

Bilaga 2: Yttrande över SOU 2023:9

”Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans”

Nämnden för funktionsstöd yttrar sig över slutbetänkandet för Göteborgs Stad. Nämnden 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.

Nämndens synpunkter

Förtydligande av kostnadsansvar

Nämnden ställer sig positiv till utredningens förslag om att kommunens ansvar för sjuklönekostnader upphör och ersätts med ett schablontillägg till assistansersättningen, då risk för felaktiga utbetalningar till följd av exempelvis felaktiga lönespecifikationer försvinner. Däremot ser nämnden att utredningens ekonomiska beräkningar på kommunernas kostnadsminskning inte tagit hänsyn till den släpande effekt som kan uppstå för fodringar på sjuklön efter att utredningens förslag träder i kraft. Det finns ett behov av förtydligande kring 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.

Utredningen uppmärksammar Försäkringskassans längre handläggningstider och att detta kan medföra att kommuner behöver bistå med andra insatser enligt socialtjänstlagen och LSS under handläggningstiden. Nämnden saknar klargörande av hur kostnadsansvaret för ett eventuellt ökat behov av andra insatser ska fördelas. Om kommunen bär kostnadsansvaret för dessa insatser kan detta även inverka negativt på statens incitament att arbeta för kortare handläggningstider.

Konsekvenser utifrån LSS-utjämningen

Nämnden ser att Göteborg har en lägre andel av ärenden gällande personlig assistans både enligt LSS och socialförsäkringsbalken (SFB) i jämförelse med riket i stort. Då personlig assistans är en förhållandevis kostsam insats, har Göteborg i nuvarande system gynnats något. Den ekonomiska regleringen enligt

finansieringsprincipen kommer därför vara större för staden än den kostnadsminskning som förslagen innebär.

Däremot borde Göteborgs Stad delvis kompenseras genom LSS-utjämnningen 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 utjämnningssystemet, just vad gäller personlig assistans.

Kommunens fortsatta utföraransvar

Det finns också ett behov av att förtydliga några aspekter utifrån kommunens yttersta ansvar för insatsens utförande. Utredningen föreslår att kommunen fortsätter utföra assistans för de assistansanvändare som önskar detta, då kommunen anses vara bäst lämpad att stå som garant för att assistansanvändare får den insats som de har rätt till. Utredningen beskriver även att det kan uppstå undantagsfall där en privat anordnare inte kan tillgodose hela eller delar av en insats, då kommunen blir ansvarig att utföra den beviljade insatsen. Nämnden ser att i dessa undantagsfall bör kommunen ta över hela utförandet, inte enstaka timmar så som utredningen lämnar utrymme för. Detta kan medföra att privata anordnare kan välja bort att utföra olönsamma delar av assistansen som exempelvis insatser på natten.

Nämnden anser det nödvändigt att tydliggöra kostnadsansvaret i dessa situationer, liksom en definition av vad som kan anses vara undantagsfall. Det finns också behov av sårbarhetsanalys för att säkerställa att dessa undantagsfall där kommunen förväntas träda in, inte kan utnyttjas för brottslighet. Nuvarande skrivelse kan även medföra att kommunen behöver säkerställa att det kontinuerligt finns personal som kan möta behov hos samtliga assistansanvändare hos de privata anordnarna. Nämnden konstaterar att en sådan beredskap skulle vara både resurskrävande och praktiskt svår för Göteborgs Stad att bistå med.

Liknande ser nämnden att det kan uppstå höga kostnader för kommunen i samband med att assistansanvändare skrivs ut från sjukhus. Utredningen bedömer att det är kommunens ansvar att tillgodose den enskildes behov med insatser innan assistans kan verkställas. Detta kan medföra stora kostnader för små kommuner när en person med stora behov blir utskriven från inneliggande vård. Lag (2017:612) om samverkan vid utskrivning från slutet hälso- och sjukvård omfattar inte Försäkringskassan och skulle behöva uppdateras för att möjliggöra Försäkringskassans deltagande i utskrivningsprocessen. Det saknas vidare adekvat resonemang i utredningen kring hur ansvarsfördelningen och kostnadsfördelningen ska se ut i dessa situationer.

Kommunens möjligheter att utreda behov av kompletterande insatser

Reformen kan också försvåra för kommunen att kunna utreda och fatta beslut om kompletterande insatser, i de fall där den enskilde inte lämnar samtycke till kontakt mellan Försäkringskassan och kommun. Idag har kommunen betalningsansvar för del av insatsen, liksom ansvar för tillfälligt utökad

assistans, vilket ger kommunen rätt att ta del av viss information. Därtill söker många assistans hos kommunen först och kommunen har därför en kunskap om vilka behov som anförs. Sammantaget finns det idag vissa möjligheter för kommunen att få ta del av information utan samtycke från den enskilde, vilket reformens lagförslag inte medger. I de fall kommunen inte kan ta del av vilka behov som redan tillgodoses genom den beviljade assistansen, finns risk för att kommunen fattar beslut om insats för att tillgodose ett behov som redan är tillgodosett. Detta kan innebära ökade kostnader för kommunen samt för samhället i stort, och kan skapa utrymme för välfärdsbrott då flera bistånd ges för samma behov.

Nämnden uppfattar att reformens förslag kommer innebära ett ökat fokus på intern fakturering. Hälso- och sjukvård ingår inte i insatsen personlig assistans. Delegerade arbetsuppgifter kan behöva utföras av personal, i de fall då egenvård inte kan rekommenderas. Kommunen fakturerar i sådana fall den kommunala primärvården för utförda hälso- och sjukvårdsinsatser. Förslagen kan innebära ökad administration i samband med fakturering.

Kvalifikation för personlig assistans

Nämnden tillstyrker utredningens förslag om att det inte ska finnas någon fastslagen undre gräns för att rätt till personlig assistans ska föreligga. I enlighet med det underlag som har redovisats av utredningen så är det denna ordning som i största möjliga utsträckning bibehåller dagens tillämpning och omfattning. Utredningens alternativa förslag om en gräns på totalt 20 timmar per vecka, varav minst tre timmar är grundläggande behov, riskerar att urholka syftet med personlig assistans genom att utöka kretsen av personer som är berättigade till personlig assistans.

Kvalitet för den enskilde

Utredningen lämnar förslag på hur insatsens kvalitet ska säkerställas framåt under ett statligt huvudmannaskap. Utredningen bedömer att kommunen, genom sin närhet till assistansanvändarna, fortsatt ska ha ett uppföljningsansvar samt anmäla bristande kvalitet i assistansens utförande. Utifrån detta ska en ny regel föras in i 15 § 2 st LSS om att kommunen löpande ska följa upp om assistansanvändare bosatta i kommunen har behov av kompletterande insatser enligt LSS eller socialtjänstlagen. Kommunen ska också anmäla bristande kvalitet i assistansens utförande till inspektionen för vård och omsorg (IVO). Det är dock inte helt klart hur kommunen ska genomföra detta uppdrag efter reformens införande för de assistansanvändare som inte har kommunen som utförare. Då 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.

Det är redan idag svårt för kommunen att få insikt i hur vården bedrivs av privata anordnare, bland annat på grund av bristande lagstöd för exempelvis hembesök. Utredningens förslag förutsätter ett fungerande informationsutbyte mellan kommun och stat. Nämnden saknar dock förslag på utökade möjligheter till kontroll och uppföljning för kommunen, som skulle kunna möjliggöra detta.

Nämnden ser även ett behov av ett förtydligande av hur kommunens uppföljningsansvar ska genomföras och dokumenteras. Det kan bli svårt för kommunen att genomföra kvalitativa uppföljningar, då kompetensen om personlig assistans som insats på sikt kan komma att urholkas då kommunen inte längre fattar beslut om insatsen. Detta kan försvåra arbetet med att tillförsäkra assistansanvändare en insats av god kvalitet.

Utredningen föreslår ett tillägg till 6 § LSS där kvalitet definieras enligt följande:

”För att en insats enligt 9 § 2 ska vara av god kvalitet ska den enskilde inom ramen för gällande rätt få bestämma vad insatsen ska användas till, vem som ska utföra den, när den ska utföras, var den ska utföras, och hur den ska utföras.”

Nämnden ställer sig positiv till att kvalitet blir tydligare definierat inom personlig assistans, men ser att förslaget kan medföra att ej kommunicerbara assistansanvändare missgynnas. Detta kan leda till sämre uppföljning och en insats av sämre kvalitet för dessa personer. Nämnden ser även 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.

Sammantaget bedömer nämnden att det inte är tillräckligt klarlagt hur insatsens kvalitet ska kunna säkerställas framåt, samt hur det systematiska kvalitetsarbetet ska tillgodose samtliga assistansanvändares behov oavsett kommunikativ förmåga.

Kompetensförsörjning

Nämnden vill lyfta några risker kopplade till kompetensförsörjning i samband med reformens införande. Nämnden har både handläggare som arbetar med att utreda och besluta om rätt till personlig assistans, och administratörer som arbetar med fakturahantering, hantering av sjuklöner samt kontroll och uppföljning. Dessa medarbetare kan komma att påverkas genom nya arbetsuppgifter. Nämnden ser även en risk att medarbetare hos kommunen söker andra tjänster i förebyggande syfte och slutar i närtid, medan arbetsuppgifter fortfarande finns kvar. Det finns en risk för underbemanning under den överföringsperiod då ärenden flyttas över till Försäkringskassan. Likaså kan det uppstå brist på personal att hantera eftersläpande fakturor. Det är av vikt att kommunerna arbetar förebyggande med att möta dessa utmaningar.

Nämndens bedömning

Nämnden 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.

Nämnden 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. Nämnden ser dock att de övergripande effekterna av reformen gynnar både kommunen och staten med minskad administration och dubbelarbete.