



Datum
2023-06-09

Adress
August Palms Plats 1

Diarienummer
STK-2023-463

Yttrande

Till
s.remissvar@regeringskansliet.se
s.sof@regeringskansliet.se

Remiss från Socialdepartementet - Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans (SOU 2023:9) S2023/00990

Sammanfattning

Malmö stad ställer sig i huvudsak positiva till ett statligt huvudmannaskap utifrån ett brukarperspektiv och instämmer i att bedömningar av rätten till assistans förväntas bli mer likvärdiga och förutsägbara.

Malmö stad är även positiva till den förväntade minskade administrationen och dubbelarbetet.

Barnperspektivet har genomlysts väl i utredningen. Malmö stad vill särskilt understryka vikten av särskilt anpassad information för barn och unga.

Det finns dock utmaningar i genomförandet. Viss problematik framträder även i gränsdragningar mellan stat och kommun, så även i ekonomiska konsekvenser för kommuner.

Yttrande

Yttrandet nedan följer utredningens disposition.

4.5 Staten ska vara ensam huvudman för insatsen personlig assistans

Malmö stad instämmer i att staten har bättre förutsättningar för att skapa en likställd myndighetsutövning för insatsen personlig assistans. Med samlat uppdrag under Försäkringskassan ökar förutsättningar för effektivare administration, utbetalningar, kontroll av felaktiga utbetalningar och välfärdsbrott.

Ett statligt huvudmannaskap kan dock ge ökade handläggningstider. Det kan innebära att kommuner behöver erbjuda enskilda assistansberättigade andra insatser tills det finns ett beslut. Malmö stad instämmer i att behovet av alternativa insatser kan bestå under handläggningstiden och vill påtala att det finns en otydlighet i utredningen gällande betalningsansvaret för dessa insatser, både under övergången och efter att överföringen avslutats. Ett avslag

från Försäkringskassan efter övergången år 2026 innebär att den enskilde blir hänvisad till kommunen för stöd via andra insatser än personlig assistans.

Det är viktigt att Försäkringskassan är medveten om den långvariga problematiken kring egenvårdsbedömningar från hälso- och sjukvården. Det behöver finnas korrekta och tydliga egenvårdsbedömningar innan en insats om stöd med egenvård beviljas, såsom personlig assistans.

4.5.4 Vid ett statligt huvudmannaskap ska arbetsgivarna ansvara för sina assistenters sjuklönekostnader

Malmö stad är positiv till hanteringen av sjuklönekostnaderna inom ramen för schablonersättning. Det leder till en minskad administrationsbörda inom kommunen då processen för kontroll, beslut och utbetalning av ersättning för sjuklönekostnader till privata assistansanordnare har varit omständlig och tidskrävande. Samtidigt är det av yttersta vikt att definiera kommunens basansvar ännu tydligare.

Malmö stad efterfrågar ökad tydlighet om informationsöverföring till kommunen när kommunen ska täcka upp ordinarie assistents frånvaro eller i akuta lägen som medför behov av insatser från kommunen. Det behövs förtydligande om hur information kan lämnas ut i enlighet med sekretessbestämmelser, eller om det behövs en ny sekretessbrytande bestämmelse som ger Försäkringskassan möjlighet att lämna information till kommunen i akuta skeden. För att kommunen ska kunna ta sitt basansvar på ett tryggt vis för den enskilde i behov av insatsen i ett sådant skede behöver den kommunala utföraren få information om uppdraget, behoven samt i vilken omfattning insatsen ska ges.

4.5.5 Kommunen ska även fortsättningsvis ansvara för att utföra assistans om den enskilde begär det

Malmö stad instämmer i att kommunen ska vara den yttersta garanten för att den enskilde får de insatser den har rätt till. När det gäller personlig assistans har kommunen basansvar redan idag och är skyldig att på den enskildes begäran anordna assistans. Kommunen ansvarar för behov av assistans som tillfälligt uppstår utöver vad som beräknas som assistansersättning. Malmö stad vill samtidigt framhålla att i de drygt 30 ärendena personlig assistans i Malmö stad (med assistansersättning från Försäkringskassan, som valt kommunen som utförare), har den verkliga kostnaden överskridit den erhållna assistansersättningen med flera miljoner per år under de senaste åren.

Malmö stad vill också lyfta att kommunens basansvar och den enskildes rätt att själv besluta om verkställighet är en fråga som behandlades i Högsta förvaltningsdomstolen (HFD 2012 ref. 75). Domstolen slog fast att kommunen inte hade en skyldighet att varaktigt anordna assistansen när återstående del anordnas av annan anordnare. Det vill säga att kommunen inte har en skyldighet att varaktigt anordna assistans för den delen som är svår att verkställa samtidigt som ett assistansbolag anordnar assistans under resterande del. Numera framgår detta av Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade 24 § LSS, enligt tolkning

från kammarrätterna (Kammarrätten i Göteborgs dom 2015-04-24 i mål 4205-14 och Kammarrätten i Göteborgs dom 2015-04-24 i mål 1826-14). Kammarrätterna tolkade att detta framgick av 24 § LSS för att det i förarbetena förtydligades att bestämmelsen inte innebär någon förändring för kommunernas ansvar, i förhållande till enskilda som behöver personlig assistans.

Enligt utredningens förslag ska 24 § LSS upphöra och föras in i 51 kap. 2 § tredje stycket socialförsäkringsbalken (SFB). I exemplet ovan är det i så fall 51 kap. 2 § tredje stycket socialförsäkringsbalken som blir gällande rätt. Det kan i detta uppstå en konflikt mellan den enskildes självbestämmande och kommunens yttersta ansvar såsom HFD 2012 ref. 75 visade. Det är väldigt svårt att överskåda alla typer av frågor där den enskildes självbestämmande kan begränsas av kommunens yttersta ansvar. Med anledning av ovanstående bedömer Malmö stad det önskvärt med förtydligande. Dels att införandet av 6 § fjärde stycket LSS, dvs. bestämmelsen om den enskildes självbestämmande, inte innebär någon förändring gällande kommunens yttersta ansvar. Dels att införandet av 2 § fjärde stycket LSS inte ska komma att påverka detta ansvar i förhållande till vad som gäller idag.

5.3.1 Vårt huvudförslag – den kvalifikation för personlig assistans som gäller i dag behålls

Malmö stad förespråkar huvudförslaget och individuella bedömningar. Nuvarande helhetsbedömning, utan fastslagen undre/över gräns, är att föredra vid bedömningen av rätten till assistans. Med en huvudman som gör dessa bedömningar kan rättssäkerheten bibehållas och rättspraxis kommer att visa vägen.

Malmö stads bedömning är att alternativet blir dyrare för kommunen. En fast tidsgräns kan innebära ett större ansvar för kommunens utförarverksamhet. Å andra sidan kan detta leda till att andra avlastande insatser minskar till exempel avlösarservice.

Malmö stad anser att det måste skapas en tydlighet kring besluten och att dessa främjar den enskildes möjlighet att leva ett liv som andra. Beslut från Försäkringskassan upplevs ha blivit mer ”sönderhackade” under dygnet, vilket försvårar verkställigheten för utföraren. Den typen av inskränkningar i beslut medför att kommunen kan behöva kompensera med andra LSS-insatser utifrån befolkningsansvaret. Följden kan bli att brukaren har insatser från två huvudmän, en utveckling som även medför ökad kostnad för kommunen.

6.6 Kommunerna bör inte medfinansiera assistansersättningen

Malmö stads bedömning är att förslaget innebär ett fortsatt behov av biståndshandläggare med inriktning mot målgruppen, även efter övergången till statligt huvudmannaskap. Detta leder i sin tur till att kommunens kostnader för handläggning och administration minskar i mindre omfattning än vad utredningen förespråkar.

7.5.2 Ett förtydligande av god kvalitet i personlig assistans

Malmö stad är positiv till att regler förtydligas i LSS, för att säkerställa kvalitet och den enskildes självbestämmande. De specificerade kraven kan dock komma att leda till ökade kostnader, när det gäller utförandet av personlig assistans i kombination med arbetsrättsliga krav

inom kommunal verksamhet. De föreslagna förändringarna bör återspeglas i nivån på den statliga schablonersättningen för personlig assistans.

7.5.4 Kommunernas möjligheter att få information bör användas i framtida kontroll av assistansersättningen

Malmö stad ställer sig positiva till förslaget och instämmer i dess syfte. Ett utökat eller bibehållet uppdrag, (gällande uppföljning, kontroll eller redovisning inom personlig assistans) efter övergången till statligt huvudmannaskap, kan dock medföra att kommunens kostnader för handläggning och administration minskar i lägre grad än vad utredningen förespråkar.

8.2.1 Lagstiftningen ska träda i kraft den 1 januari 2026

Malmö stad instämmer helt i utredningens bedömning att Försäkringskassan och kommunerna behöver minst tolv månader efter beslut i riksdagen, inför ikraftträdandet för att förbereda övergången. Det är staten som planerar övergången, men Malmö stad vill framhålla vikten av att kommunen görs delaktig i detta arbete.

Det bör särskilt understrykas att förberedelserna för övergången kommer att generera utökade kostnader under minst ett års tid, för handläggning och administration. Omfattningen är i dagsläget svår att uppskatta men ska inte underskattas.

Malmö stad önskar även förtydligande om vem som bär ansvaret att informera om insatsen personlig assistans när hanteringen och ansvaret har övergått till Försäkringskassan.

8.3.9 Ingen åldersgräns för överföring

Malmö stad önskar ytterligare förtydligande om bedömningen i de ärenden som berör brukare över 66 år och som har insatsen personlig assistans enligt LSS/SFB och kompletterande insatser enligt Socialtjänstlag (2001:453) (SoL).

8.6.3 Kommunen behåller ansvaret för vissa ärenden

Malmö stad önskar förtydligande om vad som menas med att det enbart är beslut som är förenliga med personlig assistans enligt SFB som kommer att tas över av Försäkringskassan. Vidare önskas också förtydligande kring konsekvenserna för kommuner. Det gäller bland annat hur kommunen ska hantera de eventuella ärenden som inte flyttas över, då kommunens möjlighet att fortsatt bevilja insatsen enligt 9.2 LSS upphör.

Malmö stad välkomnar att det, i beräkningen som står till grund för den ekonomiska regleringen mellan stat och kommuner, tas hänsyn till de beslut som kvarstår under kommunens betalningsansvar efter övergången. Det är dock svårt att i dagsläget bedöma om förslaget innebär att förändringarna blir kostnadsneutrala för kommunen.

8.6.5 Försäkringskassan tar över tillfällig utökning av personlig assistans

Malmö stad motsätter sig förslaget att Försäkringskassan inte har något ansvar att tillhandahålla eventuell utökning av assistans i samband med utskrivning från sjukhus. Det är av vikt

att brukare med behov av tillfälliga utökningar av personlig assistans, inte kan skrivas ut från sjukhus, utan att någon tar på sig ansvaret för den tillfälliga utökningen. I samband med att en person skrivs ut från den slutna vården krävs skyndsamt hantering. Utskrivning sker oftast dygnet efter att personen bedöms vara utskrivningsklar.

Det måste beaktas att den som blir utskriven enligt Lag (2017:612) om samverkan vid utskrivning från slutna hälso- och sjukvård, har behov av stöd i samband med hemgång. Samordningen kring insatsen i ett sådant akut läge kommer inte att vara möjlig. Förslaget medför att kommuner tvingas ansvara för den tillfälliga utökningen vid hemgång och bevilja insats enligt SoL. Tillfällig utökning enligt SoL kan komma att innebära en ekonomisk kostnad för den enskilde (beroende på vilket avgiftssystem den aktuella kommunen tillämpar för insatser enligt SoL). Det innebär även en försämrad kvalitet då insatsen inte kan garantera goda levnadsvillkor för den enskilde.

8.6.6 Staten ska kompensera kommunerna genom ett riktat statsbidrag

Malmö stad ställer sig tveksam till att de kostnader som uppstår under övergången till statligt huvudmannaskap kan finansieras inom ramen för schablonbeloppet. Schablonbeloppet är beräknat för att täcka kostnader för själva utförandet av den personliga assistansen och nivån är redan idag för låg för att finansiera personlig assistans i kommunal regi. Att inom samma schablonbelopp kunna finansiera även de extrakostnader som uppstår vid övergången till ett statligt huvudmannaskap bedöms inte som rimligt.

Malmö stad framhåller att alternativet med en ersättning enligt kommunens faktiska kostnader är att föredra framför ersättningen enligt schablonbeloppet. Det finns en stor osäkerhet gällande omfattningen av det arbete som krävs vid övergången och den kostnadsmässiga påverkan på kommunens ekonomi.

Malmö stads bedömning är att kostnader, som kan härledas till övergången, kan uppstå i kommunal verksamhet även efter 2026 års utgång. Därför instämmer Malmö stad i utredningens förslag att regeringen bör följa upp, om det behövs fortsatt ekonomisk kompensations till kommunerna efter den 31 december 2026.

8.9.2 Kommunerna får en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet

Det behövs en sekretessbrytande bestämmelse som även möjliggör för kommunen att få kännedom om att Försäkringskassan fattat beslut i de redan överförda ärenden samt när utbetalning av förmånen börjar ske. Detta för att kommunen ska kunna avsluta LSS-insatsen och undvika dubbla utbetalningar.

Malmö stad vill även påtala att Försäkringskassans informationsskyldighet, som innebär att de meddelar aktuell kommun att en person beviljas insatsen personlig assistans, upphör i samband med att kommunens medfinansiering av personlig assistans upphör. Detta medför att kommunen inte längre per automatik har kännedom om enskilda med gynnande assistansbeslut, vid eventuell annan ansökning om övriga insatser enligt LSS hos kommunen. Förslaget om sekretessbrytande regler möjliggör för kommunen att få ut information från

Försäkringskassan. Det gäller om en person har assistans beviljad från Försäkringskassan och söker om annan insats hos kommunen. En sekretessbrytande regel behöver antas om informationsskyldighet i dessa ärenden.

Malmö stad önskar förtydligande gällande när ett ärende anses vara komplett för övertag av Försäkringskassan. Det behövs reglering om vad som sker i ärenden som Försäkringskassan inte kommer att ta över, då underlag saknas samt hur dessa ärenden ska hanteras. Det behövs förtydligande om hur Försäkringskassan kommer att bedöma om förutsättningarna är uppfyllda för övertagande av ett kommunalt beslut enligt 9 § 2 LSS.

9.3.2 Den ekonomiska regleringen mellan stat och kommun

Malmö stad ställer sig positiva till utredningens resonemang avseende beräkning av belopp för den ekonomiska regleringen mellan stat och kommuner, med tillägg för de synpunkter som framställs i detta yttrande om den ekonomiska effekten av föreslagna förändringar. Malmö stad vill dock understryka att den osäkerhet som präglar övergången och som utredningen beskriver, bör mötas av en öppenhet för kommuners eventuella behov av ekonomisk kompensation som kan uppstå framgent. Det handlar om ersättning utöver den ersättning som utredningen föreslår. Malmö stad anser att kostnader som kan härledas till övergången, kan uppstå i kommunal verksamhet även efter 2026 års utgång. Det bör därför inte finnas ett bestämt slutdatum.

Ordförande

.....
Katrín Stjernfeldt Jammeh
.....

Sekreterare

.....
Martin Ljungberg
.....

Anders Skans (V) och Tobias Petersson (V) avser lämna in ett särskilt yttrande.