätt som andra assistenter behov av insatser för arbetsmiljö, personalmöten, fortbildning etc. Den som arbetar som personlig assistent åt en anhörig ska inte förväntas lösa detta på egen bekostnad och på sin fritid.

12.7.5 Årlig justering av schablonbeloppet som beaktar rörelsemarginal och pris- och löneutveckling

Humana Assistans tillstyrker förslaget att den årliga justeringen av schablonbeloppet beaktar pris- och löneutvecklingen. Däremot kan en justering av schablonbeloppet i syfte att begränsa rörelsemarginalen få negativa konsekvenser. Humana Assistans rekommenderar istället att assistansföretagen följs närmare med krav på ändamålsenliga åtgärder för en kvalitativ verksamhet. Med ökad tillsyn och åtgärdskrav vid brister kan man styra användandet av schablonbeloppet mot de insatser som ger mest nytta för såväl assistansberättigade som personliga assistenter.

12.7.6 Schablonen kompenserar för sjuklönekostnader - kommunen har ansvar för att assistans utförs.

Humana Assistans tillstyrker förslaget. För Humana Assistans synpunkter kring detta hänvisas till bolagets remissvar till SOU 2020:01 Översyn av yrket personlig assistent.

12.7.7 Krav på kollektivavtal eller kollektivavtalsliknande villkor för att få anordna personlig assistans

Humana Assistans tillstyrker förslaget.



12.7.8 Ingen begränsning av möjligheten att avstå kunder

Humana Assistans delar utredningens uppfattning att det saknas skäl att ställa krav på att den som har tillstånd att bedriva verksamhet med personlig assistans ska vara skyldig att anordna assistans åt alla som vill anlita den anordnaren.

12.7.9 Ingen inskränkning i rätten att anlita ombud eller uppträda som ombud för personer som ansöker om assistansersättning

Humana Assistans delar utredningens uppfattning att den enskilde måste få anlita vilket ombud hen vill i ärenden som rör personlig assistans.

13 Kvalitet uppföljning och tillsyn

Humana Assistans delar utredningens uppfattning att regelverket kring systematiskt kvalitetsarbete ger förutsättningar för att säkerställa kvalitet och att de brister som förekommer beror på arbetssätt och avsaknad av rutiner.

Humana Assistans anser att utredningen saknar fokus på det proaktiva förbättringsarbetet där verksamheter arbetar förebyggande för att utvecklas och förbättras istället för att reaktivt reagera efter till exempel en lex Sarah-utredning, vid klagomålshantering, efter egenkontroll eller vid extern tillsyn från IVO. Humana Assistans anser att verksamheter bör uppmanas att genom kund- och medarbetarinvolvering kontinuerligt arbeta med förbättringsarbete i syfte att stärka såväl den upplevda som den faktiska kvaliteten.

Inom äldreomsorgen genomförs redan idag öppna jämförelser. För att öka såväl assistansberättigades som personliga assistenters möjligheter att välja utförare/arbetsgivare utifrån god kvalitet skulle öppna jämförelser inom personlig assistans kunna vara ett effektivt verktyg.

Utredningen föreslår att Socialstyrelsen får i uppdrag att sammanställa och publicera utbildningsmaterial med syfte att öka förståelsen för de olika rollerna den som ger eller får stöd enligt LSS har. När det gäller utbildningsmöjligheter föreslår SOU 2020:01, Översyn av yrket personlig assistent, att Socialstyrelsen får i uppdrag att ta fram utbildningsmaterial för personliga assistenter och Humana Assistans anser att det är lämpligt att även detta uppdrag läggs till Socialstyrelsen.

Humana Assistans anser att förutsättningarna för rätt till juridiskt stöd bör utredas ytterligare. Frågan om rätt till rättshjälp är inte enbart kopplad till LSS och assistansersättning. Redan SOU 1999:21, Lindqvists nia, konstaterar att det kan vara svårt att veta vilka rättigheter man har och även svårt att hävda sig i mötet med myndigheter. Det finns inget som talar för att det är lättare nu. Den som inte är nöjd med sitt beslut kan förstås själv överklaga till förvaltningsdomstol, men där möter den enskilde professionellt skolade jurister med processvana. Det är uppenbart att den enskilde under sådana förutsättningar inte har fullgoda möjligheter föra en process på lika villkor.



14 Ny lag om stöd och service

14.2 En modernt utformad lagstiftning

Humana Assistans tillstyrker förslaget om en ny lag om stöd och service, men utgångspunkten är en annan än utredningens. En ny lag om stöd och service ger lagstiftaren möjlighet att i såväl lagtext som i förarbeten tydligt beskriva att rätten till insatser syftar till att den enskilde i praktiken, och inte bara i teorin, ska ha möjligheten att leva på samma villkor som människor utan funktionsnedsättning. Mot bakgrund av att regeringen tillsatt ytterligare en statlig offentlig utredning med fokus att stärka rätten till personlig assistans är det lämpligt att avvakta den utredningen innan stiftandet av ny lag.

14.3 Regleringen av personlig assistans

Utredningen föreslår att assistansersättningen även ska omfatta tillfälligt utökade behov. Humana Assistans tillstyrker förslaget men vill framhålla att det förutsätter avsevärt snabbare handläggningstid från ansökan till beslut.

Tillfälligt utökade behov uppstår ofta med kort varsel. Till exempel när den enskilde måste vara hemma från skola eller daglig verksamhet där hen vanligtvis inte har personlig assistans beviljad. För att den enskilde ska få sina behov tillgodosedda måste hen förlita sig på att anordnaren verkställer assistansen utan att anordnaren i förväg vet om det kommer att beviljas någon ersättning. Det är en osäkerhet för såväl den assistansberättigade som för utföraren.

Humana Assistans föreslår att det av det ordinarie assistansbeslutet framgår i vilken omfattning den assistansberättigade har rätt till tillfälligt utökad assistans vid tillfällena då hen inte vistas i ordinarie verksamhet såsom barnomsorg, skola eller daglig verksamhet och man gjort avdrag för personlig assistans.

14.5 Omprövning och uppföljning

Utredningen föreslår att Försäkringskassan minst vart tredje år ska följa upp den enskildes behov av personlig assistans. Det senare gäller inte om den enskilde är över 65 år.

Enligt Humana Assistans bör den som har beviljats insatsen personlig assistans kunna känna sig trygg med att stödet kommer att bestå och att insatsen präglas av kontinuitet, förutsägbarhet och rättssäkerhet.

Utredningen ger inte något förslag om att regelbundna omprövningar ska ske så som gällde före tvåårsomprövningar togs bort genom lagändring den 1 april 2018. Istället föreslås att Försäkringskassan ska vara skyldig att följa upp assistansberättigades behov vart tredje år. Ersättning ska vid en sådan uppföljning endast kunna förändras i enlighet med nu gällande regler om omprövning av rätten till assistansersättning. Varken av författningskommentaren eller övervägandena i förslaget anges dock tydligt vad en uppföljning innebär eller fyller för syfte.

En invändning som kan riktas mot en obligatorisk uppföljning är att insatserna enligt lagen endast ska beviljas om den enskilde begär det. Det är mot den bakgrunden mer



följdriktigt att den enskilde har att ansöka om utökad personlig assistans för det fall att behovet har ökat i omfattning. Om det å andra sidan har inträffat ett väsentligt ändrat förhållande som medför att behovet av insatsen har minskat har den enskilde enligt gällande regler en anmälningsskyldighet, och Försäkringskassan en skyldighet att inleda en omprövning avseende de väsentligt ändrade förhållandena.

I förslaget görs en jämförelse mellan å ena sidan den föreslagna bestämmelsen om uppföljning, och å andra sidan regler om sjukersättning och prövning av arbetsförmåga. Jämförelsen är inte adekvat. Personlig assistans kan beviljas enskilda som tillhör lagens personkrets, och därmed i samtliga fall har en varaktig funktionsnedsättning. Det torde således endast vara i rena undantagsfall som ett hjälpbehov minskar eller upphör för personer som är beviljade insatsen. En annan sak är att den enskilde kan ha beviljats en annan samhällsinsats som helt eller delvis tillgodoser samma hjälpbehov. Vid sjukersättning är omständigheterna annorlunda.

Även om utredningen inte tar ställning till frågan om omprövning av personlig assistans ska det påpekas att en utredning angående i vilka situationer ett beslut om personlig assistans ska kunna omprövas till nackdel för den enskilde är viktig med hänsyn till den enskildes rättssäkerhet, bl.a. bör en sådan utredning klargöra vad som anses vara ett väsentligt ändrat förhållande. Det bör även utredas vilka följder en anmälningsskyldighet får, samt om det är rimligt att den enskilde eller någon annan ska ha en sådan skyldighet.

Humana Assistans är naturligtvis positiva till att Försäkringskassans får vidta åtgärder mot bidragsfusk där personer på felaktiga grunder beviljas personlig assistans eller på annat sätt missbrukar systemet. Det är emellertid något annat än regelbunden uppföljning eller omprövning av den enskildes assistansbeslut.

Sammanfattningsvis avstyrker Humana Assistans AB att en bestämmelse om uppföljning vart tredje år införs. Om en sådan bestämmelse införs bör det tydliggöras att en uppföljning enligt den föreslagna bestämmelsen inte kan resultera i att ett gynnande beslut om personlig assistans ändras till nackdel för den enskilde. Humana Assistans AB tillstyrker att frågan om omprövning av beslut om personlig assistans utreds separat.

14.7 Övergångsregler och ikraftträdande

För personer som fyllt 65 år omprövas rätten till assistans endast vid väsentligt ändrade förhållanden. Om personer över 65 år tvingas söka assistansersättning utifrån ny lag och ny praxis skulle det innebära att många av de äldre assistansberättigade inte längre skulle vara beviljade insatsen. För att personer över 65 år inte ska riskera att sättas i en situation som kan liknas vid en omprövning av ett gynnande beslut till den enskildes nackdel bör deras beslut föras över till statlig assistansersättning utan någon föregående ansökan.

Josefin Mikaelsson, Chefsjurist, Humana Assistans

Andreas Westlund, Affärsområdeschef, Humana Assistans



Humana

Bilaga

Lagförslag 9a § LSS

Nuvarande lydelse

9 a § Med personlig assistans enligt 9 § 2 avses personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med andning, sin personliga hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade (grundläggande behov). Hjälp med andning eller med måltider i form av sondmatning ska anses som sådant stöd, oavsett hjälpens karaktär.

Den som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov har även rätt till insats enligt 9 § 2 för andra personliga behov om behoven inte tillgodoses på annat sätt. Om behovet avser hjälp med andning, omfattar rätten till insats alla åtgärder som är direkt nödvändiga för att hjälpen ska kunna ges. Om behovet avser hjälp med måltider i form av sondmatning, omfattar rätten till insats alla åtgärder som är direkt nödvändiga för förberedelse och efterarbete i samband med sådana måltider. Personlig assistans för andra personliga behov avser även

1. tid under den enskildes dygnsvila när en assistent behöver vara tillgänglig i väntan på att den enskilde behöver hjälp utan att det är fråga om tillsyn (väntetid),
2. tid under den enskildes dygnsvila när en assistent i stället behöver finnas till förfogande på annan plats i väntan på att den enskilde behöver hjälp (beredskap), och
3. tid när en assistent behöver vara närvarande i samband med en aktivitet utanför den enskildes hem på grund av att ett hjälpbehov kan förväntas uppstå.

Den som har behov av mer än en personlig assistent samtidigt, har rätt till två eller flera assistenter endast om möjligheterna att få bidrag enligt lagen (2018:222) om bostadsanpassningsbidrag eller hjälpmedel enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), har utretts. *Lag (2020:441).*

Remissyttrande
2020-11-10

Föreslagen lydelse

9 a § *Med personlig assistans enligt 9 § 2 avses personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med grundläggande behov av personlig karaktär. De grundläggande behoven är:*

- *Andning*
- *Hygien*
- *Måltider*
- *Av- och påklädning*
- *Kommunikation med annan*
- *Annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrades hjälpbehov*

Den som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov har även rätt till insats enligt 9 § 2 för andra personliga behov om behoven inte tillgodoses på annat sätt.

Rätten till insats omfattar den tid som den personliga assistenten behöver vara tillgänglig för att behoven i praktiken helt ska vara tillgodosedda.

Personlig assistans för andra personliga behov avser även *tid under den enskildes dygnsvila när en assistent behöver vara tillgänglig i väntan på att den enskilde behöver hjälp utan att det är fråga om tillsyn (väntetid).*

Den som har behov av mer än en personlig assistent samtidigt, har rätt till två eller flera assistenter endast om möjligheterna att få bidrag enligt lagen (2018:222) om bostadsanpassningsbidrag eller hjälpmedel enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), har utretts. *Lag (2020:441).*



Lagkommentar

Personlig assistans är en insats som syftar till att personer med funktionsnedsättning ska ha makten i sitt eget liv. Genom personlig assistans får den enskilde möjlighet att själv bestämma hur hen vill leva utifrån sina egna önskemål. Det är personen som är beviljad personlig assistans som har det avgörande inflytandet över vem som ska utföra assistansen, när assistansen ska utföras, vad det är som ska göras och hur det ska utföras.

Personlig assistans är en helhetslösning som tillgodoser behoven där de uppstår. Assistansen är alltså inte knuten till en specifik situation eller verksamhet utan finns tillgänglig för den enskilde där hen befinner sig.

För att ha rätt till personlig assistans krävs utöver att personen tillhör LSS personkrets att det även föreligger behov av hjälp för att tillgodose de grundläggande behoven. Syftet med grundläggande behov är att avgränsa vilka som har så omfattande och återkommande hjälpbehov att det föreligger behov av ett särskilt personligt utformat stöd.

De grundläggande behoven är till sin karaktär integritetsnära och kvalificerade. Behoven är dagligen återkommande och speglar aktiviteter och situationer där den funktionshindrade har ett särskilt intresse av att få dem tillgodosedda av ett begränsat antal personer och på ett sätt som är knutet till individuella önskemål och preferenser. Det är således förekomst av behov av hjälp med ett eller flera grundläggande behov som ger rätt till personlig assistans. Bedömningen av vilken tid som ska beviljas sker vid den sammanlagda beräkningen av assistansbeslutet.

Något krav på att det grundläggande behovet ska ha en viss tidsmässig omfattning föreligger inte. Det som är avgörande är det sammanlagda stödbehovets omfattning. Den som endast har ett mycket begränsat behov av stöd har därför inte rätt till personlig assistans. Personer med mycket begränsat behov av stöd tillhör emellertid sällan LSS personkrets vilket innebär att rätt till personlig assistans faller redan vid den prövningen.

Andning

Ett behov av hjälp med andning förutsätter dels att den enskilde har en dokumenterad nedsättning av någon av andningsfunktionerna och dels att det kan finnas en risk för den enskildes hälsa, ytterst den enskildes liv, om hjälpinsatserna inte ges. Hjälp med andning kan till exempel avse tillsyn i syfte att vidta åtgärder för att upprätthålla en tillräcklig syresättning, avancerad andningsgymnastik (med avancerad avses att andningsgymnastiken är personligt utformad för den enskilde individen), respiratorvård, inhalationer, hantering av trachealkanyl eller slemugning av andningsvägar. Vissa hjälpåtgärder kopplade till andning kan utgöra hälso- och sjukvård. För att sådana åtgärder ska ge rätt till personlig assistans förutsätts att åtgärden kan utföras som egenvård utanför tillämpningsområdet för hälso- och sjukvårdslagen.

Hygien

Med hygien avses dels hjälp för att upprätthålla en god hygien utifrån den enskildes önskemål och dels andra åtgärder i syfte att vårda sin kropp. Som exempel på hjälpbehov kopplade till begreppet hygien avses dusch, bad eller annan avtvättning, toalettbesök (även hantering av stomi eller kateter), tandborstning och annan munvård, rakning, sminkning, insmörjning och nagelvård.



Måltider

Med måltid avses situationer där den enskilde intar mat eller dryck (även sondätning). Behovet ska ses i relation till lagstiftningens intentioner, att den enskilde ska kunna leva som andra. Det innebär att hela måltidssituationen och inte enbart momentet att föra maten till munnen eller sondnäringen till kroppen ingår i begreppet måltid. För att behov av hjälp med måltid ska vara ett grundläggande behov förutsätts att det föreligger behov av hjälp under måltidssituationen för att den enskilde själv eller tillsammans med annan ska kunna inta mat och dryck på ett värdigt sätt.

Av- och påklädning

Av- och påklädning avser hjälp att ta av och på sina kläder. All av- och påklädning ingår i hjälpbehovet, även ytterkläder. Utöver detta innefattas hjälp att ta av och på ortoser eller liknande.

Kommunikation med annan

Ingen människa kan existera utan att kommunicera. Det gäller även personer som på grund av funktionsnedsättning har låg eller ingen förståelse för syftet med kommunikation. Kommunikation innebär att kunna ge och ta emot information på ett sätt att ömsesidig förståelse kan uppnås. Kommunikation används vid social interaktion, för att sköta sina personliga angelägenheter, vid umgänge med andra, i kontakt med företag, myndigheter och vårdpersonal. För att kommunikation ska vara ett grundläggande behov förutsätts att det finns behov av en personlig assistent för att den assistansberättigade ska kunna förstå och göra sig förstådd i mötet med andra.

Annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrades hjälpbehov

Annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrades hjälpbehov tar sikte på andra hjälpbehov än de tidigare uppräknade som är av personlig karaktär och förutsätter att den som ska tillhandahålla hjälpen har särskilda kunskaper om hur hjälpbehoven behöver tillgodoses. Det kan till exempel handla om att den dagliga hjälpen måste anpassas utifrån individen för att undvika problemskapande beteenden eller andra skadliga situationer.

Det kan även handla om personer som behöver särskilda insatser vid hälsofarliga eller livshotande tillstånd som till exempel för personer med epilepsi eller annan allvarlig krampsjukdom.

Ingående kunskaper kan vara av såväl teoretisk som empirisk karaktär. Det kan alltså vara sådan kunskap som kräver särskild teoretisk utbildning och/eller sådan kunskap som den personliga assistenten endast kan lära sig genom att lära sig hur funktionsnedsättningen tar sig uttryck hos just den enskilda individen.

Annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrades hjälpbehov förutsätter inte att den assistansberättigade har en psykisk funktionsnedsättning.

Beräkning av behov

Vid beräkning av grundläggande eller andra personliga behov ska hela den tid som den personliga assistenten behöver finnas tillhands för att behoven i praktiken ska kunna tillgodoses beaktas. Det innebär att inte endast den aktiva insatsen vid det praktiska momentet räknas in i beslutet om personlig assistans. Även tid mellan aktiva insatser ska beaktas eftersom det är nödvändigt för att aktiviteten ska vara möjlig att genomföra.



Humana

Personlig assistans syftar till att personer med omfattande funktionsnedsättning ska kunna leva ett liv så likt andra som möjligt och därigenom uppnå goda levnadsvillkor. Det innebär att personlig assistans är något annat än punktinsatser. Personlig assistans är ett sammanhängande stöd där den enskilde ges frihet att själv bestämma om i vilka situationer och vid vilka tillfällen som hjälpen ska ges. Det innebär att assistans alltid ska beviljas så att den enskilde i praktiken kan uppnå goda levnadsvillkor.

Väntetid

Som personlig assistans räknas även tid under dygnsvila om den personliga assistenten behöver vara tillgänglig i väntan på att den enskilde behöver hjälp. Kravet på tillgänglighet innebär att den personliga assistenten ska befinna sig på samma plats som där den enskilde utövar sin dygnsvila. Det innebär dock inte att assistenten måste befinna sig i samma rum som den enskilde.

Väntetid avser alltså tillgänglighet, dvs. att assistenten ska befinna sig på samma plats som den assistansberättigade. Väntetid ska skiljas från aktiva insatser såsom tillsyn som grundläggande eller andra personliga behov. Om den personliga assistenten måste befinna sig i den enskildes omedelbara närhet tyder det på att det är fråga om tillsyn och inte väntetid.

Väntetid ersätts med en fjärdedels tid.