

Till Regeringskansliet, Socialdepartementet

Yttrande över betänkandet ”Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans”, SOU 2023:9

Remissinstansens diarienummer: S2023/00990

Övergripande kommentarer

Östersunds kommun är generellt positiv till att det blir en huvudman som får ett samlat ansvar för personlig assistans. Kommunen instämmer i utredningens analys att ett statligt huvudmannaskap skapar bättre förutsättningar för likvärdighet över landet och en handlägningsprocess som blir mer rättssäker. Ett samlat ansvar gör processen mer tydlig och förutsägbar för medborgaren och medför minskat dubbelarbete för huvudmännen.

Östersund kommun håller med utredningen att förändringen ställer högre krav på berörda huvudmännens ansvar för samverkan och samordning med varandra. Det är nödvändigt både ur ett medborgar- och verksamhetsperspektiv. En viktig förutsättning för god samverkan är ett tydligt regelverk för ansvarsfördelning mellan huvudmännen. Syftet är att så långt det är möjligt undvika negativa gränsdragnings- och ansvarsdiskussioner.

Östersunds kommun har i huvudsak synpunkter på förslaget om kommunens roll i kvalitetsuppföljning av personlig assistans. Förslaget och framför allt utredningens beskrivning av kommunens ansvar är otydligt och ger utrymme för olika tolkningar av vem som har ansvar för vad. Det i sig motverkar likvärdighet och rättssäkerhet. Östersunds kommuns tolkning av utredningens beskrivning av kommunens ansvar gränsar till det uppföljningsansvar som åligger den myndighet som fattat beslut om personlig assistans.

Östersunds kommun anser att lagstiftaren behöver tydliggöra Försäkringskassans ansvar för uppföljning av egna myndighetsbeslut. Att en myndighet systematiskt följer upp fattade individbeslut är en avgörande del för den enskildes rättssäkerhet. Östersunds kommun vill tydligt markera att kommunen inte ska ansvara för den uppföljning av beslut som åligger den beslutande myndigheten.

Utredningen beskriver att kommunen ska vara yttersta garanten för att assistansen ges enligt beslut och att det ges med god kvalitet. Östersunds kommun anser att det är motsägelsefullt i relation till utredningens syfte - att samla huvudmannaskapet. I ett samlat huvudmannaskap är det grundläggande att den huvudman som beslutar om insatsen också har huvudansvaret för att insatser ges enligt beslut och med god kvalitet.

Utredningen föreslår att kommunerna fortsatt ska ha ett övergripande ansvar för medborgaren, vilket Östersunds kommun ställer sig frågande till. När det handlar om en medborgare som inte har behov av kommunens insatser utan endast Försäkringskassans, bör statens ansvar sträcka sig längre snarare än att komplettera med kommunens närvaro. Att hänvisa till att Försäkringskassan har sämre förutsättningar för insyn är inte hållbart. För att förändringen ska uppnå önskad effekt behöver Försäkringskassan utveckla metoder och arbetssätt för att komma närmare medborgarna samt uppnå lokal närvaro för löpande kontakter med samverkansaktörer.

Östersunds kommun vill betona att det bör förtydligas vad som ska gälla för finansieringen av kommunernas insatser i avvaktan på Försäkringskassans beslut och verkställighet. För kommunen kan det handla om höga kostnader för utförandet av omfattade insatser.

Östersunds kommun vill i övrigt framföra att utredningen saknar resonemang om och beskrivning av vilken huvudman som ansvarar för individuell plan enligt LSS i det fall medborgaren endast har personlig assistans. Det behöver lagstiftaren förtydliga liksom ansvarsfrågan för och hur förhandsbesked gällande personlig assistans ska hanteras.

Östersunds kommun vill understryka att målet med förändringen bör vara att föreslagen huvudman har ett helhetsansvar, vilket utredningens förslag inte uppnår.

Kommentarer till specifika delar av remissen

Östersunds kommun, genom Vård- och omsorgsnämnden, lämnar följande kommentarer till utredningen.

Kapitel 4 – Ett statligt huvudmannaskap är att föredra framför alternativen

4.2.1 Ett statligt huvudmannaskap skapar bättre förutsättningar för likvärdighet

Utredningen beskriver att ett statligt huvudmannaskap skulle göra det lättare för regeringen att styra och påverka utvecklingen av personlig assistans. Östersunds kommun vill belysa att det utredningen beskriver om likvärdighet kan innebära konsekvenser för kommunerna. Exempelvis i det

fall regeringen beslutar om ändring av målgruppen för personlig assistans, ställer krav på lägre kostnader, ändrar riktlinjer till snävare bedömningar eller rättspraxis som ger strängare tolkningar. Beskrivna exempel är sådant som kan betyda en förskjutning av kostnader till kommunerna.

Utredningen beskriver att kommunerna gör på många olika sätt vilket motverkar en likvärdighet över landet. Det beskrivs att kommunerna gör lokala bedömningar och prioriteringar. Samtidigt säger utredningen att systemet behöver hänga ihop och att kommunen fortsatt har en viktig funktion för personlig assistans. Utredningen lämnar även förslag utifrån sin syn på kommunens fortsatta ansvar. Östersunds kommun vill lyfta vikten av att lagstiftaren i så fall beslutar om ett tydligt regelverk för att undvika allt för vida tolknings- och ansvarsutrymmen. Regelverket ska så långt det är möjligt styra båda huvudmännen mot en högre likvärdighet oavsett var medborgaren bor i landet.

4.2.5 Ett statligt huvudmannaskap innebär ökade krav på samordning mellan olika huvudmän.

Östersunds kommun är positiv till att utredningen lyfter vikten av samordning och dialog mellan huvudmännen. God samverkan och samordning är nödvändigt för att säkra en god kvalitet för medborgaren. Östersunds kommun vill betona vikten av att Försäkringskassan ges förutsättningar för en lokal närvaro. Närhet mellan huvudmännen är nödvändig för att uppfylla ökade krav på samordning och personkontakter mellan kommunen och Försäkringskassan.

Östersunds kommun vill också lyfta att en lokal närvaro av Försäkringskassan är nödvändig för att möjliggöra en god kontakt med medborgaren. Grunden för god kvalitet för den enskilde omfattar att kontakten med Försäkringskassan är nära och förtroendefull.

Utredningen beskriver att regering och riksdag kan behöva förtydliga regionens och kommunens ansvar vid utskrivning från sjukhus. Östersunds kommun anser att det redan idag finns ett tydligt regelverk för regionens och kommunens ansvar, exempelvis i lag om samverkan vid utskrivning från slutna hälso- och sjukvård (SFS 2017:612) Utredningen saknar resonemang om vilka brister det i så fall finns i nuvarande regelverk.

Östersunds kommun vill öka Försäkringskassans ansvar när medborgaren finns inlagd på sjukhuset. Här ställs höga krav på snabb samverkan och samordning mellan huvudmännen. Det kan krävas att Försäkringskassan tillförsäkrar medborgaren en snabb utrednings- och beslutprocess. Här kan lagstiftaren behöva ställa krav på Försäkringskassans handläggningstider och möjlighet att bevilja personlig assistans intermistiskt.

4.2.6 Ett statligt huvudmannaskap kan leda till otydliga ansvar och att uppgifter inte utförs med tillräcklig kvalitet.

Utredningen bedömer att staten ska ha ansvaret utredning, bedömning, besluta om personlig assistans och för finansieringen. Medan det är kommunen som ska ha ansvar för uppföljning av Försäkringskassans beslut om personlig assistans. En uppföljning som omfattar att insatsen ges enligt beslut och ges med god kvalitet.

Östersunds kommun tar helt avstånd från den ordningen. Det är den beslutande myndigheten som ska ha ansvaret för uppföljning av sina egna beslut. Att dela upp ansvaret för handläggningsprocessen ökar otydligheten för både medborgare och verksamhet. Det är också inkonsekvent mot utredningens mål om ett sammanhållet system som ska präglas av hög rättssäkerhet och möjlighet till uppföljning och kontroll.

Ett samlat ansvar för hela handläggningsprocessen, inklusive uppföljning av beslut och kvalitet skapar en tydlighet hos den enskilde.

4.5.3 Staten ska ansvara för ansökningar om tillfälligt utökad assistans.

Östersunds kommun välkomnar förslaget då det håller ihop handläggningsprocessen på ett bättre sätt och bidrar till en helhetssyn på medborgaren. För medborgaren innebär förändringen större kontinuitet och trygghet att få vända sig till en myndighet med sin ansökan.

Östersunds kommun ser med oro på Försäkringskassans långa handläggningstider. I glappet mellan att behov uppstår hos medborgaren tills att beslut fattas av Försäkringskassan har kommunen ansvar för att medborgarens behov tillgodoses. När kommunen inte längre har möjlighet att bevilja personlig assistans blir det betydligt svårare för kommunen att hitta bra lösningar som tillgodoser medborgarens behov.

Östersunds kommun vill betona vikten av att Försäkringskassan får ett förstärkt regelverk med högre krav på handläggningstider. Försäkringskassan bör ha riktlinjer för handläggningstid för olika typer av ärenden och tydlig vägledning för prioritetsordning av ärenden.

Östersunds kommun tycker det är viktigt att en ansökan om tillfällig utökning handläggs skyndsamt av flera skäl. Medborgaren ska få sitt beslut och få rätt stöd så fort som möjligt. För kommunen kan det handla om höga kostnader i väntan på beslut och verkställighet. Kostnader som kommunen inte får tillbaka. Det handlar exempelvis om kostnader för handläggning av ärenden och för utförande av omfattande insatser. Östersunds kommun anser att det bör finnas ett incitament för Försäkringskassans utredningstid med en tydlig gräns för hur länge kommunerna behöver stå för insatserna. Det bör även förtydligas vad som ska gälla för finansieringen av kommunernas insatser i avvaktan på Försäkringskassans beslut och verkställighet.

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

Östersunds kommun välkomnar förslaget då det innebär en minskad administrativ börda för kommunerna.

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

Östersunds kommun ställer sig bakom förslaget. Kommunen ska fortsatt ta ansvar för assistansen när den enskilde väljer kommunen som utförare. Men vi anser att kommunens basansvar i utförandet behöver ses över. Det är inte rimligt att kommunen utan förvarning ska ta över ansvaret till följd av att ordinarie utförare har bemanningsproblem. Kommunen har inte bättre förutsättningar att bemanna för akuta behov av personlig assistans än någon annan utförare. I sämsta fall får kommunen prioritera i sin verksamhet vilket kan få till följd att andra medborgare i behov av stöd får stå tillbaka.

4.5.6 Systemet behöver hänga ihop som en helhet

Utredningen utgår i de tre förslagen från dagens regelverk i LSS där två huvudmän har ansvar för personlig assistans.

Östersunds kommun har följande synpunkter över de tre förslagen:

Förslag 1. Det är en brist att utredningens förslag inte berör den enskildes samtycke till att hämta eller lämna information mellan myndigheterna. Det saknas beskrivning av vilken typ av information som kan efterfrågas. Inte heller om Försäkringskassan kan ställa krav på kommunen att samla in och sammanställa information hos andra myndigheter inom kommunen. Exempelvis där socialtjänsten finns uppdelat i två socialnämnder med sekretessgräns emellan sig. Det är viktigt att lagstiftaren är tydlig med om, och i så fall hur, kommunerna ska registrera och dokumentera kontakten med Försäkringskassan i det fall den enskilde inte är ett aktuellt ärende hos kommunens socialtjänst.

Förslag 2. Lagstiftaren behöver vara tydlig med hur kommunen ska hantera informationen från Försäkringskassan gällande personer som inte är ett aktuellt ärende hos kommunen. Socialtjänstens regelverk är tydlig med att det inte är tillåtet att dokumentera något om personer som inte är ett ärende hos socialtjänsten.

Förslag 3. Utredningen föreslår att kommunen fortlöpande ska följa upp personer som är beviljade personlig assistans. I det fall lagstiftaren beslutar enligt förslaget krävs det att begreppet fortlöpande förtydligas. För att säkra en likvärdighet över landet får det inte finnas utrymme för olika tolkningar av vad lagstiftaren avser med kravet på fortlöpande uppföljning.

Kommunerna behöver också en tydlig vägledning vad som gäller i det fall den enskilde eller legal företrädare avböjer kontakt med kommunen. Även i det här förslaget behöver lagstiftaren förtydliga om, och i så fall hur kommunen ska dokumentera den här formen av uppföljning för en person som inte är ett aktuellt ärende hos kommunens socialtjänst.

Östersunds kommun lämnar ett alternativ till förslag 3 där Försäkringskassan får ansvaret för den här uppföljningen. Försäkringskassan har liksom andra förvaltningsmyndigheter en serviceskyldighet enligt förvaltningslagen. Förslagsvis kan uppföljningen göras i samband med Försäkringskassans systematiska uppföljning av sitt beslut om personlig assistans. Ur ett kontinuitets- och kvalitetsperspektiv är det bättre att ansvaret för uppföljningen finns hos den myndighet som har en etablerad kontakt med den enskilde.

4.5.8 Det förändrade huvudmannaskapet bör följas upp.

Östersunds kommun ställer sig bakom utredningens förslag att en reform av den här storleken behöver följas upp. Vår kommun anser att uppföljningen bör ske i nära samverkan med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Socialstyrelsen och Inspektionen för Vård och Omsorg (IVO). SKR i syfte att representera kommunens intressen, Socialstyrelsen och IVO i syfte att representera medborgarnas intressen och rättigheter.

Kapitel 5 – En kvalifikation för personlig assistans

5.3 Utredningen lämnar ett huvudförslag och ett alternativt förslag till kvalifikation

Östersunds kommun förespråkar utredningens huvudförslag. Eftersom utredningens ekonomiska kapitel vilar på huvudförslaget anser Östersunds kommun att kommunerna på nytt ska få yttra sig om lagstiftaren väljer det alternativa förslaget, då det kan innebära ekonomiska konsekvenser för kommunen.

Kapitel 6 – Kommunerna ska inte längre medfinansiera assistansersättningen

6.3.1 Vi kan inte se tydliga tecken på att kommunerna agerar på det sätt som medfinansieringen förutsätter.

Utredningen uttrycker att det finns risk för att kommunerna kommer att förskjuta kostnader till staten om medfinansieringen tas bort. Östersunds kommun ifrågasätter på vilka grunder utredningen ser den risken. Kommunen tar avstånd från påståendet och anser att kommunen håller, och fortsatt kommer att hålla en god kvalitet för medborgaren oavsett medfinansiering eller inte.

Östersunds kommun ser tvärtom en risk med att medborgare, trots ansökan om personlig assistans hos Försäkringskassan, hänvisas till kommunala insatser. Här hänvisar vi också till svåra synpunkter under punkt 4.2.1 första stycket.

Östersunds kommun anser att en förändring av medfinansieringen noggrant ska följs upp i syfte att uppmärksamma negativa kostnadsförskjutningar.

Kapitel 7 – Förbättrade möjligheter att säkra god kvalitet i personlig assistans

Utredningen utgår från lagstiftningens nuvarande ansvars- och rollfördelning där personlig assistans är delat mellan två huvudmän. Utredningen utgår också från att avståndet mellan Försäkringskassan, den enskilde och assistansanordnare kommer att öka.

Östersunds kommun anser att regelverket behöver anpassas för att överensstämma med att staten har det samlade ansvaret för personlig assistans. Äger staten det samlade ansvaret så omfattar det också kontroll av att insatsen ges enligt beslut och med god kvalitet.

Östersunds kommun anser att utredningens saknar resonemang över varför avståndet mellan den enskilde och Försäkringskassan behöver öka. Det saknas en analys över hur det ökade avståndet kan påverka den enskildes upplevelse av kvalitet. Det är brist att utredningen saknar förslag på åtgärder för att åstadkomma en ökad närhet mellan den enskilde och Försäkringskassan.

7.4.2 Det finns inget sammanhållet system för att säkerställa en insats av god kvalitet gällande självbestämmandet

Utredningen beskriver att nuvarande ordning för uppföljning av kvalitet är splittrat och bedömer att det saknas ett tydligt ansvar för kontroll av kvalitet.

Östersunds kommuns uppfattning om att uppnå ett sammanhållet system och tydligt ansvar för uppföljning och kontroll av god kvalitet så bör ansvaret ligga hos den huvudman som beslutat om insatsen. Ett samlat ansvar för hela handlägningsprocessen inklusive uppföljning av individbeslut och av kvalitet skapar en tydlighet hos i första hand den enskilde men också hos huvudmännen.

En uppdelning av ansvaret för individ och kvalitetsuppföljning innebär i sig en försämrad kvalitet för den enskilde och en fortsatt otydlighet vem som har ansvaret för helheten av personlig assistans.

Kommunen har begränsad insyn i statens beslut och i kvaliteten på de beslutade insatser som utförs. Det gäller särskilt medborgare som endast har personlig assistans och som har privat assistansanordnare eller är egen

arbetsgivare. Kommunen har samma svårigheter som de utredningen beskriver att IVO har.

Östersunds kommun anser att kommunen ska ha ansvar för kvalitetskontroll av den egna verksamheten och agera enligt nationellt regelverk och interna styrdokument. Det omfattar individuppföljning av kommunens beslut enligt LSS och socialtjänstlagen. Kommunen ska ha ansvar för att vid indikation om att assistansordnare utför personlig assistans med bristande kvalitet anmäla till IVO och Försäkringskassan.

Östersunds kommun anser att det behövs ett förtydligande av kommunens uppföljningsansvar och vad som menas med individuppföljning respektive kvalitetsuppföljning. Det behöver framgå hur uppföljningsansvaret ska hanteras i de fall medborgarens behov inte tillgodoses. Östersunds kommun ser en risk för att ansvaret läggs hos kommunen, i form av andra insatser enligt LSS eller socialtjänstlagen.

7.5.2 Ett förtydligande av god kvalitet i personlig assistans

Östersunds kommun tycker det är positivt att förtydliga vad god kvalitet i personlig assistans innefattar. Men vi anser att Försäkringskassans bemötande av den enskilde vid handläggning av ansökan ska omfattas i begreppet god kvalitet. Den enskilde ska känna sig trygg i mötet med beslutande myndighet och kunna ställa krav på inflytande, delaktighet och ett professionellt bemötande.

7.5.3 Försäkringskassan ska följa upp den utförda assistansens kvalitet genom användarundersökningar

Östersunds kommun anser att uppföljning av kvalitet genom användarundersökningar är ett komplement till systematisk individuppföljning av Försäkringskassans myndighetsbeslut. En användarundersökning undantar inte den beslutande myndighetens ansvar för uppföljning av sina beslut. Östersunds kommun anser att frågor om medborgarens uppfattning av kontakt med Försäkringskassan bör ingå i enkäten. Att få veta medborgarens uppfattning om kontakten med Försäkringskassan är en viktig del av Försäkringskassans eget kvalitetsarbete.

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

Östersunds kommun är enig med utredningen att kommunen ska anmäla till IVO om den får indikation på att personlig assistans utförs med bristande kvalitet. Kommunen har dock inte insyn hos de personer som endast har personlig assistans som utförs av privat assistansordnare eller är sin egen arbetsgivare. I dessa ärenden är kommunen beroende av att indikationen kommer ”utifrån”.

Lagstiftaren behöver definiera vad en indikation innefattar. Det behöver vara tydligt vilken typ av indikation som kommunen ska anmäla till IVO och om kommunen har till uppgift att kontrollera indikationens innehåll och trovärdighet. Det får inte uppstå tveksamheter om vad som ska anmälas respektive inte ska anmälas. Är regelverket inte tydligt finns risk att kvalitetsbrister hos medborgare ”faller mellan stolarna” och en ojämlikhet över landet.

Utredningen beskriver att kommunen har närhet till och kännedom om sina kommunmedlemmar och därför ska vara yttersta garant för god kvalitet av personlig assistans. Östersunds kommun anser inte att den beskrivningen stämmer. Kommunen har god kunskap om och insyn i ärenden där medborgaren har kommunen som utförare och/eller förutom personlig assistans även har andra insatser enligt LSS eller socialtjänstlagen. Har medborgaren endast personlig assistans med privat utförare så har kommunen ingen naturlig kontakt med personen och därför en begränsad eller ingen kännedom och insyn i hur det fungerar. För att uppfylla kraven på rättssäkerhet och god kvalitet för den enskilde krävs det att Försäkringskassan har ansvaret för systematisk uppföljning av sina individbeslut.

Östersunds kommun tycker det är positivt och nödvändigt att Försäkringskassan får ett uppdrag att stärka sin förmåga att identifiera situationer, utförare och relationer där det finns indikationer på att kvaliteten i den personliga assistansen brister och att den enskilde inte får den assistans som den har rätt till. För att nå framgång i det uppdraget anser Östersunds kommun det nödvändigt att både ställa krav på och ge Försäkringskassan förutsättningar för en nära och förtroendefull kontakt med den enskilde.

ÖSTERSUNDS KOMMUN
Vård- och omsorgsnämnden

Margareta Winberg
Ordförande

Robert Brandt
Förvaltningschef

Yttrandet skickas till Regeringskansliet, Socialdepartementet, via e-post till s.remissvar@regeringskansliet.se och kopia till s.sof@regeringskansliet.se.