

Datum  
2021-09-30

Er referens  
S2021/04587  
Vår referens  
II

Socialdepartementet  
[s.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:s.remissvar@regeringskansliet.se)  
[s.sof@regeringskansliet.se](mailto:s.sof@regeringskansliet.se)

## Vårdföretagarnas remissvar (S2021/04587) Stärkt rätt till personlig assistans

Vårdföretagarna lämnar härmed ett remissvar över SOU 2021:37, Stärkt rätt till personlig assistans - Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser.

### Inledning

Vårdföretagarna är en arbetsgivar- och branschorganisation för privata vård- och omsorgsgivare. Vårdföretagarna har cirka 2000 medlemsföretag med över 100 000 årsanställda. Bland Vårdföretagarnas medlemsföretag finns cirka 220 företag som bedriver personlig assistans. Vårdföretagarnas medlemmar är bundna av kollektivavtal. Våra medlemmar är verksamma över hela landet.

Bland Vårdföretagarnas medlemsföretag finns stor kompetens och erfarenhet inom personlig assistans. Vårdföretagarna vill därför lämna nedanstående synpunkter på utredningens förslag.

### Vårdföretagarnas synpunkter

Vårdföretagarna vill inledningsvis notera att detta är en efterlängtd utredning, bland våra medlemsföretag, deras kunder och medarbetare.

Utredningen syftar till att förbättra den personliga assistansen och värna assistansreformen. Med detta sagt har vi ett par synpunkter. Dessa tar sin utgångspunkt i våra medlemsföretags stora erfarenhet och i de bedömningar som görs från myndigheter och domstolar i beslut kring personlig assistans.

För att utredningens högt ställda ambitioner ska realiseras, och inte riskera urvattnas över tid, måste regelverket formuleras tydligt och utan möjlighet till restriktiva tolkningar som på nytt begränsar rätten till assistans så som skett under det senaste decenniet.

### ***Förstärkt stöd vid behov av sjukvårdande insatser***

#### *Ny lag om egenvård*

Utredningen föreslår en ny egenvårdslag. Någon uttrycklig begränsning av vilka åtgärder som kan utföras som egenvård finns inte. Däremot förekommer, som utredningen beskriver, stor variation mellan olika regioners uppfattning om vad som kan utföras som egenvård. Vissa av de uppgifter som utförs som egenvård inbegriper någon form av bedömning, exempelvis av när en viss åtgärd behöver göras eller i vilken dos en medicin behöver ges vid ett visst tillfälle.

Vårdföretagarna tillstyrker förslaget om en ny egenvårdslag, som vi menar skulle bidra till högre kvalitet och minskade risker vid egenvård.

Vårdföretagarna tillstyrker också förslaget om att egenvård ska villkoras på så sätt att samverkan mellan assistansanordnaren och hälso- och sjukvården ska ske. Det bör dock noteras att sådan samverkan kommer att innebära ytterligare administrationskostnader för anordnaren, vilket måste beaktas vid fastställande av schablonersättningen för personlig assistans, så att inte löneutrymmet för personliga assistenter påverkas negativt.

Vårdföretagarna vill i sammanhanget också påtala att samverkan – vid nya beslut såväl som vid omprövning eller vid byte av assistansanordnare – kan ge långa ledtider för den enskilde.

#### *Stärkt rätt till personlig assistans för personer som har behov av sjukvårdande insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen*

Utöver egenvården utför personliga assistenter också delegerade insatser enligt HSL. Utredningen refererar till den enkät som genomfördes av utredningen "Översyn av yrket personlig assistent" med svar från cirka 1 000 personliga assistenter, där hälften av de personliga assistenterna uppgav att de har delegation för hälso- och sjukvårdsuppgifter. Enligt Försäkringskassans enkät från 2015 använder var fjärde assistansanvändare sin assistans till livsuppehållande åtgärder. I utredningen framkommer även att assistansanordnare upplever att de får ta stort ansvar för samverkan och vårdplanering eftersom hälso- och sjukvården inte tar initiativ till detta i den utsträckning som man anser behövs. Vårdföretagarna instämmer i att det finns ett uppenbart behov av ökad tydlighet och samverkan.

Vårdföretagarna tillstyrker förslaget att behov av hälso- och sjukvårdsinsatser som samtidigt utgör grundläggande behov ska kunna beaktas vid bedömningen av rätt till personlig assistans men har invändningar mot utredningens bedömning att en förutsättning för detta är att det finns en överenskommelse mellan sjukvårdshuvudmannen och den enskildes anordnare av personlig assistans om utförande av de sjukvårdande insatserna. Vårdföretagarna menar att detta inte kommer fungera i praktiken.

För en person som ansöker om personlig assistans skulle utredningens förslag innebära att man före ansökan måste få ett avtal på plats mellan sin tänkta anordnare av personlig assistans och hälso- och sjukvården. En bättre lösning menar Vårdföretagarna är att det vid ansökan om personlig assistans ska bifogas en vårdplan som gjorts upp i samverkan mellan sjukvårdshuvudmannen och den sökande.

### *Avtal mellan sjukvårdshuvudman och assistansanordnare*

Vårdföretagarna ställer sig principiellt positiva till en tydligare reglering av såväl delegerade hälso- och sjukvårdsinsatser som egenvård som utförs av personliga assistenter. Vi vill dock varna för att krav på avtal mellan assistansanordnare och sjukvårdshuvudman kan försvåra för assistansanvändaren när hen önskar byta anordnare. För att ett sådant byte ska kunna ske måste då samverka med en ny tilltänkt anordnare prioriteras av hälso- och sjukvården. Detta kan inverka negativt på assistansanvändarens valfrihet. Regleringen bör utformas på ett sätt som inte ger den effekten.

### *Assistansanordnaren som vårdgivare*

Som konstateras i utredningen är det inte klarlagt varken i lag eller förarbeten om mottagandet av en delegation från någon utanför den egna verksamheten, som inte heller är närvarande vid utförandet, innebär att personen som utför insatsen kan anses biträda en legitimerad yrkesutövare och därmed betraktas som vårdgivare.

Som utredningen konstaterar kommer de assistansanordnare som genom avtal med region eller kommun tillhandahåller insatser enligt HSL framöver i högre utsträckning att anmäla sig som vårdgivare hos Inspektionen för vård och omsorg, IVO. Detta ökar möjligheten till tillsyn av verksamheternas kvalitet men kan även komma att höja tröskeln för att verka i assistansbranschen. I den mån detta försvårar för oseriösa aktörer är det naturligtvis positivt, men ett krav på att assistansanordnare ska anmäla sig som vårdgivare riskerar att påverka mindre anordnare negativt.

Vårdföretagarna förespråkar därför en ordning där assistansanordnare inte definitionsmässigt är att betrakta som vårdgivare, även om enskilda medarbetare hos de på personlig delegation från hälso- och sjukvården utför vissa hälso- och sjukvårdsinsatser.

### ***Nya grundläggande behov***

#### *Borttagande av ”annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade”*

Rättspraxis har utvecklats på ett sådant sätt att sådant stöd som tidigare täcktes av det grundläggande behovet *annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade* i allt lägre utsträckning ger rätt till personlig assistans.

Andelen assistansanvändare som beviljas tid för *annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade* har minskat kraftigt efter HFD:s avgörande 2015 ref 46. År 2014 beviljades cirka 25 procent tid för detta grundläggande behov, 2019 tre procent. Detta har också lett till att färre personer får beslut om personlig assistans.

I den grupp som påverkats av praxisförändringen är barn överrepresenterade. Utredningen refererar till en rapport från Socialstyrelsen (2017) som anger att det är svårt för kommunerna att hitta andra LSS-insatser för dessa barn, för att tillgodose de behov som tidigare tillgodosågs genom den personliga assistansen.

Utredningen vill komma till rätta med de problem som förändrad praxis har skapat, genom att ta bort det grundläggande behovet *annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade*. Vårdföretagarna tillstyrker detta.

#### *Tillägg av nya grundläggande behov*

Vidare föreslår utredningen att i 9 a § LSS regleras att behov av kvalificerat motiverande eller vägledande stöd som är en förutsättning för att den enskilde ska klara de grundläggande behoven ska beaktas som en del i det grundläggande behov som det avser att tillgodose. Det innebär exempelvis att om man behöver kvalificerat motiverande eller vägledande stöd för att klara sina måltider eller sin personliga hygien ska man kunna få personlig assistans för detta. Vårdföretagarna tillstyrker detta förslag.

Utredningen föreslår även att två nya grundläggande behov införs: *kontinuerligt stöd som den enskilde till följd av sitt funktionshinder behöver för att förebygga att han eller hon fysiskt skadar sig själv, någon annan eller egendom och kontinuerligt stöd som föranleds av varaktig eller långvarig medicinsk problematik där uteblivet stöd utgör en allvarlig risk för liv eller hälsa*. Vårdföretagarna tillstyrker införandet av dessa två nya grundläggande behov.

#### *Myndigheternas restriktiva bedömningar*

Vårdföretagarna tillstyrker som vi skriver ovan utredningens förslag kring förändrade grundläggande behov. Samtidigt vill vi dock lyfta risken att, givet den utveckling som skett genom myndighetsbeslut och rättspraxis genom åren, även de nya skrivningarna riskerar att urholkas över tid.

Begreppet ”allvarlig risk för liv och hälsa” kan komma att tolkas alltför snävt. Man skriver i utredningen att det nya grundläggande behovet ska omfatta situationer då uteblivet stöd utgör en allvarlig risk för den enskildes liv eller hälsa. Risken ska vara påtaglig. Det krävs också att den ifrågavarande medicinska problematiken, och de risker som denna är förknippad med, är varaktig eller långvarig.

Vårdföretagarna menar att begreppet ”allvarlig” riskerar att tolkas alltför vagt i tidshänseende. Det som kan vara en relativt liten risk för liv och hälsa vid enstaka tillfällen kan över tid vara en mycket allvarlig hälsorisk.

På samma sätt kan diskuteras om utredningens förslag att det kontinuerliga stödet ska vara ”kvalificerat motiverande eller vägledande” riskerar bli alltför vagt och därmed kunna vattnas ur över tid. Hur skiljer sig ett ”kvalificerat” stöd i detta sammanhang från ett okvalificerat? Givet de omfattande konsekvenser utvecklingen av rättspraxis fått för den personliga assistansen menar vi att lagstiftaren bör vara mycket försiktig med vaga formuleringar.

Vidare noterar vi att utredningen anför att den skada som riskerar att uppkomma inte ska vara obetydlig. Här behövs omfattande exempel i beslutsstöd, menar vi, eftersom begreppet obetydlig är vagt och öppet för tolkning.

Vi har under lång tid sett en utveckling där rätten till assistans snävas in av myndigheter och domstolar som gör restriktiva lagtolkningar, och från Vårdföretagarnas sida vill vi därför lyfta behovet av tydliga skrivningar med flera olika exempel, som skickar en signal till beslutande myndigheter om vilka principer som ska gälla vid beslutsfattandet.

## **Stärkt assistans för barn**

### *Föräldraavdrag*

Vårdföretagarna delar utredningens uppfattning att det finns betydande problem med rättssäkerheten när det gäller hur föräldraansvaret tillämpas inom assistansersättningen. Som utredningen konstateras så saknas det förutsägbarhet, enhetlighet och transparens i bedömningarna. Myndigheternas bedömningar riskerar präglas av godtycke och av enskilda handläggares uppfattningar om vad barn i en viss ålder brukar klara av.

Utredningen föreslår att avdraget för föräldraansvar ska schabloniseras och fastställas i författning. Avdraget ska kallas föräldraavdrag. Vårdföretagarna tillstyrker detta. En schablonisering torde vara den minst dåliga lösningen på dagens situation, men ur ett principiellt perspektiv är det likväl problematiskt att fatta assistansbeslut utifrån schabloner snarare än utifrån det enskilda barnets faktiska behov.

Vidare anser Vårdföretagarna att de åldersspann som utredningen föreslår är alltför få. I förarbetena till LSS angavs att föräldraansvaret enligt föräldrabalken ska beaktas vid bedömningen av rätten till personlig assistans för barn. Vårnadshavare ska svara för att barnet får den tillsyn som behövs med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter. I förarbetena anges även att tillsynsansvaret består till barnet fyller arton, men att den tillsyn som krävs i takt med barnets ålder och mognad förändras.

Det är uppenbart, utifrån den verklighet utredningen beskriver och den oerhörda påfrestningen för barn med assistansbehov och deras familjer, att en schablonisering behövs, för att man ska kunna fatta rimliga beslut utifrån en helhetsbedömning av föräldraansvaret.

Vårdföretagarna menar dock att gränsen för föräldraavdrag för grundläggande behov bör dras vid sju års ålder och inte vid tolv. Argumentet för detta finns i utredningen (s 428): "Vi bedömer också att 12 år är en lämplig ålder att låta schablonavdraget för grundläggande behov upphöra. Vid denna ålder klarar många barn att självständigt sköta exempelvis sin personliga hygien, att äta och att klä av och på sig." Vårdföretagarna menar att denna formulering beskriver ett betydligt yngre barn, en sex- eller sjuåring snarare än en tolvåring. Föräldrar ska förvisso hjälpa sina barn med tandborstningen upp till tolv års ålder, men de flesta barn mellan sju och tolv brukar exempelvis duscha och klä sig själva.

Vårdföretagarna är också tveksamma till nivån på föräldraavdrag för andra personliga behov mellan tolv och arton års ålder, och skulle snarare argumentera för att denna gräns går tidigare i tonåren. Det är viktigt att inte förväxla normalt socialt umgänge i en familjegemenskap med föräldraansvar i den bemärkelse som här diskuteras. Omvårdnad och umgänge är inte samma sak.

### *Ventilen*

Utredningen föreslår en ventil som innebär att barn i vissa fall kan beviljas kommunalt finansierad personlig assistans även om de endast har ett litet behov av hjälp med grundläggande behov, om personlig assistans är en ändamålsenlig insats och det är i enlighet med barnets bästa. I 6 a § LSS framgår att när åtgärder rör barn ska barnets

bästa särskilt beaktas. Utredningen bedömer dock att 6 a § LSS inte kan tillämpas på ett sätt som påverkar möjligheten för ett barn att beviljas inträde till insatsen personlig assistans, eftersom det av förarbetena framgår att den enskildes rätt till insatser är uttömmande reglerad i lagen och inte ska begränsas eller utvidgas av denna bestämmelse. Man föreslår därför en ventil, där hänsyn ska tas till det enskilda barnets situation. Barnets möjlighet att växa upp i föräldrahemmet, utifrån individuella omständigheter, ska beaktas. Utredningen hänvisar här till förarbetena till LSS, där det framgår att personlig assistans alltid bör övervägas som alternativ för barn och ungdomar till att bo utanför föräldrahemmet.

Vårdföretagarna tillstyrker förslaget om en ventil men vill lyfta betydelsen av ett tillräckligt tydligt barnrättsperspektiv i beslutsstödet, samt en kontinuerlig utvärdering av användandet av denna ventil, så att den faktiskt får önskad effekt.

### *Myndigheternas minutjakt*

Utredningens förslag är positiva, men om man inte kommer tillrätta med myndigheternas minutjakt riskerar de, trots goda intentioner, innebära liten eller ingen praktisk förändring. Om utredningens förslag ska få önskad effekt måste minutjakten vid bedömningar av assistansbehov upphöra. Idag beviljas endast assistans för aktiv tid. Det innebär att när man bedömer ett barns behov av assistans när barnet duschar så räknas endast de minuter då barnet behöver aktiv hjälp. Om barnet först får hjälp att klä av sig, men kan stå eller sitta själv i duschen, och därefter behöver hjälp med schamponering, torkning och påklädning, så räknas inte minuterna då barnet befinner sig i duschen men inte behöver hjälp att spola vatten på kroppen. En dusch som sammanlagt tar 20 minuter kan därmed ge ett uppmätt assistansbehov på mindre än halva tiden.

Myndigheternas minutjakt har inte varit en fråga för denna utredning. Men om regeringen verkligen har ambitionen att komma till rätta med problemen måste såväl föräldraavdraget som ventilen konstrueras så att man hanterar den faktiska tidsåtgången för barnets assistansbehov, inte bara den så kallade aktiva tiden.

## **Avslutning**

Vårdföretagarna delar utredningens ambition att återställa rätten till assistans till det som var lagstiftarens intentioner med LSS. Utredningen tar viktiga kliv i rätt riktning, men för önskad effekt krävs förändring också i myndigheternas beslutsfattande.

Vårdföretagarna har härutöver inga ytterligare synpunkter.

Med vänlig hälsning,

Antje Dederling  
Förbundsdirektör  
Vårdföretagarna

Ida Ingerö  
Näringspolitisk expert