

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

S2021/04587

Yttrande över SOU 2021:37 En stärkt rätt till personlig assistans

Kommunal vill med anledning av rubricerad utredning framföra följande synpunkter:

Inledning

Kommunals uppgift är att tillvarata medlemmarnas intressen på arbetsmarknaden och i samhällslivet i övrigt. Förbundet ska bland annat verka för en samhällsutveckling som stärker allas lika värde, social rättvisa, generell välfärdspolitik, full sysselsättning och jämställdhet mellan kvinnor och män. Kommunal är fackförbundet för bland annat personliga assistenter.

Bakgrund

Utredningen har pågått sedan januari 2020 och har haft i uppdrag att lämna förslag om stärkt rätt till personlig assistans för tillsyn, egenvårdsinsatser och föräldraansvar.

En del personer som tillhör personkretsen enligt LSS behöver i sin vardag få hjälp med uppgifter som är av sjukvårdande karaktär. Det kan handla om allt från att hantera läkemedel eller lägga om sår, till att sköta en kateter eller hantera andningshjälpmedel. I vissa fall är riskerna små för att den enskilde ska komma till skada om åtgärden genomförs felaktigt. I andra fall kan åtgärden vara av sådan karaktär att ett uteblivet eller felaktigt utförande av uppgiften kan få stora hälsomässiga konsekvenser för den som får stödet. 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.

Utredningens uppdrag har varit att se över möjligheten att stärka rätten till personlig assistans för stöd vid egenvårdsinsatser, samt att analysera och ge förslag på hur rätten till personlig assistans för behov av hjälp med tillsyn kan stärkas.

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. Utredningens uppdrag har varit att göra en översyn av hur föräldraansvaret vid bedömningen av barns rätt till personlig assistans kan smaldas av.

Den nu aktuella utredningens förslag

Här väljer Kommunal att kommentera de förslag som kan anses ha betydelse för personliga assistenters arbetsvillkor.

Kommunal.

I betänkandet föreslår utredningen bland annat

- En egenvårdslag ska införas som reglerar hälso- och sjukvårdens ansvar vid egenvård för till exempel samverkan, planering, instruktioner och uppföljning.
- Ansvar och uppgifter för utförarna vid egenvård föreslås bli reglerade 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 hanteras i verksamheten.
- En ny bestämmelse i hälso- och sjukvårdslagen som anger att det, när hälso- och sjukvård ska ges till personer med stora och varaktiga funktionsnedsättningar, ska det övervägas om vård- och behandlingsinsatserna kan ges så att den enskilde kan leva och delta i samhällslivet på samma villkor som andra.
- Behov av sjukvårdande insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen ska kunna beviljas som personlig assistans. En förutsättning ska då vara att det finns överenskommelse mellan sjukvårdshuvudmannen och den enskildes anordnare av personlig assistans om utförandet av de sjukvårdande insatserna.

Det som är grundläggande för Kommunal när det gäller dessa förslag är gränsdragningen mellan hälso- och sjukvårdsinsatser och egenvård: hur man vet vad som är egenvård respektive insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen och vilka åtgärder som kan bedömas som egenvård som vilka som kan utföras av en personlig assistent? Det är viktigt att säkerställa att insatser verkligen är egenvård och inte sådana åtgärder som kräver medicinsk kompetens och därmed utbildning. Personliga assistenter som utför egenvårdsåtgärder är inte att betrakta som hälso- och sjukvårdspersonal och utförandet av åtgärderna sker inte inom en hälso- och sjukvårdsverksamhet.

Det är vanligt bland assistansanvändare att få hjälp med administrering av läkemedel. Andra sjukvårdande insatser som assistansanvändare får hjälp med är exempelvis såromläggning, handhavande av kateter, shunt, måltider via sond, hemdialys och andningshjälp. I en enkät som genomfördes av utredningen *Översyn av yrket personlig assistent* inkom svar från cirka 1 000 personliga assistenter. Bland de svarande uppgav hälften av de personliga assistenterna att de har delegation för hälso- och sjukvårdsuppgifter.

Utredningen *Stärkt rätt till personlig assistans* konstaterar att dagens system skapar incitament till att sjukvårdande insatser utförs som egenvård: när hälso- och sjukvårdens bedömning är helt avgörande för placeringen av det finansiella ansvaret, och där en egenvårdsbedömning är en förutsättning för att en person med stora och varaktiga funktionsnedsättningar och ett omfattande vårdbehov ska kunna få ett sammanhållet stöd, skapas starka incitament för att låta hälso- och sjukvård utföras som egenvård trots minskad patientsäkerhet. Utredningen konstaterar att det finns problem som bland annat att personliga assistenter utför avancerade sjukvårdande insatser under oklara former och att egenvårdsbedömningarna tycks inte alltid göras med patientsäkerheten i fokus, och att de personliga assistenterna åläggs därmed ett stort ansvar. Det är inte enbart enklare sjukvårdande insatser som utförs av personliga assistenter. I vissa fall är det fråga om komplexa åtgärder där ett fel i utförandet till och med kan vara förenat med fara för assistansanvändarens liv och hälsa. Enligt utredningen har det kommit fram att det förekommer att assistenter utför sjukvårdande insatser i hemmet med hälso- och sjukvårdens kännedom, men utan stöd i någon dokumenterad egenvårdsbedömning eller planering för hur uppgiften ska göras och vården ska gå till. Det förekommer exempelvis att uppgifter överlämnas av hälso- och sjukvården direkt till personliga assistenter i samband med ett läkarbesök eller vid utskrivning från slutenvården. Detta gör att det är oklart om någon aktiv egenvårdsbedömning alls har gjorts och om det som assistenten utför alls är egenvård. Det har också beskrivits att det många gånger är svårt för assistenterna att veta vart de ska vända sig när de behöver rådgivning från hälso- och sjukvården i frågor som avser egenvården. Ibland handlar det om brådskande frågor och assistenterna är då många

Kommunal.

gånger hänvisade till 1177 Vårdguiden där det inte alltid finns någon som vet vad som behöver göras just för den assistansanvändare som det handlar om.

Det händer att assistenter tycker att det är svårt och obehagligt att utföra uppgifter som hälso- och sjukvården lagt på dem att utföra. Det förekommer att personliga assistenter åläggs egenvårdsuppgifter som de upplever att de inte fullt ut har kompetens för eller som de inte får tillräckligt stöd för att utföra. Särskilt allvarligt är det givetvis när det är fråga om sjukvårdande insatser som är av sådan karaktär att ett fel i utförandet eller en felaktig avvägning kan innebära omedelbar fara för den enskildes liv eller hälsa.

För att motverka detta föreslår utredningen ett tydliggörande av de olika aktörernas ansvar vid egenvård, ett generellt utökat krav på hälso- och sjukvården att ta särskilda hänsyn när vård ska ges till personer med stora och varaktiga funktionsnedsättningar och en möjlighet att beakta sjukvårdande insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen vid bedömningen av rätten till personlig assistans.

Det är förstås osäkert om dessa förslag är tillräckliga för att helt motverka de allvarliga bristerna i den nuvarande situationen men Kommunal ser försiktigt positivt på dessa förslag och anser att de kan vara ett steg i rätt riktning i jämförelse med dagens situation.

Utredningen föreslår även (bland annat) att följande grundläggande behov införs: *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.* Detta behov ska kunna ge rätt till assistans då den enskilde till följd av sin funktionsnedsättning behöver stöd för att förebygga att det uppkommer ett beteende som innebär risk för skada. Även insatser för att minska riskerna för skada när ett visst beteende väl har uppkommit ska omfattas av det nya grundläggande behovet.

Här vill Kommunal understryka behovet av trygg arbetsmiljö för personliga assistenter: förebyggande åtgärder, goda organisatoriska förutsättningar och systematiskt arbetsmiljöarbete när det gäller att minimera risken av att en ofta ensamarbetande personlig assistent utsätts för hot och våld i arbetet. Förebyggande arbetsmiljöansvar handlar till exempel om att se till att personalen har tillräcklig utbildning, erfarenhet och att man inte är för stressad så att man kan agera på rätt sätt. Men kan man inte påverka agerandet så måste arbetsgivaren se till att personalens förutsättningar är sådana att man inte riskerar sin hälsa. När ett arbete innebär en påtaglig risk för att en arbetstagare ska utsättas för våld, hot eller andra starkt psykiskt påfrestande förhållanden får arbetet inte utföras som ensamarbete.

Särskilt om behovet av trygga anställningsvillkor för personliga assistenter och en ny ersättningsmodell

Kommunal vill även ta tillfället i akt och lyfta behovet av förbättrade arbetsvillkor för assistenter. Ett viktigt nästa steg är att ta fram en ny ersättningsmodell som samspelar med den svenska arbetsmarknadsmodellen för att möjliggöra en löne- och villkorsutveckling som följer den övriga arbetsmarknaden. Dagens system är ohållbart då uppräknningen under ett antal år underskridit det så kallade ”märket”. Allt detta gör branschen mindre attraktiv och innebär i förlängningen risk för högre personalomsättning och lägre assistanskvalitet.

Utöver detta vill Kommunal se en ny anställningsform för personliga assistenter. För att förslaget om ny anställningsform ska kunna genomföras behöver också uppsägningstiden för anordnaravtalen lagregleras. I dag finns ingen sådan lagstadgad uppsägningstid.

Kommunal.

Kommunal anser att personlig assistans ska, liksom alla välfärdstjänster, utföras av professionell personal. Kommunal är även för införandet av ett utbildningskrav för personliga assistenter.

Vänliga hälsningar
Kommunal

Tobias Baudin
Förbundsordförande

Mari Huupponen
Utredare