

Socialdepartementet
Ert dnr: S2021/04587

Yttrande – betänkande Stärkt rätt till personlig assistans (SOU 2021:37)

Örebro kommun har inbjudits att lämna yttrande över Socialdepartementets betänkande ”Stärkt rätt till personlig assistans. Ökad säkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser” (SOU 2021:37). Nedan följer Örebro kommuns synpunkter.

Yttrandet inleds med kommunens övergripande synpunkter på utredningens förslag. Därefter följer kommunens mer specifika synpunkter på förslagen. Yttrandet avslutas med en del där kommunens synpunkter på betänkandets förslag i ett ekonomiskt perspektiv är samlade.

Övergripande synpunkter

Inledningsvis ställer sig Örebro kommun frågande till hur denna utredning förhåller sig till betänkandet ”Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen” (SOU 2018:88). I det betänkandet föreslås bland annat att staten ska ta hela ansvaret för personlig assistans samt att personlig assistans ska ersättas av andra insatser till barn under 16 år.

Örebro kommun efterfrågar en gemensam bild av det nu aktuella betänkandet och de tidigare förslagen till stärkt personlig assistans samt LSS-utredningen. Flera av förslagen motsäger varandra och det är svårt att få en helhetsbild. Örebro kommun vidhåller dock synpunkten från yttrandet kring LSS-utredningen att det vore önskvärt med en överföring till att all assistans beslutas och att ersättningen hanteras på nationell nivå

LSS-utredningen lyfte utmaningarna med att ha två huvudmän för personlig assistans och att fokus ibland landar i vilken organisation som bär ansvaret och kostnaden för ett ärende. Ur ett ekonomiskt perspektiv ser Örebro kommun risken att detta ytterligare förstärks när man nu även inkluderar regionerna som en aktör i det aktuella förslaget. Vi önskar därför en ansvarig aktör för hantering och kostnader i syfte att minska risken för suboptimeringar och administrativt dyra hanteringar.

9 Ett förstärkt stöd vid behov av sjukvårdande insatser

Örebro kommun är i huvudsak positiv till förslaget om en egenvårdslag. Egenvårdslagen kan tydliggöra ansvarsfördelning och förstärka kunskapen om egenvård. Det är bra att sjukvården får större ansvar och tar kostnaden för hälso- och sjukvårdsinsatserna. Örebro kommun anser att egenvårdslagen även bör gälla vid insatser enligt socialtjänstlagen.

Örebro kommun vill även uppmärksamma att införandet av en ny lag för reglering av egenvård är en fråga som påverkar långt fler insatser än personlig assistans. Därför skulle denna fråga med fördel hanteras som en egen remiss.

9.4.7 Bedömningen av om en åtgärd kan utföras som egenvård

Örebro kommun ser att det kan uppstå svårigheter vid handläggning om hjälp med egenvård är en förutsättning för att insatsen ska kunna utföras. Innan insatsen är beviljad finns ingen ansvarig befattningshavare hos dennes arbetsgivare att samverka med. Ett exempel är om en person har epilepsi och behov av medicinering i samband med anfall men inte får hjälp med egenvård så är det inte möjligt att ens utföra insatsen om inte sjukvården bedömer att egenvården kan ges av utföraren. Hur ska handläggaren tänka vid bedömning av rätten till insatser? Ska handläggaren bevilja en insats och sedan hoppas eller förutsätta att egenvården får utföras av utföraren?

9.6.1 Hjälp med egenvård i LSS-verksamhet ska endast få ges under vissa förutsättningar

Örebro kommun är positiv till att bestämmelsen ska gälla för alla verksamheter som ger insatser samt att den inte gör skillnad utifrån beviljad insats. Det vill säga att den enskilde kan få hjälp med egenvård oavsett vilket behov av insats som föreligger.

Örebro kommun vill dock belysa problematiken att det i vissa insatser inte är tänkt att omvårdnad ska ingå och därmed kan ett utökat uppdrag i form av egenvård vara svårt att få till. Exempelvis är insatsen kontaktperson ett icke-professionellt stöd i form av privatpersoner som tagit sig an ett uppdrag. I propositionen till LSS framgår att ”det inte bör ställas krav på att kontaktpersonen ska rapportera till huvudmannen om uppdraget” och att om utbildning ska ske för att kontaktpersonen ska kunna utföra sitt uppdrag ”bör diskussioner om uppdraget i möjligaste mån hållas på ett generellt plan och inte ägnas åt beskrivningar eller frågeställningar kring en enskild person”. Detta blir svårt att kombinera med de kriterier som ställs upp för egenvård, såsom krav på överenskommelser och samverkan.

Av dagens lagstiftning framgår vidare att omvårdnad inte ingår i insatserna

kontaktperson och ledsagarservice (se 9 e § LSS). Omvårdnad kan exempelvis vara stöd vid toalettbesök och matning, vilket båda är mindre avancerade eller riskfyllda uppgifter än vad som kan tänkas ingå i egenvård. I och med lagförslaget kan det uppstå motsägelsefulla bedömningar i samband med utformandet av uppdrag om kontaktperson och ledsagarservice. Exempelvis kan en person med insatsen kontaktperson och som har behov av sondmatning eller kateterisering få sitt behov av stöd tillgodosett i form av egenvård samtidigt som en person som istället behöver hjälp med matning eller vid toalettbesök inte får stödet inom ramen för insatsen.

Att lagstiftarens mening har varit att dessa insatser inte skulle innehålla omvårdnad har påverkat hur kommunerna har valt att organisera utförandet. Om behov av egenvård även ska tillgodoses inom ramen för dessa insatser bör 9 e § LSS ändras så att insatserna kontaktperson och ledsagarservice även kan innefatta omvårdnad. Genom detta tydliggörs att kommunen förväntas bygga upp en verksamhet kring kontaktpersoner och ledsagare som i förlängningen kan säkerställa ansvaret för egenvård.

Örebro kommun vill även poängtera att det redan idag är svårt att rekrytera personer till dessa uppdrag, något som kan försvåras ytterligare om det krävs särskild kompetens för att kunna utföra egenvård.

9.9 Förstärkt rätt till personlig assistans för personer som har behov av sjukvårdande insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen (s. 362, 370, 375)

Detta förslag förutsätter att det finns en arbetsgivare som redan har samverkat eller kommit överens med sjukvården om att utföra egenvård eller sjukvårdande insatser. Det blir en stor apparat som sätts igång innan en person ens är beviljad en insats. Först ska sjukvården bedöma och samverka med assistansbolag samt eventuellt upphandla deras tjänster, för att det sedan eventuellt resulterar i att kommunen avslår den sökta insatsen.

Det är inte alla personer som ansöker om personlig assistans via ett ombud i form av en assistansanordnare. Om personen i dessa fall inte själv kan utföra egenvården så riskerar hen att inte beviljas insatser eftersom det inte finns en ”ansvarig befattningshavare” för sjukvården att samverka med. Detta är ett tänkbart scenario ifall behoven av egenvård är ett behov som kan ligga till grund för rätten till insatsen.

Förslaget innebär också att personer med personlig assistans blir begränsade i att välja utförare. Det kan å ena sidan vara positivt och öka kvaliteten hos de utförare som finns på marknaden. Å andra sidan kan det innebära att en stor arbetsbörda hamnar på sjukvården i form av att upphandla och följa upp upphandlade assistansbolag regelbundet. Utförande av personlig assistans är en bransch där det finns många aktörer på marknaden av varierande kapacitet och förutsättningar.

Det kan finnas en risk att assistansbolag tar sig an egenvård eller sjukvårdande insatser enligt HSL som de inte är kapabla att utföra bara för att få mer timmar med ersättning. Vilket ansvar har assistansbolagen för att faktiskt kunna utföra egenvården eller de sjukvårdande insatserna med tillräcklig kvalitet? Vad blir konsekvensen om assistansbolaget ej klarar sitt uppdrag? Örebro kommun tror att regionerna måste vara beredda att tillsätta tillräckliga resurser att göra tillsyn över assistansbolagen.

10 Nya grundläggande behov

Örebro kommun är positiv till att det grundläggande behovet *annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade* upphävs. Det är ett alltför otydligt behov med stort tolkningsutrymme.

10.4.1 Behov av stöd för att förebygga vissa beteenden och minska risken för skador till följd av sådana beteenden blir ett nytt grundläggande behov

Utredningen föreslår nya grundläggande behov. Örebro kommun anser att det finns en betydande risk att både Försäkringskassan och kommunerna kommer att tolka dessa begrepp väldigt olika och att det därmed blir en oförutsebarhet vem som kvalificeras för personlig assistans utifrån de nya grundläggande behoven. Utredningen verkar inse detta själva eftersom de skriver att de formuleringar som föreslås avsiktligt lämnar utrymme för bedömning (s. 396):

”De stödbehov som vi föreslår ska grunda rätt till personlig assistans är av stor betydelse för den enskildes möjlighet att leva sitt liv och vara delaktig i samhällslivet på samma villkor som andra. Med beaktande av detta anser vi att det finns särskild anledning att säkerställa en viss förutsägbarhet i tillämpningen. Vi anser att detta motiverar en relativt hög detaljeringsgrad och vi bedömer att de formuleringar som vi föreslår ska införas kommer att stärka rätten till personlig assistans för de behov av hjälp som utredningen har pekat ut. Avsiktligen lämnar dock de formuleringar som vi föreslår ett visst utrymme för bedömning, något som vi anser är nödvändigt för att inte ramen ska bli alltför begränsande utifrån att inte alla situationer kan förutses och fångas in i klara rekvisit.”

Det är ofrånkomligt att det kommer att behöva ske bedömningar när det gäller rätten till en insats som personlig assistans, men som rekvisiten i de nya föreslagna grundläggande behoven ser ut anser Örebro kommun att risken är överhängande att det blir för otydligt för den handläggare som i slutändan ska göra bedömningen.

Att bedöma vilka sökanden som passar in på de angivna kriterierna kommer att bli svårt, och i högre utsträckning än idag öppna för olika bedömningar i olika kommuner. Bara att bedöma vad som utgör ”kontinuerligt stöd” är utifrån

beskrivningen i betänkandet otydligt för tillämparen. Med detta avses enligt utredningen (s. 400) *”att närvaro av en person som kan ge stödet ska behövas löpande under en stor del av personens vakna tid.”* Genom att använda värdeordet ”stor” lämnas det över till den enskilde handläggaren att bedöma vad som avses med ”stor”. Är 30, 50 eller 70 procent av den vakna tiden tillräckligt? I slutändan blir det en fråga för domstolen att avgöra vad som menas med ”stor” men då har det hunnit passera flera år och många personer har hunnit få sina ansökningar hanterade som kunnat resultera i antingen bifall eller avslag beroende på den enskilde handläggarens bedömning, där kommunen möjligen har försökt ge vägledning genom politiskt antagna riktlinjer för bedömningen. För att uppfylla kravet på rättssäkerhet avseende beslutens förutsebarhet krävs att lagstiftaren skapar tydlighet från början och inte bara lämpar över det ansvaret på rättstillämpningen. Det är just det som utredningen försöker göra med det föreslagna föräldraavdraget som beskrivs i kapitel 11 i betänkandet. Där anser utredningen att ett schabloniserat avdrag är nödvändigt med hänvisning till den godtycklighet som har funnits gällande avdrag för föräldraansvar, medan man anser att andra godtyckliga bedömningar gällande rätten till personlig assistans ska få fortgå.

Fysiskt skada sig själv, någon annan eller egendom (s. 400):

”Eftersom fokus är på stödets förebyggande karaktär bör det inte ställas krav på att exempelvis faktiska episoder med ett visst beteende ska inträffa eller skador ska uppstå med en viss frekvens. Det är således 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 sådan skada som omfattas av bestämmelsen.”

Örebro kommun anser att det är orimligt att det inte ska finnas krav på faktiska episoder och grad av intensitet i beteendet. Detta blir mycket svårt att utreda, eftersom man skulle bevilja tid för behov som inte är konstaterade. Den sökande kan hävda att det finns en påtaglig risk att ett visst beteende skulle uppkomma och att det skulle leda till sådan skada som omfattas. Men utan krav på faktiska episoder blir det svårt för en handläggare att bedöma att rekvisitet inte är uppfyllt, även ifall beteendet inte skett på mycket länge eller till och med aldrig hänt tidigare. Människor kan alltid utvecklas eller miljön kan tillrättaläggas på ett sätt som innebär att personen inte längre riskerar sådant beteende eller att orsaka sådana skador.

Örebro kommun anser att det är bättre att de kriterier som fastställts i rättspraxis vad gäller aktiv tillsyn ingår i det här grundläggande behovet.

Örebro kommun ser också en risk att kriteriet även i vissa fall kan leda till att det kommer saknas incitament att tillrättalägga miljön runt personen. Detta i de fall där det kan innebära att grundläggande behov minskar och personen därmed riskerar att bli av med sin personliga assistans till förmån för en annan

insats som kan vara lämplig istället. Det finns i vissa fall ekonomiska incitament för personer runt den funktionsnedsatta personen att bibehålla hems hjälpbehov som ger rätt till personlig assistans.

Dessutom vill Örebro kommun belysa frågan om arbetsmiljö i detta sammanhang. Personlig assistans är en insats med stor del ensamarbete. Kommunen ser därför en risk för ökad arbetsmiljöproblematik om personer med utåtagerande beteende inkluderas i större utsträckning än idag.

10.4.2 Behov av kontinuerligt stöd som föranleds av medicinsk problematik blir ett nytt grundläggande behov

Även detta nya grundläggande behov har drag av osäkerhet i rekvisiteten, som riskerar att skapa godtycklighet i bedömningarna. Den medicinska problematik som kan bli aktuell är inte specificerad, men som exempel nämns grav epilepsi eller vissa allvarliga ämnesomsättningsjukdomar. Det är sannolikt att bedömningen avseende detta grundläggande behov kommer att vara starkt beroende av hur välformulerat läkarintyg sökanden kan få fram.

Örebro kommun anser vidare att detta är svårtolkat och öppnar upp insatsen till att bli otroligt bred. Vad är en *överhängande risk*? Hur ofta ska det faktiskt inträffa?

10.4.3 Kvalificerat motiverande eller vägledande stöd ska bedömas som en del i det grundläggande behov som det avser att tillgodose

Kravet på handgriplig hjälp är i dagsläget ett av de mest viktiga kriterierna för att avgöra rätten till personlig assistans inom de grundläggande behoven. Örebro kommun anser också att det stämmer väl överens med de uttalanden som gjorts i förarbeten till LSS när det gäller att urskilja vilka personer som ska ha rätt till insatsen. Konsekvenserna av att ta bort kravet på handgriplig hjälp är stora och svåra att överblicka. Ökningen av personer som kvalificerar sig till insatsen skulle vara omfattande. Många av de som tillhör personkretsen och som har andra insatser enligt LSS har behov av muntlig vägledning för att klara de grundläggande behoven. Tidsberäkningen av vägledande insatser skulle bli svårare att göra, eftersom många personer behöver hjälp i form av påminnelser och motivation för att göra olika moment, som påbörjas innan hjälpen med det grundläggande behovet inleds. Det är svårt att dra gräns när hjälpbehovet startar. Detta ger kommunerna fritt tolkningsutrymme. Örebro kommun önskar i sådana fall en vägledning i de begrepp som används.

11 Ett avgränsat och mer rättssäkert föräldraavdrag

11.3 Vårt vägval – Schablon och reglering i författning i stället för kunskapsstöd eller riktlinjer

Örebro kommun är positiv till förslaget att införa schablontimmar för föräldraavdrag inom personlig assistans för barn. Örebro kommun ser att det

kan ge kommunerna en bättre vägledning och mer tydlighet vid bedömning av antal timmar.

11.4 Vissa stödbehov ska beaktas i sin helhet – utan att något föräldraavdrag görs

”Eftersom det stödbehov som ska undantas från föräldraavdrag per definition tar en stor del av dygnet i anspråk kan det antas ha stor inverkan på föräldrarnas möjligheter att sova, sköta sitt arbete, hantera vardagssysslorna och ta hand om övriga barn i familjen.”

Örebro kommun ställer sig frågande hur detta går ihop med att det idag är tillåtet för föräldrar att arbeta som personlig assistent åt sitt eget barn? Om behoven som det är tal om ”antas ha stor inverkan på föräldrarnas möjligheter att sova, sköta sitt arbete, hantera vardagssysslorna och ta hand om övriga barn i familjen” bör vara svårt att själv utföra sådan personlig assistans åt sitt eget barn.

11.6 Ventilen – Hänsyn till det enskilda barnets situation

”Barnets bästa” är ett alltför brett och otydligt kriterium för att avgöra någons rätt till insatsen. Kommunerna kommer tolka detta olika. Värt att notera är också att denna ventil skulle bli aktuell när omfattningen av grundläggande behoven är väldigt liten. Eftersom behoven hos barn när det gäller andra personliga behov är begränsade och ofta inte genererar någon tid, skulle den totala beviljade tiden bli låg. Små assistansbeslut är av erfarenhet svåra att verkställa eftersom behoven är spridda över dagen, och utförare inte är organiserade så som till exempel hemtjänst. Personlig assistans skulle inte tillgodose barnets behov, i dessa fall är det tvärtom troligt att andra insatser enligt LSS är bättre för barnet.

Synpunkter i ett ekonomiskt perspektiv

I betänkandets konsekvensavsnitt finns en uträkning av Försäkringskassans ökade handläggningskostnader samt kostnader för IT-utveckling (s. 464–465). Motsvarande uträkning av kommunernas och regionernas kostnader presenteras inte i betänkandet. Det är vanligt att en och samma sökande söker hos både Försäkringskassan och kommunen. Ny rättspraxis innebär dessutom, åtminstone inledningsvis, en ökad arbetsbelastning även för kommuner och regioner.

Utredningen föreslår nya grundläggande behov och en ökning av målgruppen för insatsen, vilket måste uppfattas vara utredarens syfte med förslaget. Det bedöms kunna ske en omfattande förflyttning från mer kostnadseffektiva stödåtgärder så som bostad med särskild service över mot personlig assistans. Örebro kommun ser en risk att förflyttningen mellan insatser samt inflödet av nya servicemottagare med behov överstiger de utredningen presenterar och bygger sina ekonomiska beräkningar på. Denna kostnad skulle utifrån det

aktuella förslaget förflytta sig från den kommunala verksamheten till att till stor del bekostad av statliga medel, vilket inte kan uppfattas som samhällsekonomiskt effektivt.

Örebro kommun ser att en förflyttning mellan insatser så som bostad med särskild service till personlig assistans för individer med behov av stöd för att förebygga skada på sikt ökar det genomsnittliga antalet beviljade timmar personlig assistans och därmed ökar kostnaden. Här behöver det också utredas hur stor omfattning av de personer med stödinsatser genom socialtjänstlagen som tillhör de olika personkretsarna som därmed skulle kunna bli aktuella inom personlig assistans genom denna utökning.

Utifrån utökningen att i grundläggande behov innefatta motiverande insatser bedöms inflödet och beviljandet av stöd kraftigt öka. Detta kommer att öka kostnaderna mer än vad som är beskrivet i betänkandet. Örebro kommun anser att utredningen har underskattat kostnadsökningarna. Som de nya grundläggande behoven är formulerade och troligen kommer att tolkas kan det öppna upp för nya målgrupper som tidigare inte varit berättigade till insatsen personlig assistans och därigenom öka antalet assistansberättigade samt antalet beviljade timmar totalt. Eftersom det blir lättare att få personlig assistans kommer många som tidigare inte ansökt eller sett insatsen som ett alternativ att ansöka. Örebro kommun anser också att man ska ta med i beräkningen att privata vinstdrivande bolag kommer se detta som en stor möjlighet till att öka kundantalet, och aktivt kommer söka nya kunder.

Örebro kommun bedömer att de ekonomiska beräkningarna av kostnadsökningarna är i underkant. Då kommuner står för kostnaden av de 20 första timmarna assistansersättning bedöms kostnaderna snarare öka än minska genom de föreslagna förändringarna. Det beror givetvis på vilken förflyttning som sker från andra insatser över till mer omfattande assistansbeslut.

Örebro kommun vill påpeka att det är olyckligt att tabellen och sammanfattningen innehåller uppgifter i belopp som utredningen i löptext lyfter fram som osäkra (s. 462). I betänkandet står vidare att utredningen inte bedömer att det genomsnittliga antalet assistanstimmar för vuxna kommer att öka då de personer som kommer in i insatsen genom utredningens förslag kommer att ha både större och mindre omfattande behov än de som redan befinner sig i insatsen. Därför antar utredningen att det genomsnittliga antalet assistanstimmar är oförändrat. Örebro kommun delar inte denna uppfattning med anledning av den omfattande utökningen av definitionen av grundläggande behov. Örebro kommun ser att det öppnar sig en möjlighet att en överföring sker från andra omfattande insatser med dygnet-runt-stöd som idag utförs i kollektiv regi övergår till att inkluderas inom personlig assistans och därmed driver upp det genomsnittliga antalet timmar för en insats.

Örebro kommun vill belysa att beräkningarna på kostnadsöverföringen till regionerna bygger på kraftigt förenklade underlag där endast förstagångsansökningar inkluderats. Vår uppfattning är att beslut ofta utökas över tid, vilket innebär att underlaget därför kan vara underdimensionerat. Detta gäller även bedömningen av tiden när man ser till livsuppehållande åtgärder där även remissen föreskriver att dessa behov kan uppgå till omfattande behov. En kvalificerad gissning är att det är de mer omfattande insatserna och behoven som inte längre kommer bedömas som lämpliga för egenvård. Örebro kommun önskar även lyfta att bedömningen fortsatt kommer åligga vårdgivande instans och det bör föras ett resonemang kring det incitament som skapas genom att införa detta nya betalningsansvar (s. 387–388).

Örebro kommun saknar ett avsnitt kring en långsiktig analys kring utveckling av volymer och kostnader. Utökas såväl de grundläggande behoven som rätten till personlig assistans för barn och unga så ökar inflödet till insatsen både kortsiktigt, men även fortlöpande så länge reglerna behålls. Personlig assistans är en insats som beviljas tillsvidare vilket innebär att förändringen inte är av tillfällig karaktär utan rätten till insatserna behålls under hela livet.

John Johansson (S)
Ordförande
Programnämnd social välfärd

Programnämnd social välfärd

Sammanträdesdatum: 2021-09-30
Justeringsdatum: 2021-09-30
Anslagsdatum: 2021-10-02

§ 134 Remiss "Stärkt rätt till personlig assistans, SOU 2021:37" - Beslut

Ärendenummer: Sov 430/2021
Handläggare: Anna Pettersson

Ärendebeskrivning

Örebro kommun har beretts tillfälle att yttra sig över Socialdepartementets betänkande "Stärkt rätt till personlig assistans. Ökad säkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser" (SOU 2021:37). Sista dag att besvara remissen är den 1 oktober 2021.

Kommunstyrelseförvaltningen har tagit fram ett förslag på yttrande.

Beslutsunderlag

Remiss av betänkandet "Stärkt rätt till personlig assistans. Ökad säkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser" (SOU 2021:37)

Tjänsteskrivelse, daterad 2021-09-07

Yttrande, daterat 2021-09-07

Förslag till beslut

Kommunstyrelseförvaltningens förslag till programnämnd social välfärd:

1. Förslag till yttrande antas och överlämnas till Socialdepartementet.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Beslut

Programnämnd social välfärd beslutar:

- Enligt Kommunstyrelseförvaltningens förslag.

Paragrafen justeras omedelbart.