



Till Socialdepartementet

Från Riksföreningen JAG

S2023/00990

YTTRANDE

2023-06-08

Betänkandet Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans (SOU 2023:9)

JAG – en viktig del av brukarrörelsen

Riksföreningen JAG är Sveriges intresseorganisation för assistansanvändare med intellektuella funktionsnedsättningar. Vi är en ideell riksförening med statsbidrag, och hör till den internationella Independent Living-rörelsen. JAG består av personer som har ett mycket omfattande och kvalificerat behov av stöd och service i vardagen.

Riksföreningen JAG har sedan bildandet 1992 arbetat aktivt för en adekvat utformning av rätten till personlig assistans och statlig assistansersättning genom dialog och samverkan med politiker, beslutsfattare, berörda myndigheter och organisationer. Vi har också arbetat för ett förverkligande av LSS mål genom att sprida kunskap om serviceformen personlig assistans och yrket personlig assistent till allmänhet och assistansanordnare, bl.a. genom utbildningsverksamhet och flera arvsfondsfinansierade projekt.

I Riksföreningen JAG finns en gedigen erfarenhet av de verkliga villkoren för personlig assistans. De flesta av oss använder själva assistans, och ungefär 460 av oss anordnar vår egen personliga assistans i JAGs eget brukarkooperativ. Brukarkooperativet JAG, som drivs utan vinstintresse, har sedan 1994 varit en av landets största assistansanordnare. JAGs medlemmar har till stor del statlig assistansersättning men en del har kommunfinansierad assistans, däribland personer som fått sin assistansersättning indragen i de senaste årens insnävade tillämpning.

I vårt yttrande redogör vi för Riksföreningen JAGs syn på delar av betänkandet, med fokus på de förslag som rör rätten till personlig assistans för personer med det mest omfattande assistansbehovet.

Sammanfattning av JAGs synpunkter

Riksföreningen JAG välkomnar ett helstatligt huvudmannaskap för serviceformen personlig assistans. Vi kan inte nog understryka hur viktigt det är för oss med de mest omfattande och komplexa behoven att få dem tillgodosedda utan hänsyn till sådana saker som den kommunala ekonomin, socialtjänststruktur och det envist kvardröjande omsorgstänket.

Vi ställer oss dock tveksamma till att staten även ska ansvara för behov av tillfällig utökning av assistansen. Vi undrar om sådana ansökningar verkligen kommer att kunna hanteras snabbt och enkelt nog av Försäkringskassan. Utredningen saknar närmare beskrivningar av hur handläggningen konkret ska anpassas för att kunna möta akut inträffade behov av assistans.

När det gäller kvalifikationen för rätt till personlig assistans avstyrker vi utredarens huvudförslag. Vi instämmer visserligen i motiveringen, men finner den optimistisk i överkant. Vi har skäl att befara att denna modell inte kommer att leda till önskat resultat då det ger alltför stort utrymme för bedömningar till nackdel för enskilda med assistansbehov. Riksföreningen JAG anser att en fastställd timgräns är att föredra. För att vara effektiv behöver en rättighetslag vara tydlig och erbjuda individen förutsebarhet och rättssäkerhet. Riksföreningen JAG tillstyrker det alternativa förslaget till kvalifikation, en tröskel om tre timmar grundläggande behov och 20 timmar totalt assistansbehov per vecka.

Riksföreningen JAG tillstyrker förslaget att införa en definition av vad som ska anses utgöra god kvalitet i personlig assistans. Vi anser också att den föreslagna definitionen är bra och tillräcklig, då den fångar intentionerna med serviceformen personlig assistans. Vi ser liksom utredaren att en lagstadgad definition bör kunna stärka den enskildes egenmakt och möjlighet att ställa krav på assistansens kvalitet. Den kan också bidra till en bättre inriktad tillsyn än idag.

Vi instämmer helt i utredarens uppfattning att det finns flera allvarliga brister i assistansregelverket och dess tillämpning som inte löses ensamt genom ett statligt övertagande av ansvaret för servicen. Sättet behovsbedömningen görs och ersättningsnivå är tydliga hinder för måluppfyllelse, men det finns flera som vi återkommer till i skrivelsen.

Nedan lämnar vi våra synpunkter på förslagen med hänvisning till avsnitt i betänkandet.

4.5. Staten ska vara ensam huvudman

Riksföreningen JAG tillstyrker förslaget. Vi instämmer helt med utredarens uppfattning att ett samlat statligt huvudmannaskap är det alternativ som bäst bidrar till långsiktiga och stabila förutsättningar för personlig assistans. Och vi är å andra sidan övertygade om att ett helt kommunalt huvudmannaskap skulle innebära slutet för serviceformen personlig assistans.

Fördelarna med ett statligt huvudmannaskap är många. Utöver direkta positiva effekter för den enskilde som att bara behöva ha en enda myndighet att förhålla sig till, större tydlighet och förutsebarhet etc är det möjligt att styra en statlig myndighet mot bättre likvärdighet i besluten och kvalitet i handläggningen.

Vi upplever ett antal problem med kommunernas ansvar för personlig assistans idag. Kunskap och kompetens är mycket varierande mellan kommuner och enskilda handläggare. Det leder inte bara till orättvisor utan hindrar också människor att flytta i landet. Kommuner har riktlinjer som strider mot LSS, assistansbeslut görs regelmässigt med tidsbegränsning, ersättningsnivåerna spretar och hänsyn till den kommunala ekonomin påverkar benägenheten att bevilja assistans. Inte sällan rapporterar medlemmar att kommunen motar bort ansökningar genom felaktig information om rätten till assistans, och försöker – förvånande nog - påverka människor med intellektuell funktionsnedsättning att ansöka om gruppbostad istället för personlig assistans. Vår entydiga erfarenhet går därmed stick i stäv med utredningens resonemang om att kommunerna generellt skulle föredra personlig assistans framför gruppbostad och andra LSS-insatser.

Vi kan inte heller dela utredarens bild att den enskilde med statlig assistansersättning riskerar gå miste om bättre och effektivare alternativa insatser i LSS-katalogen. Det stämmer åtminstone inte alls för oss som måste ha ett sammanhållet och helt personligt anpassat stöd i det dagliga livet. Det finns inget bättre alternativ för samma behov. Utredaren framför också att det kan vara bra och effektivt med en mix av insatser enligt LSS och Socialtjänstlagen istället för bara assistans (för samma behov). Vi har oerhört svårt att se en sådan mix som positiv. Det var just ett sådant "lapptäcke" av insatser med olika syfte och olika personalgrupper, som den enskilde själv behövde koordinera, som identifierades som ett stort hinder för individens frihet och självbestämmande i sin vardag av Handikapputredningen, och som assistansreformen skulle råda bot på.

4.5.3 Tillfällig utökat assistansbehov

Trots att vi är positiva till ett statligt ansvar är Riksföreningen JAG inte övertygad om att detta ska innefatta behov av tillfällig utökning av assistansen. Inte av principiella skäl, utan för att vi befarar att det inte kommer att fungera i praktiken. Tillspetsat kan sägas att Försäkringskassans inställning vid handläggning av ärenden om assistansersättning verkar vara att det är viktigare att det inte blir fel än att det ska bli rätt. Kassans utredning av assistansbehov görs grundligt och detaljerat, behov ifrågasätts och måste bevisas av den enskilde. Sannolikt skulle behov av tillfällig utökning, trots ett befintligt grundbeslut som fastställer assistansrätten – hanteras på samma sätt. Men behov av tillfällig utökning uppstår ofta akut och måste tillgodoses omedelbart – inte om två veckor, och verkligen inte om tre eller fyra månader. Detta fungerar inte alltid idag, men kommunerna har ändå vana och förutsättningar att klara att ta ett snabbt beslut när det krävs. Försäkringskassan saknar dessa förutsättningar.

Vi avstyrker förslaget i denna del, och förordar att kommunerna fortsatt ska ansvara för tillfälliga utökningar av assistansen, om inte Försäkringskassan ges direktiv att utveckla en kraftigt förenklad hantering av sådana ansökningar samt att aldrig låta en ansökan om tillfällig utökning påverka grundbeslutet.

4.5.4 Sjuklönekostnader

Vi anser liksom utredaren att arbetsgivarna bör ha ansvaret för sjuklönekostnader, och att ersättning för dessa kostnader ska vara inräknade i assistansersättningens timbelopp. För att assistansreformens intentioner ska kunna fullföljas ska assistansanordnare ha likvärdiga villkor som andra företag, både vad gäller handlingsfrihet och ansvar. Assistansanordnare ska ha samma drivkrafter som andra arbetsgivare att anstränga sig i arbetsmiljöarbetet för att minska sjukfrånvaron bland de anställda. Vi har konsekvent framfört denna uppfattning ända sedan assistansens införande. Vid ett samlat statligt huvudmannaskap är en sådan ordning också den mest naturliga.

Den föreslagna höjningen av timbeloppet, 4,35 kr per assistanstimme (2022 års nivå) är dock helt otillräcklig för att täcka arbetsgivarnas genomsnittliga kostnader. Utredaren tycks ha grundat den föreslagna nivån på att ett litet antal av landets kommuner (32 st) har uppgivit att deras årliga sjuklönekostnad uppgår till 4,20 kr per timme, vilket sedan uppräknats. Vi finner underlaget för beräkningen bristfällig. Det saknas exempelvis uppgift om den genomsnittliga kostnaden för samtliga kommuner eller andra assistansanordnare. Samtidigt anges att det tidigare har konstaterats att vissa anordnare har högre sjuklönekostnader än kommunernas genomsnitt, något som inte verkar ha beaktats nuvarande förslag.

Som jämförelse beräknas den genomsnittliga kostnaden för sjuklöner i JAGs eget brukarkooperativ, Brukarkooperativet JAG, år 2023 uppgå till 6,91 kr per assistanstimme, baserat på utfallet för årets första fyra månader. Högkostnadsskyddet underlättar för mindre anordnare, men inte mer än marginellt för större. Exempelvis skulle det för Brukarkooperativet JAG påverka med i genomsnitt ca 8 öre per assistanstimme.

Vi tänker att de relativt höga sjuktalen troligen är en kvardröjande pandemieffekt hos de flesta arbetsgivare för personliga assistenter. Det finns en fortsatt försiktighet som gör att assistenter stannar hemma från arbetet även vid lindrigare symtom som före pandemin inte hade avhållit från arbete. Detta är ofta väl motiverat, då många assistansanvändare trots vaccinationer har en hög risk att bli allvarligt sjuka och dö om de smittas av Covid eller annan allvarlig infektion. Vi bedömer att denna situation kommer att bestå under överskådlig tid. Försäkringskassans statistik bekräftar en förhöjd sjukfrånvaro för personal inom vård och omsorg - dit personliga assistenter dessvärre fortfarande räknas – i förhållande till andra yrkesgrupper. Sveriges kommuner och regioners statistik över sjukfrånvaro för kommunalt anställda inom området ger en liknande bild.

Slutsatsen är att det behöver göras mer noggranna beräkningar av anordnares sjuklönekostnader för att timbeloppshöjningen ska bli rätt dimensionerad och täcka kostnaderna.

4.5.5 Kommunen fortsatt utförare

Vi tillstyrker förslaget att kommunen fortsatt ska vara skyldig utföra assistans till den som begär det. Vi håller med om att kommunerna har betydligt bättre förutsättningar för det än staten. Visserligen håller den assistans som utförs av kommunerna idag ofta en bristande kvalitet och liknar snarare hemtjänst, men den föreslagna definitionen av god kvalitet i LSS kan förhoppningsvis bidra till en förbättring av servicens kvalitet.

4.5.7 Hantering av glapp i stödet

Riksföreningen JAG konstaterar att problemet att enskilda står helt utan adekvat stöd under tiden assistansansökan handläggs eller prövas i domstol är påtagligt redan idag. Detta problem blir än större vid ett samlat huvudmannaskap, om kommunerna inte kan bevilja personlig assistans utan endast andra insatser enligt LSS eller SoL. För personer i JAGs medlemmars situation är insatser som avlösarservice, ledsagarservice och liknande inte till någon nytta, vi behöver ett helt personligt anpassat stöd. Handläggningstiden för assistansansökan uppgår ofta till flera månader. Att assistansanordnare utför personlig assistans i avvaktan på beslutet för att den enskilde inte har några andra möjligheter att få behovet tillgodosett är inte en rimlig ordning. Det är ju alltid osäkert om assistans ska komma att beviljas eller inte, och varken den enskilde eller assistansanordnaren ska behöva bära den ekonomiska

risk. Det uppstår också en orättvisa i att vissa anordnare anser sig kunna bära denna risk och andra inte. Ansvaret faller på anhöriga i hög grad.

Vi anser liksom utredaren att Försäkringskassan i sådana situationer bör fatta interimistiska beslut mer än idag, för att säkerställa att den enskildes behov faktiskt tillgodoses om hen ser ut att kunna bli assistansberättigad. Det behövs då en garanti för att ett sådant interimistiskt beslut inte ska leda till återkrav om assistansansökan avslås. Ett alternativ skulle vara att betrakta det som ett tillfälligt behov om man, som vi föreslår ovan, uttryckligen ger kommunerna ansvaret att utan dröjsmål tillgodose behovet i väntan på Försäkringskassans beslut.

5. Kvalifikation för personlig assistans

Riksföreningen JAG avstyrker utredarens förstahandsalternativ. Vi förordar istället utredarens alternativa förslag 2 – en sammanvägd bedömning av grundläggande och andra personliga behov med en fast tidsgräns.

Vi anser att en fast tidsgräns är att föredra framför bedömningar. En individuell rättighet, som personlig assistans, kräver tydliga kriterier för när rättigheten träder in, den kräver rättssäkerhet och förutsebarhet i behovsbedömningen. Alla slags individuella bedömningar av handläggare bygger på tilltro, något som tyvärr brister idag.

Vi finner att alternativ 1 – som innebär en sammanvägning av omfattning och kvalitativa aspekter – egentligen är den modell som *i teorin* är bäst ägnad att förverkliga rättigheter enligt funktionsrättskonventionen. Den skulle i den bästa av världar kunna innebära ett frigörande från minuträkningen och träffa avsedd målgrupp. Detta kan vi dessvärre inte lita på, då det lämnar alltför stort utrymme för tillämpande myndigheter. Vår erfarenhet är att denna flexibilitet, som skulle kunna vara positiv för en person med omfattande behov av personligt anpassat stöd i sin vardag, som regel blir negativ och utestänger. Både Försäkringskassan och kommunerna har de senaste 15 -20 åren tydligt strävat efter att bedöma behov så restriktivt som de sett möjligt, ofta med långsökta tolkningar av regelverket inkl. rättspraxis. Utredaren uttalar "Försäkringskassan skulle därför kunna se till den enskildes hela stödbehov och syftet med stödet. Detta kan då kopplas till det övergripande syftet med assistansen, nämligen att den ska vara ett medel för att den enskilde ska kunna delta i samhällslivet som andra". Detta perspektiv är förstås eftersträvansvärt, men det står i alltför stor kontrast till dagens verklighet. Försäkringskassans bedömningar görs numera med en mycket svag koppling till syftet och målet med personlig assistans, och vi ser det som orealistiskt att en sådan attitydförändring skulle ske inom överskådlig tid. Alternativet skulle ge en bristande förutsebarhet, och ge den enskilde rättighetsbäraren små möjligheter att hävda sin rätt. Det vore inte bra. Den svenska förvaltningstradition som innebär att lagens regler kompletteras med myndigheters och domstolars ställningstaganden ger en dynamik som kan passa för andra välfärdsförmåner, men definitivt inte för personlig assistans, där den enskilde har en individuell rättighet som behöver ett starkare skydd.

Vi anser att alternativ 2 – som innebär en sammanvägd bedömning av grundläggande behov minst 3 timmar och totalt behov minst 20 timmar per vecka - rimmar väl med assistansreformens intentioner, och är den mest träffsäkra kvalifikationen av de tre alternativen. Vi ser modellen som ganska väl avvägd. En nackdel med de fasta timgränserna är att detaljberäkningen av behov i någon mån kommer att

fortsätta. Med föreslagna gränser bör minuträkningen ändå minska. Och vi anser, som vi motiverat ovan, att intresset av förutsebarhet väger tyngre. Denna kvalificering bör också öka tryggheten för personer som redan har statlig assistansersättning om regelbundna omprövningar skulle återinföras i någon form. Vi vet t.ex. ännu inte vilket genomslag HFDs dom om det grundläggande hygienbehovet kan komma att få, eftersom den avkunnats under omprövningsstoppet. Utredaren ser att alternativ 2 skulle kunna öppna för en enklare handläggning av assistansärenden, vilket vi verkligen hoppas på och skulle välkomna. Möjligheten att få assistans beviljad på vilseledande uppgifter om behovet är, som vi ser det, fortsatt begränsad då vi kan förmoda att det även framöver kommer att begäras medicinska och andra underlag som styrker funktionsnedsättningar och assistansbehov.

7. Förbättrade möjligheter att stärka kvaliteten i personlig assistans

Kvalitetsdefinition och stöd

Riksföreningen JAG tillstyrker förslaget om införande av en definition av vad som är god kvalitet i personlig assistans i LSS. Vi tillstyrker också förslaget att Socialstyrelsen ska ges uppdrag att utveckla stöd för assistansanvändare med företrädare och anordnare på detta område.

Riksföreningen JAG har i många sammanhang, inte minst i frågor om insyn, kontroll och tillsyn, sett anledning att erinra om att personlig assistans är en service, hur kvalificerad den än må vara. Servicen har som enda mål att ge en person med funktionsnedsättning förutsättningar att leva som andra. Den personliga assistentens uppgift är att undanröja så många hinder som möjligt för personen att leva ett självvalt liv. Kvaliteten bör därför bedömas utifrån i hur hög grad assistansanvändaren upplever att hans personliga assistans möjliggör självbestämmande, privatliv (personlig integritet), kontinuitet och LSS övriga mål, det ska alltså handla om att följa upp hur väl användaren anser att lagens syfte med insatsen uppfylls för honom eller henne. Det är mycket bra att Independent Livings kvalitetsdefinition nu föreslås.

Till skillnad från service har vård- och omsorgsinsatser fristående, objektiva mätbara mål och kvalitetskrav. Vi ser det som ett problem att nuvarande kvalitetsbedömningar och tillsyn inom personlig assistans nästan enbart fokuserar på formaliteter samt hälsa och säkerhet, allt ur ett vård- och omsorgsperspektiv och där assistansanvändarens upplevelse inte är central. Vi tror att det föreslagna förtydligandet i LSS kan vara positivt både för den enskildes möjlighet att ställa krav på sin service och för en bättre inriktad uppföljning och tillsyn.

Kommunalt kvalitetsansvar

Vi avstyrker bestämt förslaget att kommunen ska ha en roll i uppföljningen av kvaliteten genom skyldighet att anmäla indikationer på att assistans utförs med bristande kvalitet till IVO. Kommunerna uppvisar stora brister i kunskap och kompetens om vad som är kvalitet i personlig assistans. Vi är övertygade om att det föreslagna ansvaret skulle leda till att enskilda utsätts för integritetskränkande efterforskningar, och att professioners "tyckande" om hur folk lever och hur assistans borde ges skulle resultera i missriktade anmälningar till IVO. Även om kommunerna endast skulle ha att agera på uppgifter de får till sig, och inte forska efter enskildas förhållanden, vet vi av erfarenhet att det ändå lätt blir så. Det är dessutom svårt att se hur kommunen skulle hantera kvalitetsbrister i sin egen assistansverksamhet. Nuvarande regelverk, eventuellt förstärkt med den föreslagna kvalitetsdefinitionen i LSS, är fullt tillräckliga enligt vår mening.

Användarundersökningar

Vi har inte några invändningar mot förslaget att Försäkringskassan ska göra regelbundna användarundersökningar, om de riktas till alla assistansberättigade.

Här vill vi dock framhålla vikten av att samtliga assistansvändare ska omfattas oavsett art eller grad av funktionsnedsättning. Enkäter måste kunna besvaras med hjälp av en legal företrädare för de assistansanvändare som har en sådan. Barn måste få komma till tals, själva eller med hjälp av vårdnadshavare. Vi lyfter detta för att Försäkringskassan tidigare har begränsat enkäter till personer som för sin egen talan, vilket är både IQ-diskriminerande och ger ett sämre kunskapsunderlag.

8. Överföring av ansvar och beslut från kommun till Försäkringskassan

Begränsning av rätt till assistans i verksamheter och på sjukhus

Under avsnitt 8.1.2 (s 259-260) beskriver utredaren att kommunerna i assistansärenden brukar bedöma om personen har "särskilda skäl" för personlig assistans i förskola, skola, daglig verksamhet och vid sjukhusvistelse. Detta är mycket anmärkningsvärt, eftersom LSS inte innehåller en sådan begränsning. Kommunerna tycks alltså grunda sina beslut i den delen på socialförsäkringsbalkens regler, som de inte omfattas av. Kommunala beslut att neka assistans i verksamheter på grund av att det saknas "särskilda skäl" saknar laglig grund.

Vi vill dock uppmärksamma att för de personer som nu är beviljade assistans i verksamheter eller vid sjukhusvistelse av sin kommun – vilken bedömning som än föregått - kommer den föreslagna överföringen till statlig assistansersättning att innebära en försämring. Försäkringskassan ska enligt sitt regelverk göra en bedömning av "särskilda skäl" vilket kommunen inte haft grund för att göra. Risken är uppenbar att personer som behöver personlig assistans i verksamhet eller på sjukhus kommer att förlora denna rätt. Denna risk behöver åtgärdas.

Vidare ser vi en stor risk för försämring för de personer som har kompletterande assistansbeslut från kommunen på grund av att beslutet om assistansersättning är otillräckligt. Detta kompletterande beslut föreslås inte föras över till Försäkringskassan, vilket skulle drabba de berörda personerna hårt. Om hela assistansbehovet inte är tillgodosett äventyrar det möjligheten att ha personlig assistans överhuvudtaget och kunna leva som andra. "Den viktigaste assistanstimmen är den sista". Vi anser att även sådana kompletterande beslut ska överföras till Försäkringskassan och ingå i det sammanlagda timantalet.

Avslutning

Riksföreningen JAG anser att ett helstatligt huvudmannaskap är ett steg i rätt riktning mot förverkligande av våra okränkbara mänskliga och medborgerliga rättigheter. När det gäller den personliga assistansen kvarstår dock ett antal hinder som måste undanröjas:

- Kravet på integritetskänslighet som strider mot lagens syfte och gör att människor med omfattande behov ändå nekas personlig assistans
- Kravet att insatser ska vara "kvalificerade" som leder till att faktiska behov inte tillgodoses fullt ut

- Behovsbedömningens fokus på ovärdig minuträkning av behov i specifika moment som blivit en följd av de ovan nämnda kraven. Bedömningar och beräkningar som görs utan något som helst beaktande av LSS mål och leder till rättighetsförluster för enskilda
- Den felaktigt beräknade storleken på assistansersättningen som inte räcker till en kvalitativ assistans för oss med det mest kvalificerade behovet
- Otydligheten och oförutsebarheten i Försäkringskassans omprövning av beslut utifrån "väsentligt ändrade förhållanden"
- Den havererade tillämpningen av återkravsreglerna i socialförsäkringsbalken där enskilda och anordnare måste betala tillbaka assistansersättning som har använts rätt
- Begränsningen av rätten till assistans i skola och daglig verksamhet och
- Begränsningen av rätten till assistans under sjukhusvistelse

Vi vill slutligen understryka vikten av att alla regeländringar gällande personlig assistans görs med största tydlighet för att lämna ett så litet utrymme som möjligt för icke avsedda begränsande tolkningar. De tillämpande myndigheterna har, i synnerhet under de senaste åren, visat sig vara benägna att tolka assistansreglerna så restriktivt som möjligt till nackdel för enskilda.

Riksföreningen JAG,

Magnus Andén, ordförande
genom Cecilia Blanck, god man

Riksföreningen JAG

Besöksadress: Klara Södra kyrkogata 1 i Stockholm

Postadress: Box 16145, 103 23 Stockholm

Tel: 08-789 30 00 E-post: info@jag.se Hemsida: jag.se/opinion