

Stockholm 9 juni 2023
Diarienummer: Dnr: S2023/00990
Vår referens:
Cecilia.boestad@hjarnkraft.se

Mottagare:
Socialdepartementet
s.remissvar@regeringskansliet.se
s.sof@regeringskansliet.se

Remissvar - Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans (SOU2023:9)

Hjärnskadeförbundet Hjärnkraft är en intresseorganisation som arbetar för personer med förvärvad hjärnskada och deras närstående, främst genom att verka för effektiv rehabilitering samt öka kunskapen om förvärvade hjärnskador och dess konsekvenser. Vår uppgift är att arbeta för ökad delaktighet och inflytande på alla områden. Hjärnskadeförbundet Hjärnkraft är medlemmar i Funktionsrätt Sverige och ställer oss bakom deras remissvar. Som remissinstans lämnar vi också ett eget remissvar utifrån våra medlemmars situation.

Förvärvad hjärnskada

Förvärvad hjärnskada innebär att hjärnskadan inte är medfödd utan uppkommer efter nyföddhetsperioden. Orsaker kan vara stroke, traumatisk hjärnskada (Traumatic Brain Injury, TBI) efter fall, trafikolyckor eller våld, aneurysm, tumörer, hjärn/hjärnhinneinflammationer, syrebrist, förgiftningar etcetera.

En förvärvad hjärnskada kan medföra kognitiva, exekutiva, psykosociala och fysiska funktionsnedsättningar som påverkar minne, initiativförmåga, tal, koncentrationsförmåga med mera. Skadan kan också innebära begränsning av hjärnans normala förmåga att lära in, hantera ny information, planera och fungera i situationer som kräver bearbetning av intryck. Gemensamt är den påfrestande hjärntrötthet/Fatigue som blir en konsekvens vid de flesta hjärnskador.

Funktionsnedsättningarna är ofta dolda och svåra för omgivningen att förstå och hantera.



Rehabilitering och att återfå förmågor kan ta många år, ibland hela livet och inkludera behov av stöd från en rad aktörer inom olika samhällsområden. En stor grupp är beroende av insatser inom LSS, däribland personlig assistans. I takt med att bedömningen av assistans skärpts har fler blivit beroende av omfattande stödinsatser från anhöriga. Detta påverkar såväl den som lever med skadan, som de anhörigas hälsa och livssituation negativt. Personer med svagt eller inget stöd från anhöriga är särskilt en mycket utsatt grupp.

Inledande synpunkter

Hjärnskadeförbundet Hjärnkraft välkomnar utredningen som äntligen arbetat igenom förutsättningarna för en långsiktig lösning på de problem som kommit av det dubbla huvudmannaskapet inom personlig assistans.

Statligt huvudmannaskap

Hjärnkraft **tillstyrker** förslaget att huvudmannaskapet i sin helhet ska överföras till staten. Vi delar utredningens syn att detta skapar förutsättningar för ökad likvärdighet och rättssäkerhet i bedömningarna. Likaså att det minskar risken för att ekonomiska överväganden i enskilda kommuner påverkar den enskildes rätt till personlig assistans. Vi hoppas att antagandet att det ger bättre förutsättningar att minska felaktiga utbetalningar och välfärds kriminalitet visar sig stämma.

Den nuvarande kvalifikationen för personlig assistans enligt LSS ska fortsätta att gälla

Utredningen föreslår att nuvarande kvalifikation för rätt till personlig assistans enligt LSS behålls i ett statligt huvudmannaskap. Det innebär att den undre gränsen för rätt till assistansersättning med i genomsnitt över 20 timmar i veckan tas bort.

Försäkringskassan ska därmed pröva en enskilds rätt till assistansersättning utan någon undre gräns uttryckt i författning. Prövningen ska göras genom en individuell bedömning av den enskildes behov av stöd och service utifrån kvantitativa och kvalitativa aspekter. Med kvantitativa aspekter avses vilken tidsmässig omfattning en enskilds stödbehov har och med kvalitativa aspekter avses andra faktorer i den enskildes stödbehov.

Syftet med förslaget är att göra det möjligt för Försäkringskassan att göra en helhetsbedömning utifrån en individs samlade behov av stöd och service. En sådan möjlighet är särskilt angelägen när en enskilds



grundläggande behov inte når upp till en viss tidsgräns men det ändå står klart att personen behöver hjälp i sin dagliga livsföring för att kunna leva som andra.

Synpunkt:

Detta är en av de viktigaste frågorna i utredningen. En risk som finns är dock att det kan bli svårare att bli beviljad assistans. Det var tex. Försäkringskassans agerande 1994/1995 som medförde en lagändring, redan året efter tillkomsten av LSS, som inskränkte rätten till assistansersättning genom 20 timmarsgränsen. En fast gräns borde sättas för att sådan risk ej ska kunna uppstå igen. Därför är det alternativet förslaget (nedan) att föredra.

Alternativt förslag för rätten till assistans

Utredningens alternativa förslag till kvalifikation innebär att rätten till assistansersättning ska bestämmas genom en sammanvägd bedömning av grundläggande och andra personliga behov med en fast tidsgräns. För att få rätt till assistansersättning ska den enskildes behov av hjälp med de grundläggande behoven uppgå till i genomsnitt mer än 3 timmar i veckan samtidigt som hela stödbehovet ska uppgå till i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan.

Synpunkt:

Rätten till assistans borde enbart vara beroende av förekomsten av behov av hjälp med något av de grundläggande behoven. En tre timmars gräns är således en inskränkning av den teoretiska rätten till assistans, men betydligt bättre än förslaget ovan, och nuvarande kammarrättspraxis. Praxis idag har blivit allt hårdare och det kan vara ännu hårdare bedömningar 2026. Det finns domar som pekar på sex till sju timmar i grundläggande behov som undre gräns idag. Sätter riksdagen en gräns på tre timmar blir det inte domstolarna som avgör vad som ska ge rätt till personlig assistans i framtiden. Men det kan också hända att praxis har skärpts 2026 och Försäkringskassan gör ännu snävare tolkningar än idag som gör att det blir svårt att komma upp ens till tre timmars grundläggande behov, och då blir det fler som nekats personlig assistans.

Med det den nya schablonen för föräldraavdrag, kommer det dock bli fortsatt svårt för barn med fysiska funktionsnedsättningar att få assistans, eftersom avdraget är för stort och gränsen för hög. Detta är något som man redan konstaterat 5 månader sedan den nya lagen infördes och tillämpningen av det nya avdraget. När det gäller ett totalt behov om 20 timmar borde det inte medföra några större svårigheter, men den är



onödig och innebär en inskränkning av rätten till assistans. Det finns i dagsläget ett antal personer som har beslut om assistans mellan 10 - 20 timmar, som skulle kunna bli av med assistansen (beroende på övergångsreglerna). Men sammanfattningsvis så är de positiva effekterna av utredningens förslag helt avhängt på hur Försäkringskassan kommer att göra sina bedömningar och hur snäva de kommer att vara vid tillämpningen.

God kvalitet

Utredningen föreslår att arbetet med god kvalitet ska kompletteras med regler för att säkerställa den enskildes självbestämmande. Detta för att personlig assistans på ett mer ändamålsenligt vis ska svara upp mot målen för insatsen. Vad som avses med god kvalitet i fråga om självbestämmandet ska därför förtydligas i LSS. Förslaget syftar till att stärka den enskilde i uppgiften att följa upp att personlig assistans utförs med god kvalitet.

- Vad insatsen ska användas till handlar om vad assistansanvändaren vill ha sin personliga assistans till och vad som ska utföras.
- Vem som ska utföra insatsen handlar om att assistansanvändaren bestämmer vem eller vilka som ska arbeta som dennes personliga assistenter. Det kan till exempel formuleras genom att beskriva att assistansanvändaren eller dennes företrädare bestämmer vilka assistenter som ska anställas eller att man överlåter till sin assistansanordnare att välja ut och anställa assistenter.
- När insatsen ska utföras handlar om att assistansanvändaren bestämmer vid vilka tidpunkter den personliga assistansen ska utföras. Det handlar i första hand om att den enskilde och anordnaren på en övergripande nivå ska komma överens om när den enskilde har olika behov som förutsätter stöd med personlig assistans.
- Var insatsen ska utföras betyder att den personliga assistansen ska utföras där assistansanvändaren för tillfället befinner sig. Det har att göra med att den personliga assistenten är knuten till individen och inte till en specifik plats eller verksamhet.
- Hur insatsen ska utföras handlar om assistansanvändarens rätt att själv arbetsleda sina personliga assistenter.



Synpunkt:

Bara positivt till förslaget om att definitionen av vad som avses med god kvalitet för personlig assistans förtydligas i LSS. Utredarens förslag om att Socialstyrelsen får i uppgift att främja att personlig assistans utförs med god kvalitet, ge stöd om vad som avses med god kvalitet och stödja assistansanordnare, assistansanvändare och företrädare i arbetet med att säkerställa och följa upp att assistans utförs med god kvalitet är en mycket god idé och välbehövligt för alla parter. Regleringen ger den assistansberättigade större inflytande. Hos många assistansanordnare fungerar det redan på det här sättet. Den största skillnaden blir antagligen för dem som anlitar kommunen som anordnare.

När det gäller formuleringen av ett nytt fjärde stycke i 6 § LSS framgår självbestämmandet ytterst tydligt: den enskilde ska bestämma *vad* insatsen ska användas till, *vem* som ska utföra den, *när* den ska utföras, *var* den ska utföras och slutligen också *hur* insatsen ska utföras. Det som däremot inte framgår med samma tydlighet är begränsningarna av detta självbestämmande, något som i föreslagen lagtext endast kommer till uttryck på följande sätt.

“För att en insats enligt 9 § 2 ska vara av god kvalitet ska den enskilde *inom ramen för gällande rätt* få bestämma...”

Det måste här uppmärksammas att det *inte* är solklart för någon – särskilt inte för de assistansberättigade – exakt var gränserna för gällande rätt faktiskt går. Dels är det alla gränser som framgår av arbetsrättsliga bestämmelser i vidsträckt mening (alla rättsregler och kollektivavtalsbestämmelser inom personlig assistans) dels gäller detta gränsen för när en redan utförd insats inte längre anses vara “köp av personlig assistans”. Något som är mer regel än undantag när Försäkringskassan drar in (eller minskar) assistansersättningen för den enskilde och därefter riktar en återbetalning till assistansutföraren. Med ovanstående sätt att formulera självbestämmandet lämnar lagstiftaren helt över allt ansvar till assistansutföraren. Det handlar då inte endast att assistansutföraren vid varje tidpunkt har koll på vad som *är* gällande rätt utan också göra en träffsäker gissning om vad som kommer att *bli* gällande rätt i olika avseende efter en framtida domstolsprövning.

Att den assistansberättigade ska få bestämma själv hur assistansen används måste också ställas i relation till anmälningsskyldigheten gentemot Försäkringskassan vid ändrade förhållande. Dvs används assistansen till



annat än den är beviljad för, under en längre tid, kan Försäkringskassan få för sig att hjälpbehovet förändrats. Assistansanordnare är också skyldig att meddela ändrade förhållanden och IVO och praxis har lagt stort ansvar på assistansanordnaren att vara väl insatt i den enskildes hjälpbehov samt alla förändringar och att anmäla dessa.

Av Försäkringskassan vägledning 2003:6 sida 144 framgår följande:
Ett beslut om personlig assistans ska innehålla information om den yttre ram inom vilken timmarna får användas. Det är sedan den försäkrade som avgör när och på vilket sätt stödet ska ges inom den ram som de beviljade timmarna ger. Det innebär att den försäkrade har stor frihet att använda sina assistanstimmar som hen själv väljer. De begränsningar som finns följer av lag eller annan författning. En begränsning är till exempel att assistanstimmarna måste användas till personlig assistans, och att det krävs särskilda skäl för att ersättning ska betalas ut i vissa fall. Att assistanstimmarna får användas på andra sätt än enligt bedömningen i beslutet är avgörande för att den personliga assistansen ska ge människor möjlighet att leva som andra. Att assistanstimmarna används på andra sätt är aldrig i sig anledning att ompröva beslutet. Om assistanstimmarna används på andra sätt på grund av väsentligt ändrade förhållanden kan dock förutsättningarna för omprövning vara uppfyllda.

Detta skapar en stor förvirring och oro för den assistansberättigade samt för assistansanordnaren. Inte heller har Försäkringskassan möjlighet att fatta särskilda beslut där det framgår att den assistansberättigade för använda sina timmar som hen önskar. Den assistansberättigade kan kontakta Försäkringskassan och fråga om hen får använda sina timmar på ett visst sätt och få till svar att detta är helt ok (muntligt besked av en handläggare) men detta kan senare och av annan handläggare ses som något felaktigt och den assistansberättigade eller assistansanordnare blir då återbetalningskyldig och i vissa fall även en anmälan till IVO. Detta måste regleras på detta annat sätt för att skapa en trygghet för den assistansberättigade samt för assistansanordnaren. Den assistansberättigade och assistansanordnare måste också förhålla sig till regler i ex arbetstidslagen, kollektivavtal mm.

De kommunala besluten ska föras över till staten

Utredningen föreslår att det statliga huvudmannaskapet ska träda i kraft den 1 januari 2026 och att de kommunala besluten om personlig assistans från detta datum ska föras över löpande till Försäkringskassan. Överföringen bör utgå från att lagakraftvunna beslut kan föras över till



staten inom loppet av tolv månader från ikraftträdandet. Den absoluta merparten av de kommunala besluten bör vara överförda senast den 31 december 2026.

Försäkringskassan ska inte pröva den enskildes rätt till assistansersättning i samband med överföringen. Försäkringskassans beslut med anledning av en överföring ska gälla tills vidare och omfattas av särskilda omprövningsregler.

Synpunkter:

De kommunala besluten tas över utan omprövning, vilket är väldigt viktigt. De kan senare omprövas utifrån samma regler som gäller nu för Försäkringskassan, dvs vid väsentliga förändringar, felaktiga uppgifter eller om en förändring inte är anmäld. Det är lite oroväckande att det föreslås ytterligare en omprövningsgrund "synnerliga skäl". Anledningen är i och för sig inget konstigt, personen som uppenbart inte ska ha assistans ska inte beviljas detta av Försäkringskassan, men det finns en risk att det kan komma att utnyttjas på ett felaktigt sätt av Försäkringskassan.

Utredningen har inte tagit hand om problemet med tillfälliga utökningar på ett tryggt sätt. Det finns en osäkerhet på om Försäkringskassan kommer att klara att hantera ansökningar om tillfälliga utökningar så snabbt och flexibelt som ofta krävs. Då går det inte att ha ansökningstider på flera månader. Det krävs helt nya arbetssätt på Försäkringskassan för att hantera akuta behov på bara några dagar.

Vidare behöver det tydliga och skärpta bestämmelser för Försäkringskassans ansvar och uppgifter gällande samordning. Med dagens ordning, och så som utredaren föreslår att det fortsatt också ska vara, då det är regionernas och kommunernas ansvar att se till att en person kan skrivas ut från slutenvården på sjukhus kan bli till nackdel för den enskilde och även ett ökat ansvar för kommunerna. Det skulle kunna innebära att kommunen behöver bevilja insats till enskild enligt Socialtjänstlagen, till exempel hemtjänst i assistansliknande form som utredaren föreslår, för att möjliggöra hemgång från slutenvården i avvaktan på att Försäkringskassan fattar beslut om tillfälligt utökat behov av assistans. Detta innebär för den enskilde att det blir annan personal som ska utföra stödet då assistansanordnare vanligtvis inte har tillstånd att utföra andra insatser än personlig assistans enligt LSS.



Av betänkandet framgår (sidan 156) att kommunerna under Försäkringskassans relativt långa handläggningstid kan bevilja andra insatser t.ex. en assistansliknande hemtjänstinsats. Här måste klargöras att många kommuner i nuläget har bedömt att man inte är skyldiga att tillhandahålla hemtjänst i assistansliknande form. Om lagstiftaren anser att detta kan vara en tänkbar lösning under Försäkringskassans handläggningstid bör denna sorts insats enligt socialtjänstlagen vara tydligt reglerad så att *samtliga* enskilda kan beviljas hemtjänst i assistansliknande form oberoende av vilken kommun man är bosatt i.

Den enskilde hamnar i kläm och assistansanordnare ska inte behöva verkställa en insats förrän den enskilde har beviljats en insats och sjukvården ska inte heller kunna skriva ut en person förrän rätt insatser är beviljade. Detta scenario skulle också kunna uppstå i andra situationer när enskilds behov av assistans ökar varaktigt om det då är kommunens ansvar att bevilja insats i avvaktan på att Försäkringskassan fattar beslut om assistansersättning. Detta behöver utredas ytterligare innan en lagförändring kommer till stånd. Försäkringskassan behöver även fatta interimistiska beslut i större omfattning än hittills i samband med ett förändrat huvudmannaskap. Det är olyckligt om parallella system byggs upp på nytt, där det blir svårt att förklara för enskilda individer hur deras situation hanteras av myndigheter.

Avslutande ord

Sammanfattningsvis är utredningen överlag positiv för assistansen, men det finns vissa risker och oklarheter. Om regeringen genomför utredningens förslag tas ett stort steg mot att ge den personliga assistansen förutsättningar som insatsen och dess användare behöver. Men det krävs även att regeringen ser över andra viktiga frågor, så som hur rätten till personlig assistans ska bedömas, när och hur omprövningar ska ske samt vad väsentliga ändrade förhållanden innebär.

Leif Degler
Förbundsordförande Hjärnkraft

