

2019-04-17

Arbetsgivarföreningen KFO
Box 16355
103 26 Stockholm

Besöksadress
Klara Södra Kyrkogata 1
Stockholm

Yttrande över remitterad promemoria om behov av hjälp med andning och sondmatning (S2019/00767/FST)


Arbetsgivarföreningen KFO har drygt 520 medlemmar inom personlig assistans som sysselsätter cirka 33 000 personliga assistenter. Bland medlemmarna finns brukarkooperativ i ideella eller ekonomiska föreningar, ägarledda aktieföretag och egna arbetsgivare. Gemensamt för KFO:s medlemmar inom personlig assistans är att de är tydligt idédrivna och att de också ofta har egna erfarenheter av funktionsnedsättning och personlig assistans.

Sammanfattning av våra synpunkter

Förslagen i promemorian är inte tillräckliga för att uppnå det syfte som anges i riksdagens tillkännagivande från den 20 december 2018. Där uttalar riksdagen att regeringen skyndsamt bör återkomma med lagförslag som säkerställer att andning och sondmatning ska anses vara grundläggande behov enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Enligt tillkännagivandet behöver frågan hanteras skyndsamt för att säkerställa att de personer som är mest utsatta ska få rätt till assistansersättning.

Promemorian förslår om att införa andning som ett grundläggande behov bedöms innebära att omkring 50 personer fler än idag kommer att beviljas assistansersättning. När det gäller lagändringen om att införa sondmatning som ett grundläggande behov bedöms detta inte innebära att några fler personer än idag beviljas assistansersättning.

Det fundamentala problemet med rättstillämpningen hos Försäkringskassan, vilket är bakgrunden till den situation som har föranlett lagstiftningsärendet, är synen att de grundläggande behoven kan delas upp i vad som är av tillräckligt privat karaktär och vad som inte är det. Det är detta problem som lagstiftaren behöver adressera för att uppnå en verklig förändring.

 08-702 54 00

 info@kfo.se

 kfo.se

Vi anser inte att förslaget i dess nuvarande utformning säkerställer att andning och sondmatning kommer anses vara grundläggande behov i den praktiska tillämpningen av lagen.

Sondmatning

Vi avstyrker förslaget att i lagtexten införa sondmatning som ett grundläggande behov.

Eftersom sondmatning i praxis redan idag likställs med måltid skulle denna ändring inte innebära någon skillnad jämfört med nuvarande situation. Promemorian konstaterar också att detta är ett lagtekniskt förtydligande utan några konsekvenser i övrigt. Mot denna bakgrund framstår det än mer omotiverat att införa begreppet sondmatning, som är underordnat och därmed konsumeras av begreppet måltid, som ett självständigt grundläggande behov.

Andning

Vi tillstyrker förslaget att i lagtexten införa andning som ett grundläggande behov.

Utifrån den praxis som har bildats framstår det som nödvändigt att förändra lagen på detta sätt.

Det övergripande problemet med promemorians förslag

Promemorians förslag är att i lagtexten lägga till två ”nya” uttalade grundläggande behov, nämligen andning och sondmatning. Detta löser dessvärre inte det egentliga problemet.

Det egentliga problemet är Försäkringskassans och domstolarnas selektiva tolkning av förarbeten som innebär att endast delar av de grundläggande behoven faktiskt räknas som grundläggande behov. I vilken utsträckning hjälp med ett grundläggande behov berättigar till insatsen personlig assistans beror enligt denna tolkning på om hjälpen är av tillräckligt kvalificerat slag, dvs. om den är av tillräckligt privat karaktär.

Den föreslagna lagändringen att införa andning och sondmatning som grundläggande behov kommer inte att lösa detta fundamentala problem.

Problemet kan illustreras genom att citera Försäkringskassans rättsliga ställningstagande (2018:04) som myndigheten beslutade efter domen om

sondmatning (HFD 2018 ref. 21). Där fastslår Försäkringskassan att *”sondmatningen i sig, det vill säga själva näringstillförseln, bör typiskt sett inte anses tillräckligt privat och integritetskänslig för att ge rätt till assistansersättning. Det beror på att sondmatning utförs på ett annat sätt än matning genom munnen. Matning genom munnen innebär ett mycket nära samspel mellan den enskilde och assistenten. Motsvarande samspel förekommer vanligen inte vid sondmatning. En individuell bedömning måste alltid göras.”*

Även med den föreslagna lagändringen kommer Försäkringskassan att göra bedömningen av behovet av hjälp med exempelvis sondmatning utifrån vilka delar som är tillräckligt privata och integritetskänsliga enligt detta synsätt.

De grundläggande behoven är av mycket personlig karaktär

KFO:s uppfattning är att grundläggande behov per definition är av mycket personlig karaktär och att detta också är lagstiftarens ursprungliga avsikt.

Av förarbetena till LSS (prop. 1992/93:159) framgår att det inte endast är hjälpbehovens privata karaktär som motiverar att den enskilde har ett befogat intresse av att få hjälpen i form av personlig assistans utan att även omfattningen av hjälpbehoven motiverar detta (s. 63):

*”Personer som behöver mycket omfattande hjälp **eller** hjälp av mycket privat karaktär bör enligt min mening ges ett avgörande inflytande på vem som ska ge hjälpen.”*

Av propositionen framgår vidare följande angående vilka som avsågs få rätt till insatsen personlig assistans (s. 64):

”Assistansen skall vara förbehållen krävande eller i olika avseenden komplicerade situationer, i regel av mycket personlig karaktär. Avgörande bör vara att den enskilde behöver personlig hjälp för att klara sin hygien, för att klä sig och klä av sig, för att inta måltider eller för att kommunicera med andra.”

Värt att notera är att begreppet grundläggande behov vid denna tidpunkt inte fanns som ett rekvisit för vem som skulle ha rätt till personlig assistans såsom det gör idag.

Grundläggande behov infördes som ett rekvisit först 1996 genom en lagändring i syfte att tydliggöra tillämpningsområdet för personlig assistans.

Av utskottsbetänkandet (1995/96:SOU15) som ligger till grund för lagändringen 1996 framgår följande:

”Enligt utskottets uppfattning krävs det, för att åstadkomma en mer enhetlig bedömning av rätten till personlig assistans och för att få grepp om kostnadsutvecklingen, att en definition av insatsen personlig assistans införs i lagen. I LSS anges bara att personlig assistans ges till en person som omfattas av lagen och som behöver sådan hjälp i sin livsföring. Utskottet delar regeringens bedömning att det för rätt till personlig assistent måste finnas ett behov av att få hjälp med den personliga hygien, måltider, att klä av och på sig eller att kommunicera med andra, s.k. grundläggande behov. Den som behöver hjälp med dessa grundläggande behov skall även ha rätt till insatsen för andra kvalificerade personliga behov i sin livsföring om dessa inte tillgodoses på annat sätt. Om en funktionshindrad person däremot klarar av att på egen hand sköta sina grundläggande behov men inte t.ex. klarar av att på egen hand göra inköp eller sköta sin ekonomi, föreligger inte rätt till insatsen personlig assistent. Denna typ av stödbehov hos den funktionshindrade skall tillgodoses genom andra insatser enligt LSS eller socialtjänstlagen, t.ex. genom stödperson eller ledsagare.

Regeringens förslag innebär att det för rätt till statlig assistansersättning skall vara de grundläggande behoven som skall uppgå till i genomsnitt 20 timmar per vecka. Utskottet delar denna bedömning. Synsättet stämmer också väl överens med nuvarande praxis.”

Införandet av begreppet grundläggande behov 1996 måste mot denna bakgrund förstås som ett förtydligande av vad lagstiftaren ursprungligen avsett med *”krävande eller i olika avseenden komplicerade situationer, i regel av mycket personlig karaktär”*.

Med andra ord: De grundläggande behoven som anges i LSS 9 a § efter lagändringen 1996 uttrycker vilka behov som lagstiftaren anser vara av mycket personlig karaktär.

Därför framstår den tolkning, som sedan hösten 2007 har gjorts av Försäkringskassan och därefter bekräftats i regeringsrättsdomen RÅ 2009 ref. 57, med konsekvensen att de grundläggande behoven begränsas av om de är av mycket personlig karaktär eller inte, som en logisk kullerbytta.

Eftersom de grundläggande behoven såsom de uttrycks redan är en definition av vilka behov som är av mycket personlig karaktär har det aldrig varit lagstiftarens mening att det ska göras en ytterligare prövning av vilka delar av dessa grundläggande behov som är av mycket personlig karaktär.

Förslag till lösning

För att lagändringen inte ska bli ett slag i luften måste det tydliggöras att de grundläggande behoven i sig är av mycket personlig karaktär alternativt att de grundläggande behoven definieras som hela den tid det tar att tillgodose dem.

För Arbetsgivarföreningen KFO

Cecilia Blanck

Ordförande

Branschkommittén KFO-PA

Henrik Petrén

Branschansvarig personlig assistans

Arbetsgivarföreningen KFO



08-702 54 00



info@kfo.se



kfo.se