

Handläggare
Susanna Nytell
Telefon: 0850815029

Till
Skarpnäcks stadsdelsnämnd
2021-09-02

Stärkt rätt till personlig assistans (SOU 2021:37)

Svar på remiss från kommunstyrelsen, dnr KS 2021/845

Förslag till beslut

Skarpnäcks stadsdelsnämnd beslutar följande:

Det överlämnade kontorsutlåtandet anmäls som svar på remissen och läggs till handlingarna.

Sammanfattning

Stadsdelsnämnden har fått betänkandet ”Stärkt rätt till personlig assistans. Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser (SOU 2021:37)” på remiss. I betänkandet presenteras förslag utifrån utredningens tre huvudsakliga uppdrag:

- att se över möjligheten att stärka rätten till personlig assistans för stöd vid egenvårdsinsatser,
- att analysera och ge förslag på hur rätten till personlig assistans för behov av hjälp med tillsyn kan stärkas och
- att göra en översyn av hur föräldraansvaret vid bedömningen av barns rätt till personlig assistans kan smaldas av.

Utredningen lämnar ett antal förslag som sammantaget syftar till att stärka den personliga assistansen för barn, ge assistansanvändare förstärkt stöd vid behov av sjukvårdande insatser samt 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.

Förvaltningen ser i huvudsak positivt på utredningens samtliga förslag. Förslagen är väl utredda och avvägda, både vad gäller principer för behovsbedömning och huvudmannaskap. Det är tydligt att förslagen avser återställa brister med insatsen personlig assistans så att syftet återgår till att vara i enlighet med konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Bakgrund

Regeringen beslutade i januari 2020 att uppdra åt en särskild utredare att se över vissa frågeställningar inom personlig assistans enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). I maj 2021 överlämnades betänkandet ”Stärkt rätt till personlig assistans. Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser (SOU 2021:37)” till socialminister Lena Hallengren. Regeringen har skickat ut betänkandet på remiss, bland annat till alla kommuner. Kommunstyrelsen har i sin tur skickat det vidare till fastighetsnämnden, socialnämnden samt Skarpnäcks, Spånga-Tensta och Södermalms stadsdelsnämnder. Remissvaret ska vara KF/KS kansli tillhanda senast 2021-08-17. Eftersom stadsdelsnämnden inte sammanträder innan dess har roteln bett förvaltningen att inkomma med ett kontorsutlåtande. Kontorsutlåtandet anmäls till stadsdelsnämnden 2021-09-02.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för individ- och Familjestöd. På grund av kort svarstid har svar på tjänstemannanivå i form av kontorsutlåtande skrivits och lämnats som svar vilket nu anmäls. Därav följer att det inte finns möjlighet för förvaltningsgruppen och pensionärsrådet att lämna synpunkter.

Ärendet

Utredningens uppdrag och förslag

Utredningens har haft tre huvudsakliga uppdrag:

- att se över möjligheten att stärka rätten till personlig assistans för stöd vid egenvårdsinsatser,
- att analysera och ge förslag på hur rätten till personlig assistans för behov av hjälp med tillsyn kan stärkas och
- att göra en översyn av hur föräldraansvaret vid bedömningen av barns rätt till personlig assistans kan smaldas av.

Nedan sammanfattas utredningens förslag inom dessa tre områden.

Förstärkt stöd vid behov av sjukvårdande insatser

En del personer inom LSS målgrupp behöver i sin vardag få hjälp med sjukvårdsinsatser, exempelvis att hantera läkemedel, lägga om sår, sköta en kateter eller hantera andningshjälpmedel.

Ofta utförs de sjukvårdande insatserna genom så kallad egenvård av den enskildes personliga assistenter och inte av hälso- och sjukvårdspersonal. Sjukvårdshuvudmannen gör bedömningen av om

en viss åtgärd kan utföras som egenvård. Idag finns starka incitament för både den enskilde och för hälso- och sjukvården att dessa åtgärder utförs som egenvård. För den enskilde innebär det att stödbehovet då kan ligga till grund för personlig assistans eller assistansersättning med möjlighet att få ett sammanhållet stöd för alla sina vardagliga behov och större inflytande över av vem och var stödet ska ges. För hälso- och sjukvården innebär egenvården att kostnaden för utförandet övergår till staten eller kommunen. Utredningen menar dock att det finns brister med detta vad gäller flera aspekter av patientsäkerheten.

Utredningen lämnar ett förslag som består av tre delar:

- En egenvårdslag som reglerar hälso- och sjukvårdens ansvar för exempelvis samverkan, planering, instruktioner och uppföljning föreslås införas. Utförarverksamhetens ansvar och uppgifter vid egenvård ska enligt förslaget regleras genom ett tillägg i förordningen om stöd och service till vissa funktionshindrade, om att den som ansöker om tillstånd att bedriva enskild verksamhet enligt LSS ska redovisa rutiner för hur egenvård ska hanteras i verksamheten.
- En ny bestämmelse föreslås i hälso- och sjukvårdslagen som anger att det, när hälso- och sjukvård ska ges till personer med stora och varaktiga funktionsnedsättningar, särskilt ska övervägas om insatserna kan ges på ett sätt som i högre utsträckning möjliggör för den enskilde att leva och delta i samhällslivet på samma villkor som andra.
- Genom ändringar i LSS och socialförsäkringsbalken ges en ny möjlighet att beakta behov av sjukvårdande insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen när behov av personlig assistans prövas under förutsättning att det finns ett avtal mellan sjukvårdshuvudmannen och den enskildes assistansanordnare som reglerar vissa angivna delar rörande de sjukvårdande insatserna.

Nya grundläggande behov

Till följd av rättspraxis under de senaste åren har behov av viss karaktär som *förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade* i allt lägre utsträckning kunnat räknas som grundläggande behov som ger rätt till personlig assistans. Det har lett till att personer som tillhör personkretsen enligt LSS hamnar utanför assistansrätten trots att de till följd av stora och varaktiga funktionsnedsättningar har mycket omfattande stödbehov.

Utredningen bedömer att det är nödvändigt att utöka möjligheten till insatsen personlig assistans. Följande förslag lämnas:

- Det grundläggande behovet ”*annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade*” föreslås upphävas. Förslaget syftar till att ta bort de insövningar av tillämpningen som rättspraxis skapat.
- Det föreslås 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.
- Två nya grundläggande behov föreslås införas. Det ena är ”*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 det andra är: ”*kontinuerligt stöd som föranleds av varaktig eller långvarig medicinsk problematik där uteblivet stöd utgör en allvarlig risk för liv eller hälsa.*”

Stärkt assistans för barn

Barn kan få rätt till personlig assistans på samma sätt som vuxna, men beviljas i genomsnitt färre assistanstimmar. Det beror bland annat på 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, vilket enligt utredningen främst beror på avsaknad av tydlig vägledning. Vissa barn med omfattande funktionsnedsättningar hamnar helt utanför assistansen trots att de har så omfattande svårigheter att de i praktiken behöver aktivt stöd och uppmärksamhet dygnet runt.

Utredningen föreslår följande ändringar:

- Det nya grundläggande behovet ”*kontinuerligt stöd som föranleds av varaktig eller långvarig medicinsk problematik där uteblivet stöd utgör en allvarlig risk för liv eller hälsa*” föreslås undantas från avdrag på samma sätt som i dag gäller för andning och sondmatning enligt 9 f § LSS. För barn som har behov som går utöver det föräldrar normalt tar ansvar för så ska inget föräldraavdrag göras.
- Avdraget för föräldraansvar ska kallas föräldraavdrag och schabloniseras samt fastställas i författning. Utredningen föreslår att det ska fastslås ett fåtal åldersspann med olika nivåer på schablonavdraget. Förslaget syftar till att förbättra rättssäkerheten vid bedömningen av föräldraansvarets storlek.

- Det föreslås även 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.

Konsekvenser av förslagen

Ekonomiska konsekvenser

Enligt utredningen medför förslagen sammantaget ökade offentliga kostnader om 2,7 miljarder kronor, varav förbättringarna för barn med funktionsnedsättningar står för 1,3 miljarder kronor.

Kostnaderna fördelar sig enligt utredningen så att staten ökar sina kostnader med drygt 3,5 miljarder kronor, kommunerna minskar sina kostnader med knappt en miljard kronor och regionerna återtar kostnader för sjukvård om cirka 170 miljoner kronor.

Samtidigt gör utredningen bedömningen att kommunernas minskade kostnader troligtvis är överskattade eftersom kostnaderna för tillfälliga utökningar och merkostnader för statligt beslutad assistans är desamma oavsett huvudman.

När det gäller förslag till finansiering av de förslag som lämnas skriver utredningen att ”I enlighet med finansieringsprincipen kan statens utgifter delvis finansieras genom att en minskning görs av anslag 1.1 Kommunal-ekonomisk utjämning, utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner motsvarande utgiftsminskningen för kommunerna. Resterande utgiftsökningen föreslås finansieras genom ökade anslag för assistansersättningen.”

Övriga konsekvenser

Utredningens bedömning är att de förslag som lämnas sammantaget stärker rätten till personlig assistans. Förslaget leder också till stärkt stöd, ökad patientmedverkan och ökad trygghet för personer som behöver hjälp med egenvård. Förslagen om nya grundläggande behov bedöms leda till att fler personer med omfattande stödbehov bli berättigade till assistansersättning och kommunalt finansierad personlig assistans. Detta medför att deras möjligheter att bo kvar i det egna hemmet, delta i samhällslivet och även i övrigt leva sitt liv på samma villkor som andra ökar. Förslagen om stärkt assistans för barn bedöms öka barns möjligheter att leva sitt liv på samma villkor som andra barn, och att färre barn behöver bo utanför föräldrahemmet. Enligt utredningen leder förslagen bland annat till förbättrad livssituation för barnets anhöriga, även för syskon, ökad jämställdhet, lägre sjukskrivningstal och ökat arbetsutbud för barnets föräldrar.

Synpunkter och förslag

Förvaltningens bedömning, i likhet med utredningens, är att det är sannolikt att det kommer att ta tid för omställningen till föreslagna ändringar. Det finns mycket riktigt personer som förlorat rätt till assistansersättning över tid men det finns också de som har förlorat delar av assistansrätten (tid för vissa behov) eller helt nekats assistansrätt. För kommunens del kommer det att innebära fler ansökningar om personlig assistans. Detta är utredningar som alltid är väldigt omfattande och görs parallellt med försäkringskassans utredningar. Systemet med dubbla assistansutredningar är i sig ett stort samhällsåtagande, även om denna fråga inte omfattas av kommittédirektivet för den här utredningen. Förvaltningens erfarenhet visar dock att det vid stora förändringar av så pass komplex lagstiftning som assistansrätten utgör behövs tid för beslutsmyndigheterna innan tillämpningen är synkroniserad i sådan grad att det underlättar för den enskilde. Med detta sagt är förvaltningens sammantagna uppfattning att föreslagna förändringar är bra och på ett tydligt sätt avser återställa insatsen personlig assistans både gällande rättssäkerhetsaspekter och så att syftet återgår till att vara i enlighet med konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Förstärkt stöd vid behov av sjukvårdande insatser

Förslaget att öppna upp lagstiftningen för assistans gentemot sjukvårdande insatser i de fall sjukvårdshuvudmannen bedömer att det kan utföras av assistansanordnaren innebär enligt förvaltningens mening klara förbättringar för den enskilde och underlättar också samordningen för parterna. Förvaltningen delar utredningens uppfattning att förändringar behövs och ser positivt på samtliga de förslag som lämnas.

De incitament som utredningen beskriver omgärdar systemet att bedöma hälso- och sjukvårdsinsatser som egenvård så att det medger grund för assistansersättning har över tid blivit tydliga för kommunen som beslutsfattare. Denna lägre patientsäkerhet har blivit en samtidig förutsättning för att den enskilde inte ska löpa risk att förlora assistansersättning. I SOU (2020:1) *Översyn av yrket personlig assistent* konstaterades också att ottydligheter om ansvar och befogenheter medför risker både ut ett patientsäkerhets- och arbetsmiljöperspektiv. Förvaltningens erfarenhet är att olika sjukvårdsinstanser lägger olika tonvikt vid bedömning och uppföljning av egenvård och det är oklart i intygen vilka krav som kan ställas på sjukvården.

Utöver systemincitamenten vill förvaltningen också lyfta att sedan LSS kom 1994 har utvecklingen gått stegvis mot mer sjukvård i hemmet bland annat genom den medicintekniska utvecklingen vilket också bidrar till behovet av att anpassa regelverk och lagstiftning så att det, i det här fallet inom assistansen, medger god och säker hälso- och sjukvård. Det är förvaltningens förhoppning att det i realiteten kommer att vara prioriterat för regionerna och för assistansutförarna, däribland kommunen, att upprätta avtal för att möjliggöra genomförandet av de möjligheter som lagförslaget öppnar för. Den opinion som finns inom funktionsrättsrörelsen och assistansanordnarna tillsammans med regionernas incitament bör kunna borga för det.

Nya grundläggande behov

Förvaltningen ser positivt på förslaget att avskaffa det grundläggande behovet ”annan hjälp som förutsätter ingående kunskap om den funktionshinderande” till förmån för två nya grundläggande behov. I det grundläggande behov som föreslås tas bort ska idag medräknas behov som uttrycks som *kvalificerade aktiverings- och motiveringsinsatser* samt *aktiv tillsyn av övervakande karaktär*. Formuleringarna uppfattas som svåra och otydliga att bedöma, vilket medfört behov av att luta sig mycket på rättspraxis som över tid smalnat av markant. Förvaltningen är också positiv till att utredningen fastslår att uttrycken utifrån ett konventionsrättsligt perspektiv bör ifrågasättas och att de bidrar till att en person beskrivs som icke-självbestämmande snarare än en person som är i behov av ett visst stöd för att få sina behov tillgodosedda.

De föreslagna två nya grundläggande behoven är enligt förvaltningens mening väl analyserade och avvägda för att reducera rättstillämpningens konsekvenser i form av ökad restriktivitet och ett stort antal tröskelutformade bedömningar. Det nya grundläggande behovet gällande stöd föranlett av medicinsk problematik menar förvaltningen är ett tydligt förslag för att öppna upp eller snarare återgå till att ge assistansrätt för behov som under lång tid berättigade till assistans med förlorades genom rättspraxis under 2010-talet. Detta till exempel bland annat genom att undanröja krav på bedömning av vilken typ av funktionsnedsättning som föranleder behovet. På sikt kan nya tolknings- och tillämpningssvårigheter riskera att uppstå genom att uttrycket ”medicinsk problematik” alltså är en bred formulering. I takt med att avtal om sjukvårdande insatser ingås mellan assistansanordnare och regioner kan förväntas att fler specifika medicinskt föranledda behov ska bedömas utifrån kriterier om grundläggande behov som

idag kan vara svåra att förutse. Förvaltningen menar att det är viktigt att följa och utvärdera att praxisutvecklingen blir som avsedd.

Stärkt assistans för barn

Förvaltningen är i huvudsak positiv till utredningens förslag. Det har i flera olika sammanhang konstaterats att det saknas såväl förutsägbarhet som enhetlighet hur beslutsmyndigheterna ska väga in vad som går under normalt föräldraansvar i bedömningar om assistansrätt. Detta är delvis för att begreppet är svårt att förhålla sig till i relation till familjer där ett barns behov på många sätt redan är olikt från ett barn utan stora funktionsnedsättningar men också för att ett föräldraansvar naturligt är aktiverat konstant oavsett ett barns specifika behov.

Utredningen föreslår att det bör införas en möjlighet att ta individuella hänsyn gällande barn vars grundläggande behov beräknats till att ligga strax under gränsen för att komma in i den statliga assistansersättningen. När då kommunen ska pröva de grundläggande behovens omfattning föreslår utredningen att kommunen ska bevilja personlig assistans om det bedöms vara till barnets bästa trots att behovet av hjälp med grundläggande behov endast omfattar ett antal timmar. Detta omnämns som ”ventilen” i utredningen och är enligt förvaltningens mening i grunden bra. Här ska särskilt beaktas insatsens betydelse för barnets möjlighet att växa upp i föräldrahemmet.

Att det idag inte finns en allmänt gällande nedre gräns för kommunalt finansierad personlig assistans enligt LSS för hjälp med grundläggande behov, men att rättstillämpningen medfört att det finns praxis kring detta, kan naturligtvis vara problematiskt. Förvaltningen menar dock att utredningens förslag att åtgärda detta med en hänvisning för kommunen till barnets bästa skapar andra problem, problem kring vilka parter som är bundna till förpliktelser om barnets bästa. Det framstår som att förslaget egentligen syftar till att säkerställa att barn som inte ges rätt till statlig assistansersättning med hänvisning till omfattningen av sina grundläggande behov ska få insatsen från kommunen utifrån konventionsrättsliga förpliktelser om barnets bästa, med hänvisning till kommunens yttersta ansvar (7 § LSS). Principen om barnets bästa utgör en konventionsförpliktelse som enligt förvaltningens mening inte kan blandas samman och lösas ut med kommunens yttersta ansvar. Avsikten med det yttersta ansvaret enligt LSS är inte att kommunen ska träda in i istället för en annan huvudman och innebär inte någon inskränkning i andra huvudmäns ansvar.

Det kan självklart hävdas, som görs i utredningen, att det för det enskilda barnets bästa inte bör vara av betydelse om barnet får sin insats som assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken eller som kommunalt finansierad personlig assistans enligt LSS. Dock ska man ha med sig att det i sin tur innebär en normkonflikt mellan de två styrande lagstiftningarna gällande personlig assistans i förhållande till barnkonventionen och att staten frångår sig skyldigheten att se till barnets bästa med hänvisning till kommunens yttersta ansvar.

Ekonomiska konsekvenser

I utredningen konstateras att de beräkningar som görs sannolikt är överskattade vad gäller kostnadsminskningar för kommunen. En orsak till detta är att kostnaderna för tillfälliga utökningar och merkostnader kvarstår. Utredningen fastslår att förskjutningen från stat till kommun varit som störst mellan 2015-2017. Förvaltningens erfarenhet visar att antalet personer med kommunalt finansierad personlig assistans ihållande ökat över tid, inte enbart sammankopplat med de överskjutningseffekter av rättstillämpningen som noterats under dessa år. Förvaltningen ser med oro på risken att en minskning av resurser till kommunerna baserat på utredningens beräkningar följer vid ett ikraftträdande av utredningens förslag.

Maria Mathiasson Laxvik
Stadsdelsdirektör

Hanna Jakhammer
Avdelningschef

Bilaga

Betänkandet ”Stärkt rätt till personlig assistans. Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser (SOU 2021:37)”

Attesterat av

Detta dokument har godkänts digitalt av följande personer:

| Namn | Datum |
|--|--------------|
| Maria Mathiasson Laxvik, Stadsdelsdirektör | 2021-08-17 |
| Hanna Jakhammer, Avdelningschef | 2021-08-17 |