



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2021-10-05

Diarienummer N161-1083/21

Handläggare

Anneli Jonebrant

Telefon: 031-365 63 17

E-post: anneli.jonebrant@funktionsstod.goteborg.se

Svar på remiss från Socialdepartementet om betänkandet Stärkt rätt till personlig assistans (SOU 2021:37)

Förslag till beslut

1. Nämnden för funktionsstöd tillstyrker betänkandet Stärkt rätt till personlig assistans med de synpunkter som framkommer i tjänsteutlåtandet.
2. Nämnden för funktionsstöd översänder förvaltningens tjänsteutlåtande som eget yttrande till Socialdepartementet.
3. Nämnden för funktionsstöd förklarar paragrafen omedelbart justerad.

Sammanfattning

Socialdepartementet har skickat betänkandet Stärkt rätt till personlig assistans (SOU 2021:37) på remiss till Göteborgs kommun, och nämnden för funktionsstöd har uppdragits att besvara remissen. Nämndens svar ska vara Socialdepartementet tillhanda senast den 1 november 2021.

Utredningens syfte har varit att stärka den personliga assistansen inom vissa särskilt utpekade områden. I uppdraget har det även ingått frågeställningar som rör hälso- och sjukvårdens område. I utredningens syfte har det bland annat ingått att se över möjligheten att stärka rätten till personlig assistans för stöd vid egenvårdsinsatser, 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 förslag inom tre områden; förstärkt stöd vid behov av sjukvårdande insatser, nya grundläggande behov samt stärkt assistans för barn.

Förvaltningen ställer sig överlag positiv till de förslag som utredningen lämnar.

Förvaltningen ställer sig tveksam till vissa förslag och efterfrågar till viss del även förtydliganden och ytterligare vägledning i exempelvis förarbeten.

De övergripande ekonomiska konsekvenserna för förvaltningen är svårbedömda. Enligt utredningen medför förslagen minskade kostnader för kommunerna med knappt en miljard kronor. Enligt utredningen ska de kostnadsminskningar som framkommit i utredningen ersättas via den kommunala finansieringsprincipen. Den sammantagna bedömningen utifrån vad som framgår i utredningen är således att förslagen inte bedöms få någon nämnvärd ekonomisk konsekvens för förvaltningen. Förvaltningen har dock uppmärksammat ett par sannolika faktorer som inte beaktas i utredningen, behov av ökad

bemanning och utlagda kostnader i avvaktan på Försäkringskassans beslut, och som riskerar att få vissa ekonomiska konsekvenser för förvaltningen.

En sammanfattning av remissvaret finns i tjänsteutlåtandets bilaga 4.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Utredningen bedömer att förslagen medför ökade kostnader om 2,7 miljarder kronor varav förbättringarna till barn med funktionsnedsättningar står för 1,3 miljarder kronor. Staten ökar sina kostnader med cirka 3,5 miljarder kronor, kommunerna minskar kostnaderna med knappt en miljard kronor och regionerna återtar kostnader för sjukvård om cirka 170 miljoner kronor.

De övergripande ekonomiska konsekvenserna för förvaltningen är svårbedömda då utredningens bedömningar bygger på många antaganden som också gäller för Sverige som helhet. Utredningens bedömningar bygger på antaganden om exempelvis hur många som kommer att ansöka om personlig assistans och avsluta en annan insats. Om de antagandena stämmer och hur väl de stämmer för förvaltningen är svårbedömt. Förvaltningen delar inte utredningens bedömning om att antalet barn med insatsen korttidsvistelse kommer att minska i den omfattning som antas. Vad förvaltningen erfar är det inte ovanligt att vårdnadshavare till barn som är beviljade personlig assistans ansöker om andra insatser enligt LSS, såsom korttidsvistelse.

Kommunernas kostnader beräknas enligt utredningen minska med knappt en miljard kronor som en följd av förslagen. Förvaltningens andel kan uppskattas genom att använda utredningens antagande på lokal nivå. Detta motsvarar en kostnadsminskning om cirka 19 miljoner kronor årligen vid en implementering på tre år. Utredningen uppskattar att ökningen av antalet assistansanvändare kommer att ske successivt och uppskattar att omfördelningen uppnås under en period om tre till fem år, därav beräkningen på tre år. Anledningen till den successiva omfördelningen uppges vara att många som berörs av förslaget redan har tidsbegränsade beslut om kommunala insatser enligt lag om särskild service till vissa funktionshindrade (LSS) eller socialförsäkringsbalken (SFB). Förvaltningen delar inte utredningens bedömning om att ökningen av antalet assistansanvändare kommer att ske successivt under en så lång tidsperiod och att antalet ansökningar inte kommer att öka i någon större utsträckning med anledning av de nya behoven.

Förvaltningen tror inte, så som utredningens bedömning tycks vara, att personer kommer att vänta ut sina tidsbegränsade beslut innan en ansökan om personlig assistans görs, både avseende helt nya ansökningar och ansökningar om utökat antal timmar. Ett ökat inflöde av ansökningar under en kortare tid leder till ökad arbetsbelastning och sannolikt behov av ökad bemanning vilket åtminstone initialt kan medföra ökade kostnader för förvaltningen.

För de personer som ansöker om assistans både hos kommun och Försäkringskassan fattar ibland förvaltningen beslut om personlig assistans i avvaktan på Försäkringskassans beslut. Detta på grund av långa handläggningstider hos Försäkringskassan. Om förvaltningens beslut inte motsvarar Försäkringskassans beslut eller om utföraren under handläggningstiden inte lämnar in korrekta tidrapporter i tid till Försäkringskassan så får förvaltningen inte tillbaka utlagda kostnader. Oavsett om förvaltningen får tillbaka

utlagda kostnader medför detta åtminstone initialt ytterligare ökade kostnader för förvaltningen.

Enligt utredningen ska de kostnadsminskningar som framkommit i utredningen ersättas via den kommunala finansieringsprincipen. Den kommunala finansieringsprincipen innebär att om det kommunala ansvaret minskas på statligt initiativ ska kommunernas ersättning minskas. Den sammantagna bedömningen utifrån vad som framgår i utredningen är således att förslagen inte bedöms få någon nämnvärd ekonomisk konsekvens för förvaltningen. De sannolika faktorer som förvaltningen uppmärksammat och som inte beaktas i utredningen, behov av ökad bemanning och utlagda kostnader i avvaktan på Försäkringskassans beslut, riskerar dock att åtminstone initialt få vissa ekonomiska konsekvenser för förvaltningen. I vilken omfattning är dock svårbedömt då det bland annat beror på hur många som kommer att ansöka, hur många som först ansöker hos kommunen eller parallellt ansöker hos både kommunen och Försäkringskassan och om förvaltningen fattar beslut som ligger i linje med Försäkringskassans beslut.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på ärendet om stärkt rätt till personlig assistans utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Flera av de förslag som lyfts fram i utredningen gällande förstärkt stöd vid behov av sjukvårdande insatser, nya grundläggande behov samt stärkt assistans för barn har en direkt koppling till flera av de rättighetsområden som finns i *Göteborgs Stads program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning*, bland annat rätten till ett självständigt liv och rätten till bästa möjliga hälsa. Utredningens förslag kan antas bidra till den enskildes möjlighet att få dessa rättigheter tillgodosedda.

Utredningen bedömer att förslagen avseende stärkt assistans för barn ökar barns möjlighet att leva sitt liv på samma villkor som andra barn och det bedöms också leda till att färre barn behöver bo utanför föräldrahemmet. Förslagen bedöms enligt utredningen vidare leda till minskad belastning för barnets anhöriga. Det leder till ökad jämställdhet, lägre sjukskrivningstal och ökat arbetsutbud för barnets föräldrar vilket leder till positiva effekter och utjämnande socioekonomiska villkor för barnet och även för syskon i familjen. Förvaltningen instämmer i utredningens bedömning men erfar också att det inte är ovanligt att föräldrar till barn som är beviljade personlig assistans uttrycker att de behöver arbeta som assistenter, trots att de inte vill, på grund av svårigheter att rekrytera assistenter. Det kan medföra behov av avlastning och minskade förutsättningar att ha ett annat arbete.

Samverkan

Information om ärendet lämnas på förvaltningsgemensam samverkansgrupp (FSG) den 20 oktober 2021.

Bilagor

1. Betänkandet Stärkt rätt till personlig assistans (SOU 2021:37)
2. Remiss om Stärkt rätt till personlig assistans (SOU 2021:37)

3. Relaterade utredningar till Stärkt rätt till personlig assistans (SOU 2021:37)
4. Sammanfattning av remissvar till Socialdepartementet – Stärkt rätt till personlig assistans (SOU 2021:37)

Ärendet

Nämnden har uppdragits att besvara remiss om betänkandet Stärkt rätt till personlig assistans (SOU 2021:37). Svaret ska vara Socialdepartementet till handa senast den 1 november 2021.

Beskrivning av ärendet

Regeringen beslutade den 23 januari 2020 att uppdra åt en särskild utredare att se över vissa frågeställningar inom personlig assistans enligt LSS. Detta ledde till betänkandet Stärkt rätt till personlig assistans – Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser (SOU 2021:37). Utredningens syfte har varit att stärka den personliga assistansen inom vissa särskilt utpekade områden. I uppdraget har det även ingått frågeställningar som rör hälso- och sjukvårdens område. I utredningens syfte har det bland annat ingått att se över möjligheten att stärka rätten till personlig assistans för stöd vid egenvårdsinsatser, 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 smalnas av.

Förslagen som utredningen lämnar ska öka kontinuiteten och förutsägbarheten inom personlig assistans och assistansersättning enligt SFB samt präglas av hög kvalitet och rättssäkerhet. Utgångspunkten ska vara att förslagen ska bidra till långsiktig stabilitet såväl ur ett individperspektiv som ur ett samhällsperspektiv samt vara kostnadsmässigt hållbara.

Lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

Sammanfattning av utredningens förslag och motiven

Förstärkt stöd vid behov av sjukvårdande insatser

En del personer som tillhör personkretsen enligt LSS behöver i sin vardag få hjälp med uppgifter som är av sjukvårdande karaktär. Ofta utförs de sjukvårdande insatserna genom så kallad egenvård av den enskildes personliga assistenter vilket innebär att det inte är hälso- och sjukvårdspersonal som utför åtgärderna. Det är hälso- och sjukvården som gör bedömningen av om en viss hälso- och sjukvårdsåtgärd kan utföras som egenvård. Det finns i dag starka incitament för att hälso- och sjukvårdsåtgärder utförs som egenvård bland annat eftersom stödbehovet då kan ligga till grund för personlig assistans eller assistansersättning. För hälso- och sjukvården innebär egenvården att det finansiella ansvaret för utförandet lämnar hälso- och sjukvården och övergår till staten eller kommunen. Utredningen bedömer att det finns brister rörande den enskildes medverkan i bedömningen av egenvård men också inom andra områden som är av stor betydelse för att insatsen ska vara trygg och säker.

Utredningens förslag för att komma tillrätta med de brister som identifierats består av tre delar. Första delen syftar till förstärkt trygghet när hjälp med egenvård ges av någon inom ramen för sin yrkesutövning:

- Förslag om att en egenvårdslag införs som reglerar hälso- och sjukvårdens ansvar för till exempel samverkan, instruktioner, uppföljning.
- Förslag om ett tillägg i LSS som reglerar utförarverksamhetens ansvar och uppgifter vid egenvård.

- Förslag om att det ska vara ett krav att den som ansöker om tillstånd att bedriva enskild verksamhet enligt LSS redovisar rutiner för hur egenvård ska hanteras i verksamheten.

Den andra delen syftar till att hälso- och sjukvården ska ta större hänsyn till livsvillkoren när vård ska ges till personer med stora och varaktiga funktionsnedsättningar.

- Förslag om införande av en bestämmelse 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 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.

Den tredje delen syftar till att personer i målgruppen som har behov av sjukvårdande insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen (HSL) ska kunna få ett sammanhållet stöd för det som hen behöver hjälp med i sin vardag.

- Förslag om att det ska bli möjligt att beakta behov av sjukvårdande insatser enligt HSL vid bedömningen av rätt till personlig assistans eller assistansersättning. En förutsättning ska vara att det finns en överenskommelse mellan sjukvårdshuvudmannen och den enskildes anordnare av personlig assistans om utförande av de sjukvårdande insatserna.

Nya grundläggande behov

I utredningen beskrivs att det de senaste åren har skett en utveckling i rättspraxis avseende det grundläggande behovet ”annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade”. Det har lett till att vissa typer av stödbehov såsom motivering och vägledning för att klara av att genomföra vissa saker, särskilt stöd för att förebygga ett beteende som kan vara riskfyllt eller stöd vid allvarlig medicinsk problematik där någon behöver vara närvarande och ge hjälp när behov uppstår, i allt lägre utsträckning kan beaktas som sådana grundläggande behov som grundar rätt till personlig assistans. Det här har lett till att personer som tillhör personkretsen enligt LSS hamnar utanför den personliga assistansen trots att de till följd av stora och varaktiga funktionsnedsättningar har mycket omfattande stödbehov. Att utöka möjligheten till insatsen personlig assistans är därför, enligt utredningens bedömning, nödvändig för att på ett ändamålsenligt sätt stärka rätten till personlig assistans som det har beskrivits i uppdraget.

Utredningens förslag består av fyra delar. Den första delen syftar till att ta bort de insnävningar av tillämpningen som rättspraxis har skapat:

- Förslag om att det grundläggande behovet annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade upphävs.

Den andra delen avser:

- Förslag 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. Behov av sådant stöd utgör alltså inte ett eget grundläggande behov utan ska ses som en del av det behov som stödet gäller, exempelvis personlig hygien.

Den tredje delen avser:

- Förslag om 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”. Vid behov av stöd för att förebygga att det uppkommer ett beteende med risk för skada samt vid behov av stöd för att minska riskerna för skada när ett visst beteende väl har uppkommit.

Den fjärde delen avser:

- Förslag om att införa 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.” Omfattar både praktiska åtgärder och en sådan närvaro som behövs för att kunna avläsa den enskildes hälsotillstånd samt uppmärksamma när åtgärder behövs.

Med dessa nya grundläggande behov skulle det totalt vara sju grundläggande behov.

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. Det beror främst på en avsaknad av tydlig vägledning. Hos de assistanssökande finns en uppfattning om att bedömningarna många gånger präglas av godtycke. Enligt utredningen finns en risk att dagens tillämpning av föräldraansvaret leder till att barn beviljas färre assistanstimmar än vad som motsvarar deras behov av assistans. Det sammanlagda avdrag som görs för föräldraansvaret leder till att barn med omfattande funktionsnedsättningar hamnar helt utanför assistansen trots så omfattande svårigheter att de i praktiken behöver aktivt stöd och uppmärksamhet dygnet runt. Utredningen bedömer att en stor förändring behövs för att ge förutsättningar för en tillämpning av föräldraansvaret som är förutsägbar, enhetlig och transparent. Därutöver krävs att avdraget blir ändamålsenligt avgränsat.

Utredningens förslag består av tre delar. Första delen syftar till att om barnet har behov som går utöver det föräldrar normalt tar ansvar för så ska inget föräldraansvar göras.

- Förslag att det nya grundläggande behovet ”kontinuerligt stöd som föranleds av varaktig eller långvarig medicinsk problematik där uteblivet stöd utgör allvarlig risk för liv eller hälsa” undantas för avdrag på samma sätt som idag gäller för andning och sondmatning.

Andra delen syftar till att öka rättssäkerheten vid bedömningen av föräldraansvarets storlek.

- Förslag om att avdraget för föräldraansvar ska schabloniseras och fastställas i författning. Avdraget ska kallas föräldraavdrag. Utredningen föreslår att schablonen ska vara tvådelad där en del avser grundläggande behov och en del

avser andra personliga behov enligt § 9a LSS. Utredningen föreslår vidare att det ska fastslås ett fåtal åldersspann med olika nivåer.

Den tredje delen avser:

- Förslag om 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

Utredningen bedömer att förslagen medför ökade kostnader om 2,7 miljarder kronor varav förbättringarna till barn med funktionsnedsättningar står för 1,3 miljarder kronor. Staten ökar sina kostnader med cirka 3,5 miljarder kronor, kommunerna minskar kostnaderna med knappt en miljard kronor och regionerna återtar kostnader för sjukvård om cirka 170 miljoner kronor.

Utredningen bedömer att förslaget om förstärkt stöd vid behov av sjukvårdande insatser leder till stärkt stöd, ökad patientmedverkan och ökad trygghet för personer som behöver hjälp med egenvård. Personer som har stora och varaktiga funktionsnedsättningar och i sin vardag har behov av sjukvårdande insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen kan få ett sammanhållet stöd. Förslaget innebär att kostnader för vissa sjukvårdande insatser omfördelas så att sjukvårdshuvudmannen återfår kostnaderna som idag bärs av stat eller kommun genom assistansersättning eller personlig assistans enligt LSS.

Utredningens förslag om nya grundläggande behov leder till att fler blir berättigade assistansersättning och kommunalt finansierad assistans. Flertalet av dessa personer har i dag kommunalt finansierad assistans eller andra insatser från kommuner. Kostnader omfördelas så att staten återtar kostnader som under de senaste åren har lagts på kommunerna.

Utredningens förslag om stärkt assistans för barn leder till att fler barn med omfattande behov blir berättigade till personlig assistans eller assistansersättning. De som redan idag är berättigade till insatsen kommer att kunna beviljas fler timmar. Utredningen bedömer att förslagen ökar barns möjlighet att leva sitt liv på samma villkor som andra barn och det bedöms också leda till att färre barn behöver bo utanför föräldrahemmet. Enligt utredningen har förslagen särskilt stor betydelse för barn som har stödbehov som omfattas av 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”. Förslagen bedöms enligt utredningen vidare leda till minskad belastning för barnets anhöriga. Det leder till ökad jämställdhet, lägre sjukskrivningstal och ökat arbetsutbud för barnets föräldrar vilket leder till positiva effekter och utjämnande socioekonomiska villkor för barnet och även för syskon i familjen.

Förvaltningens bedömning

Förvaltningen vill framföra att det är svårt att bedöma förändringar avseende personlig assistans i sin helhet eftersom insatsen hanteras även i andra utredningar och direktiv.

Förstärkt stöd vid behov av sjukvårdande insatser

En ny lag om egenvård

Förvaltningen välkomnar förslaget om en ny lag om egenvård och ser ett stort behov av en sådan lagstiftning.

I utredningen (s. 315) beskrivs vem som får göra en egenvårdsbedömning. Förslaget är att bedömningen får göras av ”behandlande legitimerad yrkesutövare inom hälso- och sjukvården”. Förvaltningen anser att det är otydligt vad som avses med behandlande legitimerad yrkesutövare och om det exempelvis bör eller ska vara en läkare.

Förvaltningen efterfrågar ett tydliggörande. Utredningen föreslår vidare att det nuvarande tillägget ”inom sitt ansvarsområde” ska tas bort. Förvaltningen ställer sig tveksam till att ta bort detta tillägg och bedömer att det finns en risk med detta då det inte sällan behövs kompetens inom just det område som egenvårdsbedömningen gäller. Förvaltningen anser att det bör regleras i den nya lagstiftningen att det är den behandlande legitimerade yrkesutövaren, med ett tydliggörande om vilken yrkeskategori som avses, inom hälso- och sjukvården som inom sitt ansvarsområde ska göra en bedömning av om en hälso- och sjukvårdsåtgärd kan utföras som egenvård.

Förslaget om lag om egenvård innefattar reglering och förslag gällande samverkan, skriftlig planering och uppföljning. Förvaltningen ställer sig positiv till samtliga dessa förslag men anser att det i lagstiftningen bör ställas krav på att följa upp dessa faktorer. Verksamhetens uppföljningsansvar beskrivs i dag i SOSFS 2011:9 *Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete* men bör regleras i lagstiftningen.

Utredningen föreslår att om patienten behöver hjälp med utförandet av egenvård av någon som gör detta inom ramen för sin yrkesutövning ska den som ansvarar för egenvårdsbedömningen upprätta en skriftlig planering. Planeringen ska bland annat innehålla hur och när egenvården ska följas upp av hälso- och sjukvården. Förvaltningen anser dock att det vore bra egenvårdsbedömningen i sig tidsbegränsas då det medför ett krav på att följa upp behovet och om det fortfarande kvarstår.

Utförarverksamhetens roll vid egenvård förtydligas

Förvaltningen ställer sig positiv till att utförarverksamhetens roll vid egenvård förtydligas. Utredningens förslag bedöms skapa förutsättningar för ökad tydlighet inom detta område vilket förvaltningen anser att det finns ett stort behov av.

Förvaltningen ställer sig positiv till de förslag som lämnas inom detta område men anser att förslaget om att hälso- och sjukvården ska informeras om skada eller risk för skada har inträffat vid egenvård bör förtydligas. Av förslaget framgår att ansvarig befattningshavare i verksamheten ansvarar för att informera den inom hälso- och sjukvården som är ansvarig för egenvårdsbedömningen om det har inträffat en händelse som medfört skada eller en påtaglig risk för skada i samband med att egenvård har givits. Förvaltningen menar att det bör tydliggöras vad den ansvariga för egenvårdsbedömningen ska göra med informationen. Hur och var ska informationen föras vidare? Hur ska man kunna sammanställa och analysera de skador som inträffar i verksamheterna om informationen inte förs vidare från ansvariga för respektive egenvårdsbedömning? Detsamma gäller den ansvarige befattningshavaren inom verksamheten. Även där menar förvaltningen att det bör tydliggöras att informationen ska föras vidare för att sammanställningar och analyser ska kunna göras.

Utredningen beskriver att om den enskilde inte samtycker till att informationen lämnas till den inom hälso- och sjukvården som är ansvarig för bedömningen så är den utförande verksamheten förhindrad att meddela hälso- och sjukvården om skadan eller den påtagliga risken för skada (om inte omständigheterna är sådana att exempelvis en sekretessbrytande regel aktualiseras). Utredningen konstaterar samtidigt att det under vissa omständigheter kan vara så att verksamheten är förhindrad att utföra hjälpen och menar att en dialog då bör föras med den enskilde om hur situationen ska lösas. Förvaltningen ställer sig tveksam till om det är tillräckligt att det står att en dialog ska föras med den enskilde. Förvaltningen menar att formuleringar som denna skapar en otydlighet om vem som egentligen äger frågan och bedömningen av om egenvården kan utföras på ett säkert sätt. Förvaltningen anser att det bör tydliggöras vem som har det yttersta ansvaret för bedömningen av om egenvård kan utföras på ett sätt. Det bör vara den ansvarige för egenvårdsbedömningen inom hälso- och sjukvården men förvaltningen ser idag att det råder oklarheter i denna fråga och att det är personbundet.

Förstärkt rätt till personlig assistans för personer som har behov av sjukvårdande insatser enligt HSL

Förvaltningen anser att det i grunden är ett bra förslag att behov av hjälp med grundläggande behov som utgör sjukvårdande insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen ska beaktas vid bedömningen av om rätt till personlig assistans föreligger.

En förutsättning för att behov av hjälp i form av sjukvårdande insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen ska beaktas vid bedömningen av om en person har rätt personlig assistans är att den ansvarige sjukvårdshuvudmannen har ingått en överenskommelse med arbetsgivare till personliga assistenter om utförande av de sjukvårdande insatserna. Förvaltningen uppfattar att det således ska finnas ett avtal mellan den enskilde och en assistansanordnare *innan* den enskilde får beslutet om personlig assistans. Detta anser förvaltningen bör förtydligas. Om så är fallet kan ett beslut om insatsen inte fattas förrän det finns ett avtal. Detta menar förvaltningen kan leda till längre utredningstider och man kan också tänka sig att assistansanordnaren vill veta hur många timmar den enskilde har rätt till assistans innan anordnaren vill ingå ett avtal och åta sig uppdraget. Här ser förvaltningen en risk för svårigheter av detta förfarande i praktiken.

Som nämnts under rubriken ”En ny lag om egenvård” anser förvaltningen att det vore bra egenvårdsbedömningen i sig tidsbegränsas. Även när det gäller förslaget om att grundläggande behov som utgör sjukvårdande insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen ska beaktas vid bedömningen av om rätt till personlig assistans föreligger, ser förvaltningen fördelar med om egenvårdsbedömningen i sig tidsbegränsades så att bedömningen om egenvård inte löper på och fortsätter över tid.

Förvaltningen tolkar utredningens förslag som att det är hälso- och sjukvården som ska stå för ersättningen för de sjukvårdande insatser som utförs. Utredningen bedömer inte att det är lämpligt att i LSS eller SFB reglera villkoret för överenskommelsen mellan assistansanordnaren och den ansvariga sjukvårdshuvudmannen i fråga om exempelvis ansvarsfördelning eller ersättning. Förvaltningen anser dock att faktorer kopplat till ersättning och fakturerings bör tydliggöras för att undvika diskussioner avseende ersättning som också kan påverka den enskilde negativt.

Nya grundläggande behov

Förvaltningen ställer sig i grunden positiv till införandet av nya grundläggande behov men ställer sig tveksam till vissa aspekter i förslagen, framför allt avseende behovet ”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 att behov av kvalificerat motiverande eller vägledande stöd som 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. Förvaltningen ser i varje fall behov av förtydliganden och ytterligare vägledning i exempelvis förarbeten om dessa förslag blir lag.

Förvaltningen delar utredningens bedömning om att det finns skäl att avstå från att använda begreppen tillsyn, övervakning och ingripanden. Förvaltningen ställer sig överlag positiv till att annan hjälp som förutsätter ingående kunskap om den funktionsnedsatte upphävs. På så sätt som det grundläggande behovet annan hjälp som förutsätter ingående kunskap har utvecklats behöver den som utreder behovet ta sig igenom praxis och förarbeten för att få en tydlighet i vad det grundläggande behovet omfattar. Införandet av nya grundläggande behov där det i lagtexten tydligare beskrivs vilka behov som omfattas av respektive grundläggande behov underlättar vid en bedömning av rätten till personlig assistans.

Förvaltningen delar vidare utredningens bedömning om att det inte innebär en generell försvagning av rätten till personlig assistans genom att ta bort det grundläggande behovet annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade. De nya grundläggande behoven bedöms fånga upp de stödbehov som idag omfattas av behovet.

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

Förvaltningen bedömer att man genom införandet av detta nya grundläggande behov vidgar målgruppen som kan ha rätt till personlig assistans, i jämförelse med behovet annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade. Så som det föreslagna grundläggande behovet beskrivs i betänkandet syftar det till att hindra och förebygga ett riskfyllt beteende hos den enskilde. Förvaltningen menar att det i praktiken många gånger bör kunna innebära att assistenten rent fysiskt hindrar den enskilde från det riskfyllda beteendet. Förvaltningen anser att det behöver övervägas dels om och när en sådan insats får utföras av personliga assistenter, dels om behovet helt kan tillgodoses inom ramen för frivilliga åtgärder eller om förslaget öppnar upp för tvångsåtgärder mot den enskilde. Exempelvis kan det problematiseras hur man ska göra bedömningen av vad som är frivilliga insatser och vad som är tvång. Förvaltningen menar att det kommer att krävas mycket av assistenterna som många gånger arbetar ensamma. Vad finns det för möjlighet för en assistent att sätta sin egen säkerhet först/att backa undan? Förvaltningen bedömer att det kan leda till ett ökat antal ansökningar om dubbelassistans.

Förvaltningen vill tillägga att det finns en risk att det blir svårt att rekrytera assistenter som kan hantera de riskfyllda beteenden som inryms inom det föreslagna grundläggande behovet. I nuläget finns det inget utbildningskrav inom yrket personlig assistent. Förvaltningens förhoppning är att de formuleringar som finns inom det föreslagna grundläggande behovet kan belysa behovet och vikten av att arbeta för att stärka kompetensen inom yrket personlig assistent. Förvaltningen ser positivt på det arbete som pågår utifrån Socialstyrelsens uppdrag att ta fram ett utbildnings- och kunskapsmaterial

om personlig assistans och ser att detta material är av särskild vikt om det nya grundläggande behovet införs.

Förvaltningen ställer sig positiv till rekvisiten ”fysiskt skadar sig själv, någon annan eller egendom” och delar utredningens bedömning om att rekvisiten inte bör gälla när den enskilde på grund av bristande insikt i vad som är farligt försätter sig i situationer som på ett mer indirekt sätt innebär en sådan risk, till exempel genom riskfyllda kontakter på internet.

Av utredningens förslag framgår att det inte bör ställas krav på att faktiska episoder med ett visst beteende ska inträffa eller att skador ska uppstå med en viss frekvens, det är tillräckligt att det framgår att det utifrån de individuella svårigheter som den enskildes funktionsnedsättning innebär finns en påtaglig risk för att ett visst beteende ska uppkomma, och att det skulle kunna leda till en sådan skada som omfattas av bestämmelsen. Förvaltningen efterfrågar ett tydliggörande avseende hur den påtagliga risken ska bedömas. Är det exempelvis tillräckligt med ett läkarintyg där det framgår att det finns en påtaglig risk? Och om det finns en historik av ett sådant beteende som inte längre förekommer, ska en bedömning av risken göras utifrån en historik?

I utredningen (s. 400) beskrivs att det med begreppet kontinuerligt avses att närvaron av en annan person som kan ge stödet ska behövas löpande under en stor del av personens vakna tid. Förvaltningen anser att formuleringarna ”kontinuerligt” och ”löpande under en stor del av personens vakna tid” ger upphov till ett visst tolkningsutrymme och bedömer att det är sannolikt att frågan om vad som avses med kontinuerligt och löpande under en stor del av personens vakna tid lämnas till domstolen att avgöra. Det medför att det troligen tar några år innan det kommer praxis i frågan och närmare vägledning kring hur begreppet kontinuerligt ska bedömas.

Av utredningen (s. 400) framgår att det enligt förslaget inte bör ställas krav på att den person som ger stödet ständigt ska behöva vara i den enskildes omedelbara närhet utan att det exempelvis kan räcka att vara på plats i den enskildes bostad. Förvaltningen efterfrågar ett tydliggörande kring hur beräkning av tid ska göras i sådana fall.

Kontinuerligt stöd som föranleds av varaktig eller långvarig medicinsk problematik där uteblivet stöd utgör en allvarlig risk för liv eller hälsa

Förvaltningen ställer sig positiv till detta förslag.

Utredningen menar att det inte är möjligt att göra en uttömmande uppräkningslista över de olika typer av medicinsk problematik som skulle kunna medföra sådana stödbehov som omfattas av det nya grundläggande behovet. Förvaltningen har en förståelse för detta men menar att en ökad tydlighet kring vilka typer av medicinsk problematik som kan tänkas ingå i detta grundläggande behov skapar mindre utrymme för tolkning.

Förvaltningen anser att formuleringen ”varaktig eller långvarig” ger upphov till ett visst tolkningsutrymme och bedömer att det är sannolikt att frågan om vad som avses med varaktig eller långvarig lämnas till domstolen att avgöra. Det medför att det troligen tar några år innan det kommer praxis i frågan och närmare vägledning kring vad som ska bedömas som varaktigt eller långvarigt.

Förvaltningen delar utredningens bedömning om att det inte bör uppställas ett krav på den enskildes medverkan vid de aktuella hjälpåtgärderna när det handlar om ett stöd som grundas i en allvarlig risk för liv eller hälsa.

Behov av kvalificerat motiverande eller vägledande stöd som 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

Förvaltningen bedömer att detta förslag betydligt vidgar målgruppen som kan ha rätt till personlig assistans men ställer sig tveksam till bedömningsgrunderna. Hur mycket motivering eller vägledning handlar det om för att stödet ska beaktas som en del i det grundläggande behov som det avser att tillgodose? Förvaltningen bedömer det riskerar att bli stora skillnader i bedömningar fram till att det finns mer praxis inom detta område. Om bestämmelsen ska införas anser förvaltningen att det behövs ytterligare vägledning i förarbetena. Förvaltningen ställer sig också frågande till vilka underlag som kan efterfrågas som ett stöd i bedömningen, särskilt om den enskilde inte går i skolan, på daglig verksamhet med mera där uppgifter kan inhämtas ifrån. Kommer en ADL-bedömning ("aktiviteter i dagliga livet") att tillföra något? Kan ett läkarintyg styrka detta behov och vad grundar sig läkarintyget på – läkarens observation vid ett eller flera tillfällen eller anhörigas beskrivning av den enskildes behov? Förvaltningen ser stora utmaningar i hur bedömningen ska göras på ett rättssäkert sätt.

Stärkt assistans för barn

Föräldraavdrag

Förvaltningen ställer sig överlag positiv till förslaget om att frånga begreppet föräldraansvar och i stället införa begreppet föräldraavdrag.

Föräldraavdraget schabloniseras

Förvaltningen delar utredningens bedömning om att en schablon ger bättre förutsättningar för rättssäkerhet. Förvaltningen vill ändå problematisera införandet av en schablon då detta frångår de individuella prövningar som annars alltid görs. Förvaltningen vill lyfta fram att det oavsett schablon handlar om kvalificerade och många gånger svåra utredningar och bedömningar av stödbehovet som fortsatt behöver göras innan schablonen ska räknas av. Trots ovanstående ställer sig förvaltningen positiv till införandet av en schablon.

Förvaltningen ställer sig positiv till att schablonen varierar med barnets ålder och att det finns ett fåtal åldersspann med olika nivåer på schablonavdraget. Förvaltningen avser dock att åldersspannet 1-6 år är för stort eftersom det är stora skillnader på vad en 1-åring och en 6-åring generellt klarar. Förvaltningen föreslår att det skulle vara två åldersspann inom dessa åldrar, ett spann mellan 1-3 år och ett spann mellan 4-6 år.

När det gäller avdraget inom varje åldersspann ställer sig förvaltningen frågande till föräldraavdraget för barn under 1 år. Här föreslår utredningen att föräldraavdraget avseende grundläggande behov är 12 timmar per dygn. Förvaltningen ställer sig tveksam till att avdraget inte är större, med undantag för de hjälpbehov som är undantagna från avdrag vilket förvaltningen ställer sig positiv till, då barn under ett år har ett mycket omfattande behov av tillsyn och stöd. Avdraget minskar också enligt förslaget avsevärt från 1 år då avdraget föreslås vara 2,5 timmar per dygn.

Förvaltningen ställer sig positiv till förslaget om att det inte görs något föräldraavdrag efter 18 års ålder, även om den enskilde fortfarande bor hemma hos sina föräldrar.

Förvaltningen delar utredningens bedömning om att en reglering inom detta område bör göras i en författning och inte enbart i kunskapsstöd eller riktlinjer. Förvaltningen bedömer dock, oavsett reglering i författning, att det kommer att finnas ett behov av ett kunskapsstöd avseende föräldraavdrag som stöd i handläggningen.

Förvaltningen anser att utredningen har ett stort föräldrafokus vilket förvaltningen till stor del ställer sig positiva till. Förvaltningen efterfrågar dock också resonemang och ställningstaganden gällande valfrihet, självbestämmande och frigörelse för äldre barn, över 15, som är beviljade personlig assistans och vars föräldrar är assistenter.

Utredningens direktiv har bland annat varit att föräldrar till barn med funktionsnedsättning ska ha rätt till den avlastning de behöver för att kunna förena familjeliv med arbete på samma sätt som andra föräldrar. I utredningen beskrivs att schablonen, genom att den tar hänsyn till den tid som föräldrar normalt har till sitt förfogande för att hjälpa sina barn, ger möjlighet till förvärvsarbete utanför familjen. Förvaltningen efterfrågar ett resonemang om att det ofta är föräldrar som utför assistansen. Förvaltningens erfarenhet är att det inte alltid är föräldrarnas önskan att utföra assistansen, men exempelvis på grund av svårigheter att rekrytera assistenter upplevs det inte alltid finnas något alternativ. Utredningen bedömer att ansökan om andra insatser såsom avlösarservice och korttidsvistelse kommer att minska. Förvaltningen ser dock att det inte är ovanligt att föräldrar till barn som är beviljade personlig assistans ansöker om andra insatser, såsom korttidsvistelse, i syfte att få avlastning. Med beaktande av detta delar förvaltningen inte helt utredningens bedömning om att antalet barn med insatsen korttidsvistelse kommer att minska i den omfattning som uppskattas.

Förvaltningen efterfrågar ett ställningstagande kring om avsikten med personlig assistans är att insatsen ska tillgodose alla behov, även föräldrars behov av avlastning, eller om andra insatser såsom korttidsvistelse kan vara aktuella.

Ventilen – hänsyn till det enskilda barnets situation

Utredningen föreslår att vid kommunens bedömning av om ett barns behov av hjälp med de grundläggande behoven är av sådan omfattning att det finns rätt till personlig assistans enligt LSS ska hänsyn tas till det som bedöms vara barnets bästa. Förvaltningen ställer sig mycket tveksam till detta förslag.

Det framgår redan av 6 a § LSS att när åtgärder rör barn ska barnets bästa beaktas. Det framgår även av barnkonventionen att det som bedöms vara barnets bästa ska beaktas vid alla beslut som rör barnet. Förvaltningen ställer sig frågande till vad utredningens avsikt med att införa den så kallade ventilen är och i vilka situationer den ska användas. Utredningen beskriver också att det finns vissa framtagna stödmaterial för att göra bedömningar utifrån barnets bästa men menar också att exakt samma tillvägagångssätt inte kommer att passa alla kommuner och att alla kommuner själva måste utarbeta sina rutiner för hur barnets bästa tas tillvara inför ett beslut om personlig assistans. Denna formulering menar förvaltningen öppnar för olikheter i bedömningarna. Förvaltningen menar att det finns risk för ett oklart rättsläge, vilket i sig kan innebära att enskilda ges olika tillgång till insatsen.

Om bestämmelsen skulle införas anser förvaltningen att det behövs tydlig vägledning i förarbeten kring hur bedömningen av vad som är barnets bästa ska göras.

Konsekvenser av förslagen om nya grundläggande behov och föräldraavdrag
Se *Bedömning ur ekonomisk dimension* för förvaltningens bedömning gällande
konsekvenser av förslagen om nya grundläggande behov och föräldraavdrag.

En sammanfattning av remissvaret finns i tjänsteutlåtandets bilaga 4.

Camilla Blomqvist

Linda Wenthe

Förvaltningsdirektör

Avdelningschef Kvalitet och utveckling