



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-05-02

Diarienummer N161-0840/23

Handläggare

Caroline Öberg, Yvonne Pontén

Telefon: 031-365 00 00 (växel)

E-post: caroline.oberg@funktionsstod.goteborg.se

Svar på remiss från Socialdepartementet om slutbetänkandet Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans – Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet (SOU 2023:9)

Förslag till beslut

1. Nämnden för funktionsstöd tillstyrker remiss från Socialdepartementet om slutbetänkandet Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans, enligt tjänsteutlåtandets bilaga 2.
2. Nämnden för funktionsstöd översänder förvaltningens tjänsteutlåtande med bilaga 2 som eget yttrande till Socialdepartementet.
3. Nämnden för funktionsstöd förklarar paragrafen omedelbart justerad.

Sammanfattning

Nämnden för funktionsstöd har fått ta del av och yttra sig över remiss från Socialdepartementet om slutbetänkandet på huvudmannaskapsutredningen “Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans - Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet”. Nämnden för funktionsstöds yttrande översändes direkt till Socialdepartementet.

Utredningens förslag innebär ett ändrat huvudmannaskap av personlig assistans där det delade huvudmannaskapet upphör och staten blir ensam huvudman. Det statliga huvudmannaskapet innefattar även handläggning av ansökningar om tillfällig utökning av personlig assistans samt finansiering av kostnader för sjuklöner genom ett schablon tillägg till assistansersättningen. Kommunen kommer inte längre medfinansiera de första 20 timmarna av statlig assistans. Kommunen kommer fortsatt vara ansvarig för att utföra och följa upp insatsen, utifrån kommunens yttersta ansvar.

Förvaltningen ställer sig sammantaget positiv till utredningens förslag om ett statligt huvudmannaskap, men lämnar ett antal synpunkter för att tydliggöra förslagets konsekvenser och i vissa fall behov av vidare utredning. Förvaltningen önskar ett tydliggörande av kostnadsansvar för de insatser som kommunen kan behöva bistå med exempelvis till följd av Försäkringskassans längre handläggningstider, då assistansanvändare skrivs ut från sjukhus samt i de fall då en privat anordnare inte kan tillgodose hela eller delar av insatsens utförande. Förvaltningen ser också att det inte är tillräckligt klarlagt hur kommunens fortsatta ansvar för uppföljning och kvalitet ska genomföras. Vissa möjligheter för kommunen att ta del av information försvinner då utredningens förslag genomförs, vilket kan innebära att risk att kommunen fattar beslut om insats för att tillgodose ett behov som redan är tillgodosett.

Förvaltningen delar utredningens bedömning att ett statligt huvudmannaskap gynnar den enskilde genom ett mer överskådligt system och ökad likvärdighet. Förvaltningen konstaterar även att staten har bättre legala möjligheter och bättre organisatoriska förutsättningar för kontroll, vilket kan motverka välfärdsbrottslighet. Utredningens förslag bidrar också till minskad administration och dubbelarbete, både hos kommunen och samhället i stort.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Vid ett statligt huvudmannaskap bedömer utredningen att cirka 10 000 miljoner kronor bör föras över från kommunerna till staten. Detta motsvarar inte hela den nuvarande kommunala kostnaden, då en del av kostnaden kommer stanna kvar hos kommunerna utifrån det fortsatta utföransvaret och de merkostnader som detta medför. Sammantaget föreslår utredningen att 1 374 miljoner kronor av den totala kostnaden för assistansen inte förs över till staten i den ekonomiska regleringen, utan är kvar hos kommunerna.

Kommunerna kommer även få minskade kostnader med 466 miljoner kronor per år då ansvar för sjuklönekostnaden försvinner. Därtill beräknar utredningen att det statliga ansvaret för tillfälliga utökningar av personlig assistans, kommer medföra minskade kostnader med 151 miljoner kronor per år för kommunerna.

Utredningen beräknar att utifrån nuvarande kvalifikation och rättspraxis kan antal assistansanvändare öka med 70 personer om året. Lagändringar till följd av ”Stärkt rätt till personlig assistans” (prop. 2021/22:214 och prop. 2021/22:244) kan också inverka på det ökade antalet assistansanvändare. Detta innebär en ökad samhällskostnad om 100 miljoner kronor per år. Utredningen bedömer att övergången till ett statligt huvudmannaskap kan minska kommunernas kostnader ytterligare då fler personer som tidigare haft andra insatser enligt lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade (LSS) och socialtjänstlagen (SoL) beviljas personlig assistans utifrån utredningens beräkningar.

Då kostnader för kommunernas verksamhet enligt LSS är ojämnt fördelade över riket, finns ett utjämningssystem där beräkningen utgår från en standardkostnad som korrigeras med ett personalkostnadsindex. Dessutom finns finansieringsprincipen som ska reglera finansieringen mellan stat och kommun/region när staten exempelvis inför eller tar bort obligatoriska uppgifter eller ändrar ambitionsnivån för befintlig verksamhet. Förvaltningen konstaterar att Göteborg har en lägre andel av ärenden gällande personlig assistans både enligt LSS och socialförsäkringsbalken (SFB) i jämförelse med riket i stort. Den ekonomiska regleringen enligt finansieringsprincipen kommer därför troligen vara större för staden än den kostnadsminskning som förslagen innebär. Då personlig assistans är en förhållandevis kostsam insats, har Göteborg i nuvarande system gynnats något. Den reglering som utredningens förslag medför kommer alltså ha större konsekvenser för staden än riket i stort.

Däremot borde Göteborgs Stad delvis kompenseras genom LSS-utjämningen då Göteborg har färre ärenden gällande personlig assistans gentemot riket. Göteborg Stad har därför i nuvarande system varit med och bidragit till övriga kommuner mer än vad staden fått åter genom utjämningssystemet, just vad gäller personlig assistans.

Sammantaget är det svårt att göra en tillförlitlig bedömning av utredningens ekonomiska konsekvenser för Göteborgs Stad.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på ärendet utifrån den ekologiska dimensionen

Bedömning ur social dimension

Personlig assistans syftar till att personer med omfattande funktionsnedsättning ska kunna leva ett så självständigt liv som möjligt. Insatsen ska säkerställa oberoende och självbestämmande hos individen samt möjliggöra delaktighet i samhället i enlighet med FN:s förklaring om de mänskliga rättigheterna. Insatsens syften knyter också an till Göteborgs Stads egna program för full delaktighet, där programmets första mål förtydligar rätten att leva självständigt och delta i samhället på lika villkor som andra. Insatsen omfattar hjälp med grundläggande och andra personliga behov och är alltid personligt utformad.

Förvaltningen delar utredningens bedömning att ett statligt huvudmannaskap innebär ett tydligare och mer överskådligt system för den enskilde. Med staten som ensam huvudman erbjuds den enskilde även större frihet att exempelvis flytta till annan kommun, utan oro för att en flytt kan medföra ändrad bedömning av behovet av personlig assistans.

Förvaltningen konstaterar att ett statligt huvudmannaskap kan gynna den enskildes upplevelse av likvärdighet, rättssäkerhet och självbestämmande. Genom en central rättslig styrning kan möjligheterna för likvärdiga bedömningar över landet stärkas, och skillnaderna mellan kommuner idag kan minskas.

Samverkan

Information om att ärendet lämnas i förvaltningens samverkansgrupp (FSG) den 17 maj 2023.

Rådet för funktionsstödsfrågor

Rådet för funktionsstödsfrågor lämnade synpunkter på remissen vid sammanträde 20 april. Rådet lyfte fram vikten av samverkan, uppföljning och utvärdering under och efter reformens införande, för att säkerställa att assistansanvändare får den insats de har rätt till.

Bilagor

1. SOU 2023:9 ”Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans”
2. Förvaltningens förslag på yttrande över remiss från Socialdepartementet – ”Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans: Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet” (SOU 2023:9)

Ärendet

Nämnden för funktionsstöd har fått ta del av och yttra sig över remiss från Socialdepartementet om slutbetänkandet i Huvudmannaskapsutredningen "Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans – Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet".

Nämndens svar ska vara Socialdepartementet till handa senast den 9 juni 2023.

Beskrivning av ärendet

Förvaltningen yttrar sig över remissförslaget i sin helhet.

Bakgrund

Regeringen gav 2021 uppdrag till en särskild utredare att utreda och lämna förslag på hur insatsen personlig assistans LSS och assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken ska organiseras i ett statligt huvudmannaskap.

Syftet var att ge förslag på en reglering som skapar "långsiktiga och stabila förutsättningar för en insats av god kvalitet och som präglas av hög rättssäkerhet och möjligheter till uppföljning och kontroll." (SOU 2023:9 "Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans").

Utredningens slutbetänkande presenterades den 1 mars 2023.

Ärendets beredning

Förvaltningen har haft en arbetsgrupp med representanter från myndighet, administrativa enheterna, utförare av personlig assistans, hälso- och sjukvård, MAR (medicinskt ansvarig för rehabilitering), ekonom samt jurist.

Slutbetänkandets förslag

Utredningens slutbetänkande har skickats till förvaltningen på remiss. Utredningen föreslår bland annat att:

- Staten ska ansvara för beslut om och finansiering av all personlig assistans.
- Staten kommer även ansvara för att utreda och fatta om beslut om tillfällig utökning av personlig assistans.
- Kostnader för sjuklöner ska bekostas av arbetsgivare genom ett schablon tillägg till assistansersättningen. Kommunens kostnadsansvar för sjuklöner försvinner därmed.
- Kommunerna ska inte längre medfinansiera de första 20 timmarna av statlig assistans
- Kommunen ska fortsätta utföra personlig assistans om den enskilde begär det.
- Kommunen ska fortsätta följa upp insatsens kvalitet och anmäla till IVO i de fall där bristande kvalitet i insatsen utförande kan misstänkas.

Utredningen lyfter fram ett antal skäl för slutsatsen varför ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans är att föredra framför alternativt ett delat huvudmannaskap eller kommunen som ensam huvudman. Utredarna ser att ett statligt huvudmannaskap skapar bättre förutsättningar för ökad likvärdighet och rättssäkerhet i beslutsfattande, då en myndighet ansvarar för beslutsfattande till skillnad från dagens system där 290 kommuner bedömer ansökningar om personlig assistans. Utredningen bedömer att systemet blir mer begripligt för den enskilde som har en och samma myndighet att förhålla sig till oavsett var i landet personen bor.

Ett statligt huvudmannaskap bedöms erbjuda bättre förutsättningar för arbetet mot felaktiga utbetalningar och välfärds kriminalitet, då Försäkringskassan bedöms ha både bättre organisatoriska förutsättningar samt bättre legala möjligheter genom socialförsäkringsbalken för att utföra nödvändig kontroll.

Utredarna bedömer också att förslaget leder till lägre administrativa kostnader och minskat dubbelarbete mellan Försäkringskassan och kommun. Risken för dubbla överklagandeprocesser försvinner, vilket också väntas bidra till minskad administration på samhällsnivå.

Förvaltningens bedömning

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen ställer sig bakom utredningens förslag om ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans, men lämnar ett antal synpunkter i syfte att förtydliga konsekvenserna av de bedömningar och förslag som ges.

Förtydligande av kostnadsansvar

- Förvaltningen ser ett behov av att förtydliga de bestämmelser som reglerar utbetalning av sjuklönekostnader under reformens införande, exempelvis genom en reglering att fodringar på sjuklön behöver inkomma inom en viss tid samt att utbetalning av sjuklönekostnad sker enligt den schablon som gällde då merkostnaden uppstod.
- Försäkringskassans längre handläggningstider kan medföra att kommuner behöver bistå med andra insatser enligt socialtjänstlagen och LSS under handläggningstiden. Förvaltningen saknar klargörande av hur kostnadsansvar för dessa insatser ska fördelas.

Kommunens fortsatta utföraransvar

- Utredningen beskriver att det kan uppstå undantagsfall där en privat anordnare inte kan tillgodose hela eller delar av en insats. Förvaltningen ser att i dessa undantagsfall bör kommunen ta över hela utförandet, inte enstaka timmar så som utredningen lämnar utrymme för.
- Förvaltningen saknar en definition av som kan anses som undantagsfall, samt ett tydliggörande av kostnadsansvaret i dessa situationer. Det är både praktiskt svårt och resurskrävande för Göteborgs Stad att bistå med en beredskap för att kunna möta behov hos samtliga assistansanvändare hos de privata anordnarna.
- Det kan uppstå höga kostnader för kommunen i samband med att assistansanvändare skrivs ut från sjukhus, då kommunen är ansvarig för att tillgodose den enskildes behov med andra insatser innan assistans kan verkställas.

Kommunens möjligheter att utreda behov av kompletterande insatser

- Vissa möjligheter för kommunen att ta del av information försvinner vid reformens införande. Det finns risk att kommunen fattar beslut om insats för att tillgodose ett behov som redan är tillgodosett, vilket kan innebära ökade kostnader i stort och skapar utrymme för välfärdsbrott.
- Reformens förslag kan innebära ökad administration genom ökad fakturering av den kommunala primärvården för utförda hälso- och sjukvårdsinsatser.

Kvalifikation för personlig assistans

- Förvaltningen tillstyrker utredningens förslag om att det inte ska finnas någon fastslagen undre gräns för att rätt till personlig assistans ska föreligga. Utredningens alternativa förslag riskerar att urholka syftet med personlig assistans genom att utöka kretsen av personer som är berättigade till personlig assistans.

Kvalitet för den enskilde

- För de assistansanvändare där kommunen inte längre handlägger och följer upp beslut om personlig assistans, eller utför den beslutade insatsen, är det inte tydligt hur kommunen ska få kännedom om brister i kvaliteten.
- Förvaltningen saknar förslag på utökade möjligheter till kontroll och uppföljning för kommunen, som skulle kunna ge insikt i hur insatsens utförs av privata anordnare. Det finns idag bristande lagstöd för exempelvis hembesök.
- Förvaltningen ser ett behov av ett förtydligande av hur kommunens uppföljningsansvar ska genomföras och dokumenteras.
- Förvaltningen ser en risk för ökad utsatthet och isolering för de brukare som har privat anordnare av sin assistans, och som vid reformens genomförande tappar en kommunikationsyta i den regelbundna uppföljningen och omprövningen som socialsekreteraren idag gör.

Kompetensförsörjning

- Det finns en risk att medarbetare hos kommunen söker andra tjänster i förebyggande syfte och slutar i närtid, medan arbetsuppgifter fortfarande finns kvar.

Synpunkter på utredningen redogörs för i detalj i tjänsteutlåtandets Bilaga 2:

”Förvaltningens förslag på yttrande över remiss från Socialdepartementet - Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans: Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet (SOU 2023:9)”

Sammanfattad bedömning

Förvaltningen ställer sig positiv till utredningens sammanvägda bedömning att ett statligt huvudmannaskap är att föredra framför ett delat ansvar mellan stat och kommun, eller kommunen som ensam huvudman. Förvaltningen delar bedömningen att ett statligt huvudmannaskap gagnar assistansanvändare genom ett mer överskådligt system med ökade förutsättningar för mer likvärdiga bedömningar av rätt till personlig assistans. Utredningens förslag kan bidra till ökad rättssäkerhet och till att insatsens legitimitet säkerställs.

Förvaltningen delar även utredningens slutsats att Försäkringskassan har bättre förutsättningar för stärkt kontroll av utbetalningar. Socialförsäkringsbalken erbjuder Försäkringskassan större möjligheter att ta del av samt dela information, där kommunen har tydligare begränsningar i sekretesslagstiftning. Sammantaget kan utredningens förslag bidra till en minskad omfattning av välfärdsbrottslighet och felaktiga utbetalningar av assistansersättning.

Utredningens förslag innebär en minskad administration för kommunen, liksom för samhället i stort då en huvudman ansvarar för utredning av rätt till personlig assistans. Ansökningar om personlig assistans kräver i regel en omfattande utredning och innebär en mängd tillkommande administrativa uppgifter så som kontrollberäkningar,

fakturahantering, uppföljning samt hantering av sjuklönekostnader. För kommunens utförarverksamhet kan reformen medföra fler administrativa uppgifter i form av ökad administration av tidsredovisningar. Förvaltningen ser dock att de övergripande effekterna av reformen gynnar både kommunen och staten med minskad administration och dubbelarbete.

Camilla Blomqvist

Yvonne Pontén

Förvaltningsdirektör

Avdelningschef Myndighet och Socialpsykiatri