

Handläggare
Anna Colliander
Telefon: 08-508 25 243**Till**
Kommunstyrelsen

Stärkt rätt till personlig assistans

Kontorsutlåtande med hänvisning till kort remisstid

Svar på remiss från kommunstyrelsen dnr. KS 2021/845

Fredrik Jurdell
socialdirektörVeronica Wolgast Carstorp
biträdande förvaltningschef

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har skickat betänkandet ”Stärkt rätt till personlig assistans SOU 2021:37.” på remiss till socialnämnden. Betänkandet innehåller förslag på hur den personliga assistansen för barn kan förstärkas, hur assistansanvändare ska få förstärkt stöd vid behov av sjukvårdande insatser och stärka rätten till personlig assistans för vissa hjälpbehov som är av stor betydelse för möjligheten att delta i samhällslivet och leva sitt liv på samma villkor som andra.

Socialförvaltningen i Stockholms stad ställer sig positiv till utredningens förslag om att stärka rättssäkerheten vid bedömning av assistans till barn. Ett schabloniserat avdrag för föräldraansvar kan ge förutsättningar för mer rättvisa bedömningar om det utformas på ett lämpligt sätt.

Socialförvaltningen i Stockholms stad ställer sig positiv till utredningens förslag om att öka patientsäkerheten för personer i behov av sjukvårdande insatser och delar utredningens bedömning om behov av lagstiftning rörande egenvårdsinsatser. Däremot är socialförvaltningen tveksam till om utredningens förslag avseende regionernas ansvar för hälso- och sjukvårdsinsatser som bygger på att regionen och kommunen ska träffa överenskommelser är

tillräckligt. Socialförvaltningen ser positivt på förslaget att även omfattande tillsynsbehov ska kunna ge rätt till personlig assistans.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för stadsövergripande sociala frågor i samråd med juridiska avdelningen, social- och skoljuridiska enheten.

Ärendet/Bakgrund

Regeringen beslutade den 23 januari 2020 att uppdra åt en särskild utredare att se över vissa frågeställningar inom personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS. Utredningen överlämnade i maj 2021 betänkandet *Stärkt rätt till personlig assistans. Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser* (SOU 2021:37). Betänkandet innehåller förslag för att förstärka den personliga assistansen för barn, ge assistansanvändare förstärkt stöd vid behov av sjukvårdande insatser och stärka rätten till personlig assistans för vissa hjälpbehov som är av stor betydelse för möjligheten att delta i samhällslivet och leva sitt liv på samma villkor som andra.

Stärkt assistans för barn

Barn kan få rätt till personlig assistans på samma sätt som vuxna. Barn beviljas dock i genomsnitt färre assistanstimmar. En av anledningarna till detta är att det vid bedömningen av behovet av assistans för barn ska tas hänsyn till det hjälpbehov som en vårdnadshavare normalt ska tillgodose enligt föräldrabalken, det så kallade föräldraansvaret. Utredningen visar att det finns betydande problem med rättssäkerheten när det gäller hur föräldraansvaret tillämpas inom den personliga assistansen och assistansersättningen. Bedömningarna är svåra och handläggarna är i vissa fall hänvisade till att jämföra med personliga erfarenheter av barn i samma ålder. Det finns en risk att dagens tillämpning av föräldraansvaret leder till att barn beviljas färre assistanstimmar än vad som motsvarar deras behov av personlig assistans. Utredningen föreslår en förändring i tre delar i syfte att stärka rättssäkerheten:

- ett nytt grundläggande behov *kontinuerligt stöd som föranleds av varaktig eller långvarig medicinsk problematik där uteblivet stöd utgör en allvarlig risk för liv eller hälsa* undantas från avdrag av föräldraansvar
- avdraget för föräldraansvar ska schabloniseras och fastställas i författning

- barn kan i vissa fall beviljas kommunalt finansierad personlig assistans även om de endast har ett litet behov av hjälp med grundläggande behov

Stöd vid behov av sjukvårdande insatser

En del personer som tillhör personkrets enligt LSS och är beviljad personlig assistans har också behov av sjukvårdande insatser. Det kan handla om allt från att hantera läkemedel eller lägga om sår, till att sköta en kateter eller hantera andningshjälpmedel. Vissa sjukvårdande insatser som personen kan utföra själv eller med hjälp av sin personliga assistent kallas för egenvård. Egenvård syftar på situationer då den enskilde haft en faktisk kontakt med hälso- och sjukvården och en individuell bedömning har gjorts att den vård som patienten behöver kan utföras av patienten själv eller med hjälp av någon annan. Ansvarig vårdgivare skriver ett egenvårdsintyg som ligger till grund för beräkning av tid för personlig assistans eller assistansersättning som den enskilde beviljas av kommunen eller Försäkringskassan.

Utredningen har dock visat att det finns otydlighet kring begreppet egenvård och hur det används. Det framkommer att det finns brister i patientmedverkan och information i samband med att bedömningar om egenvård görs. Utredningen har också kunnat se att sjukvårdande insatser som är både komplexa och förknippade med risk för liv och hälsa utförs av personliga assistenter under oklara former. Utifrån de brister som utredningen identifierat föreslår utredningen en förändring uppdelat i tre delar:

- att en egenvårdslag införs som reglerar hälso- och sjukvårdens ansvar för exempelvis samverkan, planering, instruktioner och uppföljning. När det gäller utförarverksamheten föreslår utredningen att dennes ansvar och uppgifter vid egenvård ska regleras genom tillägg i förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Den som ansöker om tillstånd att bedriva enskild verksamhet enligt LSS ska redovisa rutiner för hur egenvård ska hanteras i verksamheten.
- införande av en bestämmelse i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) som anger att det, när hälso- och sjukvård ska ges till personer med stora och varaktiga funktionsnedsättningar, särskilt ska övervägas om vård- och behandlingsinsatserna kan ges på ett sätt som i högre utsträckning möjliggör för den enskilde att leva och delta i samhällslivet på samma villkor som andra.
- assistansberättigade ska kunna få ett sammanhållet stöd för det som hen behöver hjälp med i sin vardag och att det ska

bli möjligt att beakta behov av sjukvårdande insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen vid bedömningen av om rätt till personlig assistans eller assistansersättning föreligger.

Ökad möjlighet att delta i samhällslivet och leva sitt liv på samma villkor som andra.

Personlig assistans är en insats som för många till stor del handlar om hjälp med praktiskt stöd av vardaglig karaktär. Vid bedömning av personlig assistans delas stödbehovet upp i två delar, grundläggande behov och övriga personliga behov. Till de grundläggande behoven räknas idag andning, personlig hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade.

Vissa personer som tillhör personkretsen enligt LSS behöver dock stöd av lite annan karaktär för att kunna klara sin vardag på ett bra sätt. En person kan exempelvis till följd av sin funktionsnedsättning behöva stöd i form av motivering och vägledning för att klara av att genomföra vissa saker, eller behöva särskilt stöd för att förebygga ett beteende som kan vara riskfyllt. Det kan också handla om att personen har en allvarlig medicinsk problematik som hen inte kan hantera själv och där någon behöver vara närvarande för att uppmärksamma och ge hjälp när behov uppstår. Denna typ av stödbehov bedömer utredaren omfattas av begreppet *tillsyn* så som det har beskrivits i utredningens direktiv. Många gånger kan assistans beviljas för dessa typer av stöd som så kallade andra personliga behov enligt 9 a § LSS. Mer sällan kan sådana stödbehov självständigt grunda en rätt till insatsen, som så kallade grundläggande behov enligt samma bestämmelse. De senaste åren har det skett en utveckling i rättspraxis som lett till att sådana typer av stödbehov som nämns ovan i allt lägre utsträckning kan beaktas som ett grundläggande behov som ger rätt till personlig assistans. En följd av detta är att personer med stora och varaktiga funktionsnedsättningar hamnar utanför den personliga assistansen.

Nya grundläggande behov

Utredningens förslag vad gäller nya grundläggande behov består av fyra delar:

- att det grundläggande behovet *annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade* upphävs.
- att det i 9 a § LSS ska 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

- att införa ett nytt grundläggande behov; *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.*
- att införa ytterligare ett nytt grundläggande behov; *kontinuerligt stöd som föranleds av varaktig eller långvarig medicinsk problematik där uteblivet stöd utgör en allvarlig risk för liv eller hälsa*

Förvaltningens synpunkter och förslag

Personlig assistans är ett personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer. Stödet ska finnas tillgängligt för den enskilde i olika situationer och under olika tider på dygnet. Insatsen är ett av de individuella stöd och lösningar som bidrar till individens självständighet i enlighet med det nationella målet för funktionshinderspolitiken.

Betänkandet innehåller förslag för att förstärka den personliga assistansen för barn, ge assistansanvändare förstärkt stöd vid behov av sjukvårdande insatser och stärka rätten till personlig assistans för vissa hjälpbehov som är av stor betydelse för möjligheten att delta i samhällslivet och leva sitt liv på samma villkor som andra.

Socialförvaltningen i Stockholms stad ställer sig positiv till utredningens förslag om att stärka rättssäkerheten vid bedömning av assistans till barn. Ett schabloniserat avdrag för föräldraansvar kan ge förutsättningar för mer rättvisa bedömningar om det utformas på ett lämpligt sätt. Genom att lägga till ett nytt grundläggande behov vid långvarig medicinsk problematik och undanta det från avdrag från föräldraansvaret, kommer det att bidra till att fler barn har rätt till personlig assistans. Det kan noteras att förslaget kan leda till att barn vårdas i hemmet i större utsträckning. Ur familjens synvinkel kan detta ha både för- och nackdelar.

När det gäller förslaget om att även barn med litet behov av stöd för sina grundläggande behov ska ha rätt till assistans menar förvaltningen att den föreslagna lagändringen behöver förtydligas.

Socialförvaltningen i Stockholms stad ställer sig positiv till utredningens förslag om att öka patientsäkerheten för personer i behov av sjukvårdande insatser och delar utredningens bedömning om behov av lagstiftning rörande egenvårdsinsatser, eftersom nuvarande föreskrifter inte fungerar i praktiken. Inom staden finns det erfarenhet av att det inte i tillräcklig utsträckning görs

egenvårdsbedömningar eller att de är otydliga, trots gällande föreskrifter.

Betänkandet föreslår möjligheten att beakta behov av sjukvårdande insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen vid bedömningen av rätt till personlig assistans. Förslaget gäller endast om ansvarig sjukvårdshuvudman har ingått en överenskommelse med arbetsgivaren för personliga assistenter om aktuella sjukvårdande insatser. Socialförvaltningen är tveksam till om förslaget som bygger på att regionen och kommunen ska träffa överenskommelser är tillräcklig. Enligt förvaltningens erfarenhet har lagstiftning med lösningar som bygger på överenskommelser mellan regionen och kommunen ofta inte fått den praktiska verkan och genomslag som har avsetts. Det finns dock exempel på fungerande överenskommelser, så som den så kallade ”andningsöverenskommelsen” som i Stockholms län använts för att på ett mycket reglerat sätt angett regionens och kommunernas ansvar för hälso- och sjukvård, personlig assistans /hemtjänst och kostnader vid andningshjälp.

Socialförvaltningen i Stockholms stad ser positivt på nya föreslagna grundläggande behov som kommer leda till att personer med omfattande tillsynsbehov som tidigare bara varit hänvisade till stöd dygnet runt genom bostad med särskild service, har möjlighet att beviljas personlig assistans. Det ger en variation av olika insatser och främjar möjligheten att delta i samhället vilket ligger i linje med de funktionshinderspolitiska målen.

Socialförvaltningen kan konstatera att en stor andel av personer som tillhör personkrets 1 har ett stort behov av förebyggande tillsyn. Socialförvaltningen efterlyser därför fler exempel och bättre vägledning för bedömning av personlig assistans i detta avseende. Önskvärt är också en mer ingående konsekvensanalys för vad utredningens förslag i denna del innebär för kommunerna.

Utredningens förslag kommer att innebära att fler personer har rätt till personlig assistans och personer som redan har assistans i dag får fler timmar. Genom förslaget kommer barn ha rätt till insatsen personlig assistans vid en lägre ålder. Fler personer kommer även ha rätt till assistansersättning från Försäkringskassan, vilket leder till en förflyttning av kostnader från kommun till stat. När stödbehovet kan tillgodoses genom personlig assistans minskar också behovet av andra insatser enligt LSS eller socialtjänstlagen vilket också leder till minskade kostnader för kommunerna.

När det gäller vad som i betänkandet anges om regionernas utgifter (avsnitt 12.3.3) är förvaltningen tveksam till bedömningen om ökade kostnader för regionen, eftersom det grundläggande ansvaret för hälso- och sjukvårdsinsatser är oförändrat enligt hälso- och sjukvårdslagen. Regionen har redan i dag ansvar för kostnader för hälso- och sjukvård förutom för det som bedöms kunna utgöra egenvård. Förvaltningen uppfattar inte att denna ansvarsfördelning förändras i förslaget, utan att förslagen syftar till en tydligare utformning som kan få ett bättre genomslag i praktiken.

Utredningen föreslår nya grundläggande behov i LSS-lagstiftningen. Stöd för varaktig eller långvarig medicinsk problematik samt kontinuerligt stöd för att förebygga ett beteende som kan vara riskfyllt kräver särskild kunskap. Socialförvaltningen menar att det därför är av stor vikt att arbetet fortsätter för höjd kompetens hos personliga assistenter.

Bilagor

1. Stärkt rätt till personlig assistans
2. Följebrev Stärkt rätt till personlig assistans KS 2021/845
3. Stärkt rätt till personlig assistans SOU 2021:37