



VÄSTERÅS STAD

Vård- och omsorgsförvaltningen
Karlsson, Helene

Sida
1 (1)

Datum
2019-04-11

Diariernr
Dnr: NF2019/00091-1.7.1

Remissvar på promemoria, S2019/00767/FST Behov av hjälp med andning och sondmatning

Sammanfattning

Västerås stad har fått möjlighet att vara remissinstans avseende promemoria om behov av hjälp med andning och sondmatning.

För att följa rådande rättspraxis har Västerås stad, nämnden för personer med funktionsnedsättning, inrättat en insats enligt socialtjänstlagen för att tillgodose behovet av kvalificerad tillsyn av övervakande karaktär för de som nekas assistansersättning från Försäkringskassan och där inte heller kommunen kan bevilja personlig assistans enligt LSS utifrån rådande rättspraxis.

Genom förändringen blir rättsläget i vissa moment oklart till dess att tilläggen har prövats i domstol, vilket kan medföra fler rättsliga prövningar. Ärendemängden hos kommunen kan också komma att öka i samband med förändringen, beroende på hur lagändringen tolkas.

Enligt utredarens konsekvensanalys i promemorian antas kostnaderna för kommunerna kunna minska något i och med förändringen om grundläggande behov. Majoriteten av omprövningar som ledde till att enskilda blev av med sin statliga assistansersättning skedde under åren 2016-2017 och kommunerna upplevde en tydlig kostandsövertäckning från staten under dessa år. Nämnden för personer med funktionsnedsättning i Västerås bedömer att det finns skäl att anta att kostnadsberäkningen i promemorian är för lågt beräknad mot bakgrund. Detta mot den demografiska bakgrunden och att antalet personer med LSS insatser ökar, personlig assistans är en av de insatser som ökar mest, tillsammans med daglig verksamhet och bostad med särskild service.

HFD 2015 ref.46- annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade

Denna dom klargör avsikten med införandet av det femte grundläggande behovet att skydda personer med en psykisk funktionsnedsättning från en försämring om rätten till personlig assistans. Detta klargörande har drabbat enskilda som är i behov av hjälp med andning och/eller sondmatning på så sätt att dessa behov inte tolkas som att de ger rätt till personlig assistans.

Personer i behov av tillsyn vid andning och sondmatning överlever inte utan aktiva insatset för dessa behov. Enligt gällande rättspraxis utifrån HFDs dom bedöms ej dessa behov berättiga till personlig assistans. Enligt rättspraxis kan inte heller kommunen ge rätt till personlig assistans enligt LSS för dessa behov.

Ett klargörande att andningshjälp är att betrakta som ett grundläggande behov är högst rimligt. Andningsgymnastik bör dock inte ingå som en beskrivning av grundläggande behov.

Beslutet att ta bort två-årsomprövningar kan medföra att enskilda med förändrade behov har kvar assistansersättning om inga signaler kommer till Försäkringskassans kännedom om

förändrade behov. Det innebär att enskilda kan ha kvar rätten till personlig assistans även fast behoven inte avser det som här beskrivs.

HFD 2018 ref.21 - Sondmatningsmålet

Sondmatning är att betrakta som en måltid, utan att det behöver specificeras att det utgör ett grundläggande behov. Jämförelse kan göras avseende kateterisering eller stöd att sköta stomi som inte anges specifik som ett grundläggande behov då det ingår under personlig hygien alternativt stöd vid toalettbesök.

Sondmatning ska ses som en måltid. Insatsen utförs ofta som egenvård, även då det utförs som personlig assistans. Sondmatning kan endast vara egenvård om den utförs av förälder eller den enskilde själv, alternativt att den enskilde instruerar personal eller annan person som utför åtgärden.

Avseende assistans vid sondmatning är det lämpligt med ett förtydligande avseende denna lagförändring om att hela den tid det tar för att utföra insatsen sondmatning bedöms som ett grundläggande behov.

Kompletterande insatser vid utebliven personlig assistans

Konsekvensen av detta ställningstagande är att kommunerna blir skyldiga att gå in med annat bistånd, utifrån kommunens yttersta ansvar enligt socialtjänstlagen. Rådande rättspraxis har inneburit en överväldning från staten på kommunerna avseende dessa behov som avser livsuppehållande insatser.

Nämnden för personer med funktionsnedsättning i Västerås har valt att tillgodose behovet hos enskilda med behov av stöd och service för andning och/eller sondmatning genom bistånd enligt kap 4 § 2 socialtjänstlagen, då alla andra möjligheter är uttömda.

Insatsen är ofta omfattande med behov avseende dygnets alla timmar, i synnerhet vid andningsövervakning, och som dessutom ofta inkluderar dubbelbemanning. Insatsen kräver särskild kunskap och kompetens hos personal, vilket kräver upplärning och delegation av legitimerad personal inom hälso- och sjukvården. Hjälpsättningar, t ex vid trakeostomi, är ett tillstånd som kräver kvalificerad tillsyn av övervakande karaktär. Detta är att jämställa med insatser enligt hälso- och sjukvård snarare än att tolka det som socialtjänst eller som en LSS- insats.

Egenvård

Det finns skäl att problematisera frågan om egenvård eller insatser i form av hälso- och sjukvård inom personlig assistans. Enligt Socialstyrelsens föreskrift om egenvård (SOSFS 2009:6) framgår tydligt vad egenvårdsbegreppet innebär, kontra vad som är att betrakta som hälso- och sjukvård och som i förekommande fall kräver delegering eller att insatsen utförs av legitimerad personal.

Stöd för andning och/eller sondmatning kan ske som egenvård, exempelvis om en förälder utför det för sitt barn. Egenvård kan dock aldrig utföras av personal i en verksamhet enligt socialtjänstlagen eller LSS. Avseende insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen bör regelverket förtydligas i de avseenden det rör insatser som utförs inom verksamhet för personlig assistans.

Det är väl känt att många av de insatser som utförs inom personlig assistans faktiskt utgör insatser som borde ske som insats utifrån ett hälso- och sjukvårdsansvar. Insatser ges i många fall inom personlig assistans med stora brister avseende patientsäkerhet, då insatser som är

hälso- och sjukvård utförs av personliga assistenter. Personliga assistenter saknar ofta adekvat kompetens för uppgiften.

Det är extra sårbart då kontinuiteten inom personlig assistans kan vara bristfällig. Bristande kontinuitet möter inte upp mot kriteriet att ha ingående kunskap om den enskildes särskilda behov.

I de fall sondmatning utförs av personlig assistans är det inte att betrakta egenvård, utan en uppgift för hälso- och sjukvårdspersonal alternativt en delegerad uppgift. Samma förhållande råder avseende andningsövervakning.

Konsekvenser av ändrad rättstillämpning utifrån rådande rättspraxis

Konsekvenserna av rättstillämpningen har varit kännbara för enskilda och för kommuner. Enskilda har blivit osäkra på vilket stöd de har rätt till och kommunerna har upplevt en kostnadsövervältring från Försäkringskassan. En skyldighet föreligger hos kommuner att tillgodose behov hos medborgare, antingen via socialtjänstlagen, LSS-lagen och i vissa fall enligt hälso- och sjukvårdslagen. Vid specialistsjukvård och för personer under 18 år ligger ansvaret för hälso- och sjukvård på regionen/ landstinget.

Förekomsten av insatser med en karaktär motsvarande hälso- och sjukvård inom personlig assistans komplicerar dessa ärenden. Både sondmatning och andningsövervakning är av sådan karaktär att kompetens krävs avseende hälso- och sjukvårdsinsatser motsvarande sjuksköterskenivå. I dagsläget utförs mycket av dessa insatser av utbildad personal, vilket inte kan jämföras med att de utför egenvård då det begreppet inte omfattar anställd personal (SOSFS 2009:6).

Att andning och sondmatning ska ses som grundläggande behov ryms inom kriteriet för privat och integritetskänslig karaktär. Dock behöver ansvaret för dessa insatser klargöras utifrån en problematisering av rådande bestämmelser för insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen utifrån egenvårds-begreppet. Frågan om vad som kan bedömas vara egenvård ska bedömas i varje enskilt fall av hälso- och sjukvårdspersonal.

Lagändringen förväntas leda till fler beslut om assistansersättning via Försäkringskassan. Det i sig borde innebära mer likvärdiga bedömningar nationellt. Det innebär ökad trygghet för den enskilde och en möjlighet att få leva som andra vilket är i enlighet med lagens intention för att uppnå goda levnads-villkor. Den enskilde kan flytta inom landet utan risk att förlora sin assistansersättning, vilket annars kan vara fallet om det är ett kommunalt beslut om personlig assistans.

Föräldraansvaret bör väga tungt i dessa ärenden utifrån ett barnrättsperspektiv. Förslaget kan dock innebära en avlastning för föräldrar till barn med behov av andningshjälp eller sondmatning, och som tidigare tvingats att ta ett ansvar utöver vad som är normalt föräldraansvar.

Heléne Karlsson
Strateg område funktionsnedsättning
Vård- och omsorgsförvaltningen
Västerås stad