



Datum

2023-05-03

Adress

205 80 Malmö

Diarienummer

FSN-2023-1225

Yttrande

Till

Kommunstyrelsen

Remiss angående Remiss från Socialdepartementet - Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans (SOU 2023:9) STK-2023-463

Funktionsstödsnämnden föreslås besluta att lämna följande yttrande:

Sammanfattning

Funktionsstödsnämnden ställer sig i stort positiv till ett statligt huvudmannaskap, både utifrån ett brukarperspektiv och baserat på att det kommer att innebära minskad administration och dubbelarbete vilket sker i dagsläget. Bedömningarna av rätten till assistans kommer enligt nämndens ståndpunkt att bli mer likvärdiga och förutsägbara. Försäkringskassan kommer att ta fram bedömningsinstrument som är mer enhetliga jämfört med alla olika bedömningar som görs ute i kommunerna. Det blir bättre förutsättningar för kontroll och Försäkringskassan är mer lämpad för denna uppgift än kommunerna. Assistansberättigade kommer också att kunna flytta fritt i Sverige utan att som nu behöva begära ett förhandsbesked innan flytten. Det finns dock utmaningar i genomförandet och viss problematik när det gäller gränsdragningar mellan stat och kommun samt de ekonomiska konsekvenserna.

Yttrande

Funktionsstödsnämnden ställer sig i stort positiv till ett statligt huvudmannaskap, både utifrån ett brukarperspektiv och baserat på att det kommer att innebära minskad administration och dubbelarbete vilket sker i dagsläget. Bedömningarna av rätten till assistans kommer enligt nämndens ståndpunkt att bli mer likvärdiga och förutsägbara. Försäkringskassan kommer att ta fram bedömningsinstrument som är mer enhetliga jämfört med alla olika bedömningar som görs ute i kommunerna. Det blir bättre förutsättningar för kontroll och Försäkringskassan är mer lämpad för denna uppgift än kommunerna. Assistansberättigade kommer också att kunna flytta fritt i Sverige utan att som nu behöva begära ett förhandsbesked innan flytten. Det finns dock utmaningar i genomförandet och viss problematik när det gäller gränsdragningar mellan stat och kommun samt de ekonomiska konsekvenserna. Synpunkter lyfts i enlighet med dispositionen i utredningen. Nämnden har inget att erinra i de förslag som inte har tagits med i yttrandet.

Nämnden anser att barnperspektivet har genomlysts på ett bra sätt i utredningen och vill särskilt understryka vikten av att information av olika slag som ges är särskilt anpassad för barn och unga.

4.5 Staten ska vara ensam huvudman för insatsen personlig assistans

Förslag: Staten ska ha ett samlat huvudmannaskap för beslut om och finansiering av insatsen personlig assistans. De bestämmelser i LSS som reglerar kommunernas uppgift som huvudman för insatsen upphävs. Statens ansvar ska även fortsättningsvis utgöras av assistansersättning inom ramen för reglerna i socialförsäkringsbalken.

Funktionsstödsnämnden instämmer i att staten har bättre förutsättningar för att skapa en likställd myndighetsutövning för insatsen personlig assistans och en effektivare administration som utbetalningar samt kontroll avseende felaktiga utbetalningar och välfärdsbrott om Försäkringskassan får i uppdrag att hantera beslut och finansiering. För den enskilde finns det också andra aspekter, som att kunna flytta mellan kommuner utan att det påverkar ett beslut om personlig assistans. Ett statligt huvudmannaskap kan ge ökade handläggningstider, något som kan innebära att kommunen behöver erbjuda enskilda andra insatser tills det finns ett beslut. Nämnden instämmer därför i att behovet av alternativa insatser kan bestå under handläggningstiden och vill samtidigt 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 2026 innebär att den enskilde blir hänvisad till kommunen för stöd via andra insatser än personlig assistans.

Nämnden menar att Försäkringskassan måste vara medveten om den långvariga problematiken kring egenvårdbedömningar från hälso- och sjukvården och se till att det finns 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

Förslag: Vid en övergång till ett statligt huvudmannaskap ska arbetsgivarna för de personliga assistenterna (assistansanordnarna) ansvara för sjuklönekostnaderna för sina personliga assistenter. För att kompensera arbetsgivarna för deras ökade kostnader ska schablonersättningen höjas med 4,35 kronor i 2022 års nivå. För enskilda som använder sin assistansersättning för kostnader för personliga assistenter (så kallade egna arbetsgivare) föreslår vi att den ordning för kostnader för personlig assistents sjukdom som i dag gäller enligt 6 § andra stycket förordningen (1993:1091) om assistansersättning ska fortsätta att gälla. Det innebär att egna arbetsgivare i första hand ska använda beviljade timmar för sjuklöner, i den mån timmarna inte redan har använts. Om beviljad assistansersättning inte räcker för att ersätta sjuklönen får den enskilde ansöka om tillfälligt utökad assistansersättning för den del som gäller sjuklönen. Ett beslut om tillfällig utökning får begränsas till att omfatta viss tid.

Assistansersättning som anser kostnader för personlig assistents sjukdom kan lämnas oavsett den försäkrades ålder. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om assistansersättning för kostnader för personlig assistents sjukdom och den närmare utformningen av reglerna för sådana beslut.

Funktionsstödsnämnden är positiv till hanteringen av sjuklönekostnaderna inom ramen för schablonersättningen. 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 anser nämnden att det är av yttersta vikt att definiera kommunens basansvar ännu tydligare.

Nämnden upplever även oklarheter kring hur kommunen ska kunna få information i samband med att den kommunala utförarverksamheten av personlig assistans behöver gå in och täcka upp vid ordinarie assistents frånvaro eller i annat akut läge som medför behov av insats från kommunen. Kommunens utförare behöver då i ett akut läge få information om uppdraget, behoven samt vilken omfattning insatsen ska ges. Nämnden vill lyfta frågan om hur informationsöverlämningen till kommunen ska ske och om information kan lämnas ut i enlighet med sekretessbestämmelser eller om det behövs någon ny sekretessbrytande bestämmelse som ger Försäkringskassan möjlighet att lämna information till kommunen i akuta skeden för att kommunen ska kunna utföra sitt basansvar. Detta behöver förtydligas för att kommunen ska kunna ta sitt basansvar på ett tryggt sätt för den enskilde som är i behov av insatsen.

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

Förslag: Kommunen ska svara för utförandet av personlig assistans när den enskilde begär det.

Nämnden instämmer i att kommunen ska vara den yttersta garanten för att den enskilde får den insats som hen har rätt till. När det gäller personlig assistans har kommunen basansvar redan idag och är bland annat skyldig att på den enskildes begäran anordna assistans samt ansvarar för behov av assistans som tillfälligt uppstår utöver vad som beräknas som assistansersättning. Nämnden vill samtidigt framhålla att för de i Malmö stad drygt 30 ärendena personlig assistans 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.

Nämnden vill också lyfta att kommunens basansvar och den enskildes rätt att själv besluta om verkställighet är en fråga som behandlades i HFD 2012 ref. 75. där domstolen slog fast att kommunen inte hade en skyldighet att varaktigt anordna assistansen när återstående del anordnas av annan anordnare, dvs. 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 24 § LSS, i vart fall enligt tolkning från kammarrätterna (se Kammarrätten i Göteborgs dom 2015-04-24 i mål 4205-14

och Kammarrätten i Göteborgs dom 2015-04-24 i mål 1826-14). Att kammarrätterna tolkade att detta framgick av 24 § LSS var 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. I exemplet ovan är det i så fall 51 kap. 2 § tredje stycket socialförsäkringsbalken som blir gällande rätt. Det går dock inte att komma från att det kan 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. Nämnden bedömer därför att det är önskvärt att det förtydligas att införandet av 6 § fjärde stycket LSS, dvs. bestämmelsen om den enskildes självbestämmande, inte innebär någon förändring gällande kommunens yttersta ansvar. Inte heller att införandet av 2 § fjärde stycket LSS 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

Förslag: Nuvarande kvalifikation för rätt till personlig assistans utan en preciserad undre gräns behålls vid en övergång till ett statligt huvudmannaskap. Det innebär att Försäkringskassan ska fortsätta att bevilja assistansersättning för sådan personlig assistans som En kvalifikation för personlig assistans SOU 2023:9 188 avses i 9 a § LSS, men utan någon undre gräns i författningen. Bestämmelsen i 51 kap. 2 § första stycket socialförsäkringsbalken lämnas oförändrad och bestämmelsen i 51 kap. 3 § socialförsäkringsbalken upphävs.

Nämnden förespråkar att nuvarande helhetsbedömning, det vill säga ingen fastslagen undre/över gräns (alternativ 1), är att föredra vid bedömningen av rätten till assistans. Nämnden förespråkar individuella bedömningar och då det är en huvudman som gör dessa bedömningar anser nämnden att rättssäkerheten bibehålls och att rättspraxis kommer att visa vägen. Blir fallet så att en sammanvägd bedömning av grundläggande och andra behov med en fast tidsgräns som bedöms eventuellt leda till att fler får rätt till assistans (alternativ 2) väljs, kan det bli ett större ansvar för kommunens utförarverksamhet. Å andra sidan kan detta leda till att andra avlastande insatser minskar till exempel avlösarservice, men då assistansen är dyrare är nämndens bedömning att alternativet är dyrare för kommunen.

Nämnden menar att det måste skapas en tydlighet kring besluten och att dessa främjar den enskildes möjlighet att leva ett liv som andra. Nämnden upplever att beslut från Försäkringskassan 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 och att brukaren på nytt kommer att ha insatser från två huvudmän, en utveckling som också medför en ökad kostnad för kommunen.

Utredningens huvudförslag (alternativ 1) stämmer mest överens med FN:s funktionsrättskonvention.

6.6 Kommunerna bör inte medfinansiera assistansersättningen

Förslag: Kommunerna ska inte längre vara skyldiga att medfinansiera de första 20 timmarna per vecka av den personliga assistans som staten beslutar om.

Nämnden bedömer att förslaget innebär ett fortsatt behov av biståndshandläggare med inriktning mot målgruppen även efter övergången till statligt huvudmannskap. Detta leder i sin tur till att kommunens kostnader för handläggning och administration minskar i mindre omfattning än utredningen förespråkar.

7.5.2 Ett förtydligande av god kvalitet i personlig assistans

Förslag: Definitionen av vad som avses med god kvalitet för personlig assistans förtydligas i LSS. Det sker genom ett nytt fjärde stycke i 6 § LSS. I den nya regeln föreskrivs att för att personlig assistans ska vara av god kvalitet ska den enskilde bestämma vad insatsen ska användas till, vem som ska ge den, när den ska ges, var den ska utföras, och hur den ska utföras.

Utredningen föreslår vidare att arbetet med god kvalitet ska kompletteras med regler för att säkerställa den enskildes självbestämmande. För att en insats enligt LSS 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. Funktionsstödsnämnden är positiv till att regler för att säkerställa kvalitet och den enskildes självbestämmande förtydligas i LSS. Nämnden anser dock att de specificerade kraven när det gäller utförandet av personlig assistans i kombination med arbetsrättsliga krav inom kommunal verksamhet kommer att leda till ökade kostnader vid utförande i egen regi. Nämnden anser vidare att föreslagna förändringar 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

Förslag: Ansvarig kommun ska enligt en ny regel i 15 § 8 LSS anmäla till IVO om den får indikationer på att en assistansanvändares personliga assistans utförs med bristande kvalitet. Kommunen ska också anmäla det till Försäkringskassan.

Om IVO efter en anmälan från en kommun bedömer att assistansanordnaren brister i sin verksamhet genom att inte uppfylla kravet på god kvalitet i fråga om den enskildes självbestämmande kan myndigheten kräva rättelse eller i vissa fall återkalla assistans-anordnarens tillstånd att bedriva assistansverksamhet. Det sker enligt de nya bestämmelserna 26 j–26 k §§ LSS.

Regeringen bör ge Försäkringskassan i uppdrag att stärka sin förmåga att utifrån myndighetens befintliga information och kontrollsystem 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 denne har rätt till. Försäkringskassan ska dock inte göra någon egen analys av om den anmälda verksamheten utför verksamhet med god kvalitet.

Nämnden ställer sig positiv till förslaget och instämmer i dess syfte. Nämnden vill samtidigt påpeka att för kommunen innebär ett utökat eller bibehållet uppdrag efter övergången till statligt huvudmannaskap gällande uppföljning, kontroll eller redovisning inom personlig assistans att kommunens kostnader för handläggning och administration minskar i mindre omfattning än utredningen förespråkar.

8.2.1 Lagstiftningen ska träda i kraft den 1 januari 2026

*Förslag: En ändrad lagstiftning med ett samlat statligt huvudmannaskap, en överföring av kommunala beslut och en ny kvalifikation för rätten till assistansersättning ska träda i kraft den 1 januari 2026.
Bedömning: Försäkringskassan och kommunerna behöver minst tolv månader inför ikraftträdandet för att förbereda övergången efter att riksdagen har fattat beslut om en huvudmannaskapsförändring.*

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

Nämnden vill särskilt understryka att förberedelserna för övergången kommer att under minst ett års tid generera utökade kostnader för handläggning och administration i en omfattning som i dagsläget är svår att uppskatta men som inte ska underskattas. Den stora merparten kommunala beslut bör enligt utredningen vara överförda senast 31 december 2026.

Nämnden önskar även förtydligande gällande 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

Förslag: Försäkringskassans beslut i samband med en överföring av ett kommunalt beslut får fattas utan hinder av att den enskilde har uppnått åldersgränsen för när assistansersättning kan lämnas enligt 51 kap. 8 § socialförsäkringsbalken.

Nämnden önskar förtydligande kring bedömningen i de ärenden som berör brukare över 66 år och som har insats personlig assistans enligt LSS/SFB och kompletterande insatser enligt Socialtjänstlagen.

8.6.3 Kommunen behåller ansvaret för vissa ärenden

*Förslag: När Försäkringskassan har fattat beslut behåller kommunen ansvaret för sitt beslut enligt 9 § 2 till den tidpunkt då Försäkringskassans beslut om assistansersättning börjar gälla.
Kommunerna behåller också ansvaret för sådana beslut enligt 9 § 2 LSS som inte ska föras över till staten.*

Nämnden önskar förtydligande vad som menas med att det enbart är beslut som är förenliga med personlig assistans enligt SFB som kommer att tas över av Försäkringskassan, nämnden

önskar också förtydligande kring konsekvenserna för kommunen samt hur kommunen kan hantera dessa eventuella ärenden som inte flyttas över då kommunens möjlighet att fortsatt bevilja insatsen enligt 9.2 LSS upphör. Nämnden välkomnar att 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, även om det är 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

Förslag: För tid från och med den 1 januari 2026 ska Försäkringskassan ensamt ansvara för ansökningar om tillfällig utökning i ärenden om assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken.

Kommunerna har fortsatt kvar ansvaret för beslut om tillfällig utökning i ärenden om personlig assistans enligt LSS som ännu inte har förts över eller inte ska föras över till Försäkringskassan. Detta gäller även om ansökan till kommunen om tillfällig utökning avser tid efter att beslutet om insats enligt 9 § 2 har förts över till Försäkringskassan.

Kommunens ansvar gäller också om ansökan om tillfällig utökning görs efter att ärendet har förts över till Försäkringskassan, men avser tid före överföringen.

Nämnden motsätter sig förslaget att Försäkringskassan inte har något ansvar att tillhandahålla eventuell utökning av assistans i samband med utskrivning från sjukhus. Nämnden vill påtala att brukare inte kan skrivas ut från sjukhus och ha behov av tillfälliga utökningar av personlig assistans utan att någon tar på sig ansvaret för den tillfälliga utökningen. Hanteringen av ett ärende i samband med att en person skrivs ut från den slutna vården och behöver stöd i samband med hemgång enligt lag om samverkan vid utskrivning (SVU) kräver skyndsam hantering då utskrivning oftast sker dygnet efter det att personen bedöms vara utskrivningsklara. Förslaget innebär att kommunen kommer tvingas ansvara för den tillfälliga utökningen vid hemgång och bevilja insats enligt Socialtjänstlagen. Samordningen kring insatsen i ett sådant akut läge kommer inte att vara möjlig och därmed finns risk att kvaliteten i insatsen inte säkras upp för brukaren som redan har assistans beviljat sen tidigare. Tillfällig utökning enligt socialtjänstlagen kan komma att innebära en ekonomisk kostnad för den enskilde (beroende på vilket avgiftssystem den aktuella kommunen tillämpar för insatser enligt Socialtjänstlagen) samt en försämrad kvalitet då insatsen inte kan garantera goda levnadsvillkor för den enskilde.

8.6.6 Staten ska kompensera kommunerna genom ett riktat statsbidrag

Förslag: Kommunerna kan i efterhand kompenseras för kostnader för personlig assistans som har utförts i överförda ärenden under tid från det att lagstiftningen om ett ändrat huvudmannaskap träder i kraft till dess att Försäkringskassans beslut om assistansersättning börjar gälla, dock längst till och med den 31 december 2026. Ersättningen ska ske i form av ett riktat statsbidrag och ska ges med schablonbeloppet för assistansersättningen. Ersättningen får avse de kostnader som en kommun har haft för assistanstimmar som har utförts inom ramen för beviljade timmar under tidsperioden. Regeringen eller den myndighet som regeringen be-stämmer får meddela föreskrifter om ett sådant statsbidrag.

Nämnden 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.

Nämnden 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.

Nämnden anser att kostnader som kan härledas till övergången kan uppstå i kommunal verksamhet även efter 2026 års utgång och instämmer därför i utredningens förslag att regeringen bör följa upp om det behövs fortsatt ekonomisk kompensation till kommunerna efter den 31 december 2026.

8.9.2 Kommunerna får en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet

Förslag: En kommun ska vara skyldig att i samband med överföringen av ett ärende om personlig assistans lämna ut de uppgifter som är nödvändiga för att Försäkringskassan ska kunna fullgöra sitt uppdrag inom ramen för assistansersättningen. Skyldigheten upphör att gälla när Försäkringskassan har fattat beslut om rätt till assistansersättning enligt övergångsbestämmelserna.

Nämnden menar att 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.

Nämnden vill även påtala att Försäkringskassans informationsskyldighet som innebär att de meddelar aktuell kommun om 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 ifall någon har ett gynnande assistansbeslut vid eventuell annan ansökning om övriga insatser enligt LSS hos kommunen. Förslaget är att sekretessbrytande regel antas som möjliggör för kommunen att få ut information från Försäkringskassan om att personen har assistans beviljad från Försäkringskassan i de fall då personen söker om annan insats hos kommunen. En sekretessbrytande regel behöver antas om informationsskyldighet i dessa ärenden.

Nämnden önskar också förtydligande gällande när ett ärende anses vara komplett för övertag och reglering kring vad som sker om det finns ärenden som Försäkringskassan inte kommer att ta över då underlag saknas samt hur dessa ärenden ska hanteras. Nämnden önskar 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

Nämnden ställer sig positiv 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 gällande den ekonomiska effekten av föreslagna förändringar. Nämnden 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, utöver den ersättning som denna utredning föreslår. Nämnden anser vidare att kostnader som kan härledas till övergången kan uppstå i kommunal verksamhet även efter 2026 års utgång och det bör därför inte finnas ett bestämt slutdatum.

Ordförande

.....
Roko Kursar
.....

Nämndsekreterare

.....
Jesper Salö
.....

[Här anger du om det finns reservationer/särskilda yttranden]