

En kommun beslutade att återkalla s.k. arbetstekniska hjälpmedel som kommunen tidigare hade tillhandahållit; fråga bl.a. om de rättsliga förutsättningarna för beslutet och om utformningen av beslutet

Bakgrund

Socialnämnden i Lindesbergs kommun fattade vid ett sammanträde den 20 oktober 2005 ett beslut som rörde ”Hantering av omvårdnadshjälpmedel utifrån socialnämndens egna verksamheter”. Nämnden anförde i sitt beslut (§ 237) bl.a. följande.

1. Hjälpmedel hos brukare som har privata vårdgivare återkallas. Detta skall ske under veckorna 46 och 47 efter det att information gått ut till brukare och vårdgivare.

Med anledning av socialnämndens beslut skickade socialförvaltningen (den medicinskt ansvariga sjuksköterskan och avdelningschefen inom handikappomsorgen) en skrivelse som var ställd till ”brukare med personlig assistans med annan anordnare än kommunen”. I skrivelsen anfördes följande.

Socialnämnden beslutade den 20 oktober 2005, dnr 2005/253, att återkalla alla kommunens hjälpmedel som finns vid de brukare som har personlig assistans av privata vårdgivare, gäller även kooperativ. Om det i fortsättningen behövs hjälpmedel för den personal som är till för din assistans ber vid dig att ta kontakt med din anordnare så får de ombesörja detta.

Hämtning av kommunens hjälpmedel som finns vid dig kommer att hämtas under vecka 48 och 49. Du blir kontaktad av personal från kommunen om datum och tid.

Meddelande har gått till din anordnare.

Anmälan

AA, Nordströms Assistans AB, ifrågasatte i en skrivelse, som han skickade till bl.a. Länsstyrelsen i Örebro län, Socialstyrelsen och JO, om kommunens handlingsätt stod i överensstämmelse med gällande lagar och förordningar. Han anförde därvid bl.a. följande.

Kommunen försöker nu ta ifrån den enskilde ett personligt utskrivet hjälpmedel genom en kollektiv bestraffning att ”om du som inte använder dig av oss får du heller inga hjälpmedel”. Vi anser att tillvägagångssättet är kränkande och strider mot de lagstiftningar som betonar de funktionshindrades rätt att själva få välja sin assistans och hur den skall vara utformad.

Utredning

JO inhämtade upplysningar från Länsstyrelsen i Örebro län om hur skrivelsen från AA hade handlagts där. Det kom då fram att länsstyrelsen hade beslutat att inte inleda någon granskning. Som skäl för sitt beslut anförde länsstyrelsen att frågor om personliga hjälpmedel regleras primärt i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL, och att frågorna därmed inte låg inom länsstyrelsens tillsynsområde. Därefter remitterade JO anmälan till socialförvaltningen i Lindesbergs kommun för upplysningar. Därvid angavs att det av remissvaret särskilt skulle framgå under vilka förutsättningar som kommunen hade lämnat ut hjälpmedlen.

I ett remissvar som var undertecknat av socialchefen BB och stabsekonomen CC anfördes bl.a. följande.

Bakgrund

I samband med ÄDEL-överenskommelsen mellan kommuner och landsting i Örebro län gjordes en överenskommelse om att se över ansvarsgränserna vad gäller olika typer av hjälpmedel. Parterna var överens om att lösa problematiken i samband med nästa stora skatteväxlingsreform mellan kommuner och landsting.

Den inträffade 1995 och föregicks året innan av införandet av Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (SFS 1993:387), LSS, och Lag om assistansersättning (SFS 1993:389), LASS. I samband med överläggningar inför införandet av LSS/LASS genomfördes träffar/förhandlingar mellan Riksförsäkringsverket och Kommunförbundet. Undertecknad (CC) deltog som medlem i förhandlingsdelegationen från Kommunförbundet. I diskussionen som genomfördes framförde företrädare för tre kooperativ att de i administrationsdelen i timersättningen för LASS krävde att det fanns utrymme för kostnader för arbetstekniska hjälpmedel vilket Riksförsäkringsverket ansåg vara skäligt.

I den skatteväxling som genomfördes 1995 reglerades i Örebro län ansvarsfördelningen vad gäller omsorgerna, särskolan och hjälpmedel.

När det gäller hjälpmedel så fanns olika termer som användes vid uppdelningen mellan huvudmännen. Det var personliga hjälpmedel, omvårdnadshjälpmedel och inkontinenshjälpmedel. När det gäller inkontinenshjälpmedel så fördes ansvaret i stort sett över till kommunen med den reservationen att om hjälpmedel förskrevs av Urolog eller specialistsjuksköterska anställd av Landstinget så svarade Landstinget för både ansvarsdelen och kostnaden.

När det gällde de personliga hjälpmedlen beslöts att de även fortsättningsvis skulle vara ett ansvar för Landstinget (undertecknad CC tillhörde även här förhandlingsdelegationen på kommunsidan) men att däremot omvårdnadshjälpmedel skulle vara ett kommunalt ansvar.

I Örebro län övertog kommunerna ansvaret för hemsjukvården i både de särskilda boendena och i eget boende 1992. Ett undantag gällde dock och det var särskilda boenden inom omsorgen. Man kom därför överens inför skatteväxlingsreformen 1995 att kommunens ansvar för omvårdnadshjälpmedel skulle inkludera samtliga som hade hemsjukvård. I och med kommunaliseringen av omsorgerna 1995 inkluderades även de funktionshindrade som bodde i särskilda boenden.

Vad som *aldrig* reglerades mellan huvudmännen var frågan om *arbetstekniska* hjälpmedel, vilket ansågs vara respektive arbetsgivares ansvar.

Personliga hjälpmedel definierades som de hjälpmedel som inte var omvårdnadshjälpmedel. *Omvårdnadshjälpmedel* definierades i en lista som inkluderades i överenskommelsen mellan landstinget och kommunerna i Örebro län i 1995 års skatteväxling.

Den aktuella frågeställningen

I det beslut som fattats av socialnämnden har något bristfälligt de olika benämningarna för hjälpmedelstyper ersatts med hjälpmedel i stället för att mer tydligt poängtera att det rör sig om *arbetstekniska hjälpmedel*.

Vad är då arbetstekniska hjälpmedel? Enligt den uppfattning som kommunen företräder så är det hjälpmedel som underlättar för personalen att vårda en person med funktionsnedsättning. Det innebär att det i vissa fall kan vara fråga om att sätta ut ett hjälpmedel som finns på den överenskomna listan över omvårdnadshjälpmedel, utan att det egentligen är fråga om ett omvårdnadshjälpmedel. Det senare skall för att fungera som ett omvårdnadshjälpmedel vara *förskrivet* av en i den kommunala organisationen behörig förskrivare, en distriktsarbetsterapeut, och vara riktad till en viss namngiven person.

Till skillnad mot omvårdnadshjälpmedel så kan arbetstekniska hjälpmedel beslutas om av chefspersonal i linjeorganisationen och hjälpmedlet kan som regel användas av flera personer. Ett exempel kan vara en duschstol, som kan stå i ett badutrymme och användas av flera personer. Ett annat kan vara en lyft som kan användas av flera brukare.

När det gäller speciella sängar så kan även där användningen av sängen innebära att den antingen är ett arbetstekniskt redskap eller ett omvårdnadshjälpmedel. I det fall som sängen i huvudsak underlättar för den funktionshindrade att kunna sköta sig själv genom att lättare själv kunna stiga upp ur sängen, genom att själv använda höj- eller sänkfunktionen, så är det sannolikt ett omvårdnadshjälpmedel. Det måste i så fall ha varit förskrivet på viss person.

Om sängen däremot används för att personalen inte skall behöva få dåliga lyftförhållanden, t.ex. genom att höja sängen när den vårdade skall flyttas över till en rullstol eller någon annan arbetsuppgift skall genomföras, så är det ett arbetstekniskt hjälpmedel.

Vad gäller omvårdnadshjälpmedel och inkontinenshjälpmedel så har kommunen samma förhållningssätt till alla behövande boende i den egna kommunen. Det finns visserligen vissa kriterier som skall vara uppfyllda och man får tillgång till de nämnda hjälpmedlen först efter förskrivning, men alla i kommunen bemöts på ett likartat sätt.

När det däremot gäller arbetstekniska hjälpmedel berörs kommunen som arbetsgivare och det arbetsgivaransvar som kommunen har för alla sina anställda. Kommunen har t.ex. inget ansvar för dem som arbetar på Lindesbergs lasarett, även om det används arbetstekniska hjälpmedel där som enligt den mellan kommunerna och landstinget definierade listan över omvårdnadshjälpmedel finns upptagna som ett kommunalt ansvarsområde.

Detsamma gäller andra arbetsgivare inom kommunen. Vad gäller Nordströms Assistans AB så är det en privat arbetsgivare och som sådan har man ett arbetsgivaransvar för att se till att den personal man anställer inte far illa. Enligt gängse uppfattning svarar varje arbetsgivare för sina egna arbetstekniska hjälpmedel. De undantag som finns är när Försäkringskassans regler kan användas, men då är det oftast anpassning av en arbetsplats där en person med funktionshinder arbetar.

Att kommunen har haft ett generöst förhållningssätt och medgivit att privata assistansanordnare har fått utnyttja de arbetstekniska hjälpmedel som kommunen ställt ut hos vårdtagare under den tid som man var arbetsgivare, innebär inte att kommunen i all framtid måste fortsätta att svara för enskilda arbetsgivares skyldigheter. Det beskrivna förhållandet har oftast förekommit i samband med att den funktionshindrade har önskat att kommunen upphör som assistansanordnare och man i stället valt en privat assistansanordnare. I det senare fallet är det dessutom så att den privata assistansanordnaren inte har någon direkt relation till kommunen då det är Försäkringskassan som betalar ut den ersättning som man avlönar sin personal

med. Ersättningen från Försäkringskassan innehåller dessutom en ersättning för administration inklusive insatser för personalen.

Kommunen har genom att ge vissa privata företag möjlighet att utnyttja kommunala resurser till en ringa eller ingen kostnad missgynnat andra arbetsgivare, som t.ex. landstinget. Detta vill man nu komma tillrätta med genom det den 20 oktober 2005 av socialnämnden fattade beslutet.

Påståenden att kommunen skulle straffa någon för att man valt en privat vårdgivare är ett påhopp på kommunen som organisation. Kommunen försöker att ha ett likvärdigt förhållningssätt till alla, och det innebär att man som arbetsgivare endast värnar om den egna personalen.

Kommunen har aldrig tidigare straffat någon för att man valt en annan organisation för att utföra ett arbete och så är inte fallet nu. Kommunen har heller aldrig ifrågasatt den lagstiftning som finns för att reglera den hjälp som handikappade kan erhålla. Om det finns personligt utskrivna hjälpmedel så är kommunen även i de fallen ointresserad att röra de hjälpmedel som kan vara förskrivna.

Det som kommunen har gjort är att man meddelat att man kommer att ta bort sådana hjälpmedel som finns hos vårdtagare där kommunen inte längre är arbetsgivare.

Man hänvisar till att det skulle vara ett kommunalt ansvar med alla typer av hjälpmedel. Som påpekats ovan har kommunen inte ansvar för arbetstekniska hjälpmedel, det är ett arbetsgivaransvar. Om familjemedlemmar vårdar en anhörig oavlönat så är det vård inom familjen, och kommunen har inte heller där ansvar för arbetstekniska hjälpmedel.

Vad gäller uppdragsgivare så är det Försäkringskassan som fattar beslut och betalar för LASS-tjänster.

AA yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 31 oktober 2006 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

Varje landsting skall enligt 3 § HSL erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget. Detsamma gäller dem som är kvarskrivna enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) och stadigvarande vistas inom landstinget. Enligt 3 b § HSL skall landstinget därvid erbjuda bl.a. hjälpmedel för funktionshindrade.

Landstingets ansvar enligt 3 § HSL omfattar inte sådan hälso- och sjukvård som en kommun inom landstinget har ansvar för enligt 18 § första och tredje styckena HSL. Av 18 § första stycket HSL framgår att en kommun är skyldig att erbjuda god hälso- och sjukvård till bl.a. dem som bor i ett s.k. särskilt boende. Ett landsting får till en kommun inom landstinget överlåta skyldigheten att erbjuda s.k. hemsjukvård om landstinget och kommunen kommer överens om det samt regeringen medger det (18 § tredje stycket HSL).

Kommunen skall enligt 18 b § första stycket HSL i samband med sådan hälso- och sjukvård som avses i 18 § första–tredje styckena erbjuda även bl.a. hjälpmedel för funktionshindrade. Landstinget får även utan samband med överlåtelse av ansvar för hälso- och sjukvård enligt 18 § träffa överenskommelse med en kommun inom landstinget om att kommunen skall ha ansvar för hjälpmedel för funktionshindrade (18 b § andra stycket HSL).

Bedömning

I propositionen 1999/2000:79, Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken, anges att ett av målen för handikappolitiken är att samhället utformas så att människor med funktionshinder i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet. Det handikappolitiska arbetet skall inriktas på att bl.a. identifiera och undanröja hinder för full delaktighet i samhället för människor med funktionshinder (prop. s. 23 f.). I propositionen framhölls att tekniska hjälpmedel och andra kompensatoriska insatser är av särskilt stor betydelse för att kunna uppnå målet (prop. s. 26).

Frågor om hjälpmedel har behandlats av bl.a. LSS- och hjälpmedelsutredningen i ett betänkande SOU 2004:83, Hjälpmedel. I betänkandet anfördes att hjälpmedel som en person med funktionshinder har behov av även kan underlätta arbetet för en personlig assistent. Det kan då diskuteras om hjälpmedlet skall betraktas som ett hjälpmedel för brukaren och vara sjukvårdshuvudmannens ansvar eller som ett hjälpmedel för assistenten och vara arbetsgivarens ansvar. Frågan hade behandlats tidigare av bl.a. dåvarande Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet i en rapport från 1996 (LOKAH- rapporten) och av Arbetsmiljöverket i rapporten Personlig assistans – ett arbetsfält med brukare, ansvar och variation (2001:15). Hjälpmedelsutredningen gjorde även egna undersökningar om gränsdragningen mellan vad som skulle ses som ett hjälpmedel för den enskilde respektive ett arbetsredskap för en assistent. Utredningen kunde då konstatera att det förekom ”tvister” om huruvida bl.a. liftar och sängar skulle betraktas som hjälpmedel för den funktionshindrade eller för assistenten. Mot bakgrund av den osäkerhet som förelåg om vad som skulle avses med hjälpmedel föreslogs i betänkandet att bestämmelsen i 3 b § HSL om sjukvårdshuvudmannens skyldighet att tillhandahålla hjälpmedel skulle förtydligas. I betänkandet anfördes i denna del bl.a. följande (s. 113).

Med hjälpmedel för det dagliga livet menas sådana hjälpmedel som fordras för att brukaren själv eller med hjälp av någon annan skall kunna tillgodose sina personliga behov, som att klä sig, äta, sova och sköta sin hygien, förflytta sig, kommunicera, fungera i hemmet och närmiljön, orientera sig, sköta vardagslivets rutiner i hemmet och delta i sysselsättning samt delta i normala fritids- och rekreationsaktiviteter.

Det är viktigt att understryka att det är brukarens behov som avgör om ett hjälpmedel skall tillhandahållas henne eller honom. Behovet blir inte mindre om brukaren behöver hjälp av någon annan för att kunna använda ett hjälpmedel eller om det samtidigt har positiva effekter för till exempel en personlig assistent. Behovet är inte heller relaterat till vem som är arbetsgivare för den personliga assistansen.

Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet (regeringens skrivelse 2005/06:110 Uppföljning av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken).

I en rapport, Förändringar av landstingens och kommunernas regelverk för förskrivning av hjälpmedel under de tre senaste åren – en kartläggning genomförd oktober–november 2005, som Hjälpmedelsinstitutet har utfört på uppdrag av Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, anfördes bl.a. att det finns skillnader

mellan sjukvårdshuvudmännen när det gäller vilka hjälpmedel som erbjuds och gränsdragningen till s.k. egenvård. SKL har tagit initiativ till överläggningar med sjukvårdshuvudmännen om hur reglerna för hjälpmedel kan bli mer enhetliga. Regeringen uttalade i propositionen 2005/06:115 s. 114 att den avsåg att noga följa det initiativet.

Socialnämnden i Lindesbergs kommun beslutade den 20 oktober 2005 att återkalla hjälpmedel som fanns hos ”brukare som har privata vårdgivare”. Förvaltningen har i sitt remissvar anfört att beslutet är något bristfälligt utformat eftersom ”de olika benämningarna för hjälpmedelstyper ersatts med hjälpmedel i stället för att mer tydligt poängtera att det rör sig om *arbetstekniska hjälpmedel*”. Syftet med beslutet har dock enligt förvaltningens mening varit att återta endast ”hjälpmedel som underlättar för personalen att vårda en person med funktionsnedsättning”.

Jag vill rent allmänt framhålla att det hade varit av värde om det av nämndens beslut tydligt hade framgått vilka hjälpmedel som beslutet gällde. Av rubriken till nämndens beslut framgick att det avsåg omvårdnadshjälpmedel. Inte heller denna benämning synes, med utgångspunkt från vad som anförs i remissvaret, vara helt adekvat i sammanhanget eftersom det begreppet inte är helt synonymt med begreppet arbetstekniska hjälpmedel. Jag förutsätter dock att nämnden har menat att beslutet skall ha den innebörd som förvaltningen har angett i remissvaret. Jag har inte funnit att det finns skäl för mig att inhämta ett yttrande från nämnden i denna fråga.

Jag kan för egen del inte finna att det har förelegat något formellt hinder för nämnden att besluta om att inte utan kompensation tillhandahålla s.k. arbetstekniska hjälpmedel eftersom det får ankomma på en arbetsgivare att se till att den egna personalen har sådana hjälpmedel. När det gäller verkställigheten av nämndens beslut om återkallande av hjälpmedel vill jag dock framhålla följande.

Efter nämndens beslut skickade förvaltningen ut ett brev till brukarna i vilket det anfördes att kommunen hade beslutat att ”återkalla alla kommunens hjälpmedel som finns vid de brukare som har personlig assistans via privata vårdgivare”. Visserligen gavs även upplysning om hur den enskilde skulle förfara ”om det i fortsättningen behövs hjälpmedel för den personal som är till för din assistans”. Detta hindrar inte att det måste ha varit svårt för många av brukarna att förstå vad som menades. Enligt min mening borde det av brevet tydligt ha framgått att nämndens beslut avsåg endast s.k. arbetstekniska hjälpmedel. Jag vill även ifrågasätta om inte förvaltningen i brevet borde närmare ha redogjort för de överväganden som låg bakom nämndens beslut.

Nämndens beslut har rent språkligt utformats så att det kan ge intryck av att nämnden har beslutat om att återta även andra hjälpmedel än s.k. arbetstekniska hjälpmedel. Gränsdragningen mellan arbetstekniska hjälpmedel, omvårdnadshjälpmedel och den enskildes hjälpmedel är svår att göra. Jag vill

därför framhålla att det kan finnas skäl för nämnden att följa upp hur förvaltningen i de enskilda fallen har tillämpat nämndens beslut om återtagande av hjälpmedel.

Som framgår av det ovan anförda ger lagstiftningen inte något entydigt svar på frågan om gränsdragningen mellan olika slag av hjälpmedel. Problemställningen vad gäller gränsdragningen torde vara väl känd för Regeringskansliet. Den fråga som aktualiserats i det nu förevarande ärendet kan likväl vara av visst intresse, och jag sänder därför en kopia av detta beslut till Socialdepartementet för kännedom.