

Socialdepartementet

103 33 STOCKHOLM

Yttrande över LSS-kommitténs slutbetänkande - Möjlighet att leva som andra - SOU 2008:77

Kommunala Företagens Samorganisation (KFS), som är arbetsgivarorganisationen för ca 600 företag inom många olika branscher med kommunnära verksamheter, bland annat för företag inom branschen Personlig Assistans, vill anföra följande.

Inledning

KFS har medlemsföretag som varit verksamma sedan reformen personlig assistans tillkomst och även en tid dessförinnan. Med det perspektivet kan medlemsföretagen i sammanhanget vittna om att personlig assistans i realiteten fyller sitt syfte. Människor med funktionshinder har genom personlig assistans äntligen fått tillträde till en arena av mer jämlika förutsättningar. I många sammanhang utförs assistans även med en sådan kvalitet att det går att tala om god livskvalitet, om självbestämmande och fullvärdig delaktighet i samhället.

Direktiven för LSS-kommitténs långvariga arbete innebär bland annat att hitta en lösning för att dämpa kostnadsutvecklingen. På sidan 405 anför kommittén följande:

”Den personliga assistansens nuvarande kostnadsnivå kan försvaras med hänsyn till de stora behov som finns inom området och insatsens kvaliteter, som gör att insatsen i många fall är kostnadseffektiv jämfört med nu tillgängliga alternativ. Assistansreformen närmar sig nu ändå en situation där kostnadsutvecklingen inte kan fortsätta utan att reformens långsiktiga hållbarhet hotas” .

Även om det kan uttryckas en viss oro för den snabba kostnadsutvecklingen, kvarstår det enligt KFS uppfattning ett outrett dilemma i slutbetänkandet. Änna sidan framstår personlig assistans som ett optimalt sätt att tillgodose behoven och som kostnadseffektivt i jämförelse med alternativ, å andra sidan verkar utgångspunkten vara att personlig assistans kostar för mycket.



Det är inte behoven eller insatsen utan *kostnaderna* för insatsen som ifrågasätts. Slutsatsen kan inte bli annan än att huvudsyftet är kostnadsdämpningen för den personliga assistansen i sig och att det är ovidkommande att kostnadsstället bara flyttas eller att behoven kommer att tillgodoses av anhöriga som gratisresurs. De alternativ som tagits fram är inte avsedda att tillgodose behoven mer än till viss del och i den traditionellt hemtjänstlika form som assistansreformen syftade till att frångå. Så varför över huvudtaget dämpa kostnader som är direkt relevanta i förhållande till behoven och där alla befintliga alternativ inte alls är tillnärmelsevis så kostnadseffektiva? KFS befarar att det snarare är just den här inställningen än kostnaderna som på sikt kommer att utgöra hotet för reformen.

Vidare står att läsa att Försäkringskassan räknar med en långsam dämpning av kostnadsutvecklingen i sina prognoser för assistansersättningen i analys som sträcker sig till 2011. Det bör vara ett rimligt antagande att behov som hela tiden funnits (men nyligen fått diagnosbenämning) under senare år rättmätigen kommit att mötas av insatsen personlig assistans och därför skapat en tydlig kostnadsökning. Likaledes är det troligt att kostnadsutvecklingen automatiskt klingar av i och med att reformen så att säga mognar. Populationen ökar, skatteintäkterna ökar och kostnaderna för personlig assistans ökar proportionellt.

Tilläggs kan också att 3,3 miljarder i besparing på assistanskostnader, förutom ett bortfall av skatteintäkter, löneskatt och arbetsgivaravgifter, innebär förlorade arbetstillfällen och därmed kostnader i det arbetsmarknadspolitiska åtgärdsprogrammet.

KFS vill rikta en uppmaning till beslutsfattare att verkligen beakta frågeställningen i sin helhet, med värdet av en kostnadsdämpning/besparing i relation till en välfungerande rättighetslag som har en enormt stor betydelse för människor och där kostnaderna sannolikt kommer att uppstå någon annanstans då behoven fortfarande kvarstår. KFS förordar därför en samhällsekonomisk analys som en nödvändig del i en riskanalys av förslagen i slutbetänkandet, som en del i beslutsunderlaget.

Schablonbeloppets uppdelning

KFS uppfattar uppdelningen av schablonen i två delar för att möta variationer i OB-kostnader som att man kommit en god bit på väg i frågan om att anpassa assistansersättningen utifrån individuella förutsättningar. Det råder enligt KFS mening, med hänvisning till s 527, oklarhet om huruvida assistansberättigade/anordnare är skyldiga att göra återbetalning om fördelningen av använda och beslutade timmar inte överensstämmer.

KFS vill uppmärksamma att förslaget kan komma att verka inskränkande för flexibiliteten och möjligheten att förlägga tiden så som det passar bäst från gång till annan. En allvarlig farhåga är att man redan i behovsbedömningssituationen skulle ifrågasätta om vissa aktiviteter inte kan förläggas till dagtid istället.

KFS har tidigare föreslagit att en lösning för att skapa både flexibilitet och bättre rättvisa i systemet skulle vara att ersätta OB-tid med den faktiska kostnad som uppstår. Det innebär inte att förskottering inte kan göras med en schablon.

Sjuklönekostnader

Kompensationen för sjuklönekostnader eller justeringen av schablonen med 0,7% är inte verklighetsförankrad. Många av KFS medlemsföretag har sjuklönekostnader motsvarande 1-2% av schablonen.

När det gäller mindre företag och Försäkringskassans sjuklöneförsäkring så ersätter försäkringen kostnader för sjuklön från och med fjärde dagen i sjuklöneperioden vilket innebär att tre dagar måste betalas av arbetsgivaren innan försäkringen träder in. De flesta sjukperioder är kortare än 5 dagar varför det är sannolikt att hela kostnaden hamnar på arbetsgivaren, som då dessutom har lämnat bort sina 0,7 % till Försäkringskassan för försäkringen. Skulle det också ske en automatisk uppräknings om Försäkringskassan höjer avgiften för försäkringen?

Sjukhusvistelse

Assistansanordnaren förväntas ta kostnader som inte kompenseras av schablonen. Ifråga om sjukhusvistelse borde man istället ta ställning till frågan om lämpligheten med att kräva särskilda skäl.

Människors trygghet vid en påfrestande situation som föranleder inläggning är utomordentligt viktig. En patient som i utgångsläget har en eller flera funktionsnedsättningar är i en än mer utsatt position. Otrygghet ger längre sjukdomsförlopp och rehabiliteringsperiod. Har man tvingats att säga upp assistenterna under sjukhusvistelsen är risken överhängande att problem uppstår då de ordinarie assistenterna inte längre finns tillgängliga vid utskrivning. Det är direkt kontraproduktivt och strider mot tanken med personlig assistans som ska utföras av ett begränsat antal människor.

I betänkandet föreslås den assistansberättigade kunna behålla sin assistansersättning vid särskilda skäl upp till 6 månader, vilket är ett välkommet förslag. KFS föreslår dock att det ska vara möjligt för *alla* assistansberättigade att ha personlig assistans under sjukhusvistelse och i enlighet med den i betänkandet föreslagna tiden.

Tolkning av § 6 Förordningen om assistansersättning

Försäkringskassans nuvarande tolkning av förordningen (IM 2008:093) grundar sig på en kammarrättsdom (876-05) och ett icke beviljat prövningstillstånd i regeringsrätt, och innebär bland annat att för assistansberättigad som väljer att

anlita en anordnare och inte själv anställa sina assistenter, ska uppsägningstider vid dödsfall och sjukhusvistelse inte likställas med lämnad assistans. Tolkningen är uppenbart diskriminerande. Samtidigt är det givet att den som är egen arbetsgivare omöjligen kan vara det utan att få ekonomisk kompensation för den här typen av situationer. Tolkningen inkräktar också på avtalsparternas område och kan i värsta fall leda till kortare uppsägningstid och fler timanställningar. KFS föreslår att man ser över frågan och låter alla omfattas av rätten till ersättning.

Barnperspektiv, barnets växande och frigörelse

KFS anser att det mest självklara sättet att verka för barns frigörelse och växande är att göra det enklare för barn att få tillgång till LSS-insatser där en av de viktigaste förutsättningarna ofta är just personlig assistans.

Vidare anser KFS att en assistansanordnare aldrig kan ansvara för uppgiften att initiera en frigörelse för barnet då föräldrar, utöver barnet självt, ofta är den representant som anordnaren har att föra dialogen med om barnets situation och välmående.

Det här talar enligt KFS inte på något sätt emot vikten av en medvetenhet om barnperspektivet, både när det gäller dialog med föräldrar och personliga assistenter.. Det är också givet att man i en högkvalitativ personlig assistans tar hänsyn till individens behov, oavsett vuxen eller barn.

Enhetlig modell för behovsbedömning och preciserade aktiviteter

KFS anser att det är av stort värde att bedömningarna ska bli enhetliga och likvärdiga över landet, men inte till priset av de assistansberättigades integritet och likriktning som konsekvens.

Kommittén skriver:

”Mot den bakgrunden vill vi komplettera definitionen av personlig assistans som ett personligt utformat stöd som ges i olika situationer av ett begränsat antal personer. De situationer som det handlar om ska utgå från att den assistansberättigade behöver hjälp för att personligen göra något, d v s en preciserad aktivitet.” (s 469)

Förslaget om enhetliga bedömningar sammantaget med förslaget om att preciserade aktiviteter ska stå i fokus innebär det här en stor risk att behoven till sin helhet inte blir tillgodosedda och att det inte går att planera sin assistans utifrån sitt liv utan att situationen istället blir den omvända.

Förvisso skriver man att det huvudsakliga syftet är att komma bort från situationer av hemtjänstlik karaktär (så som vi uppfattar det situationer där man gör något åt någon), skyddsåtgärdande karaktär och sådant som inte kan anses ingå i assistentens ”roll”, med hänvisning till reparationer och underhåll. KFS menar att den här gränsdragningen inte alls är möjlig att göra så generell. Ska den

som har assistansen lägga sin ickefungerande hand på dammsugaren för att det ska bli personlig assistans, ska det autistiska barnets behov av sociala tolkningar och skydd mot impulshandlingar inte täckas av personlig assistans, ska personlig assistans kompletteras med annan typ av service för fönsterblommorna som behöver vattnas och den nyfallna snön på rullstolsrampen som omgående behöver sopas bort?

En dylik komplettering till definitionen av personlig assistans kan spä på en trend av ”restriktiva” bedömningar som enligt många anordnare redan påbörjats genom exempelvis Försäkringskassans restriktioner kring mat och intag av mat. Det strider mot de grundläggande intentionerna bakom lagstiftningen att människor ska vara tvungna att beskriva sina behov på ett sätt som blir orimligt detaljerat och integritetskränkande. Är det överhuvudtaget möjligt att exempelvis göra en bedömning av hur många toalettbesök man behöver göra under en dag, när dessa görs och hur lång tid de tar? Vidare kan modellen i praktiken inte bli annat en hemtjänstlik när assistansen bryts upp i olika ”preciserade aktiviteter” eller innebära att behoven bara blir delvis tillgodosedda för att man tvingas packa ihop sina aktiviteter i ett sjuk för att lösa bemanningen.

Personlig assistans var ju avsett att möjliggöra ett liv på lika villkor. Oberoende, frihet och trygghet är möjligt först genom att man har en personlig assistent tillhands för behov när de uppstår och som man inte kunnat planera in med exakthet i sin vardag. Personlig assistans hade inte inneburit den stora förbättring som reformen medförde om inte assistansersättningen och de beviljade timmarna i praktiken använts efter de ersättningsberättigades behov.

Golv 20 timmar och exkluderandet av ”ingående kunskap”

En stor grupp människor exkluderas från en rättighet de hittills haft för att sannolikt istället beviljas det hemtjänstlika ”personlig service med boendestöd” med ett tak på max 40 timmar. Det är högst obegripligt hur dessa människor som idag kan vara beviljade omfattande personlig assistans enligt LSS, alternativt har kvalificerat sig för LASS bland annat genom det grundläggande behovet ingående kunskap, ska kunna få en bra livssituation med andra insatser inom LSS och SoL. Kostnaderna kommer att flyttas till andra ställen. Dessutom vet vi att otillräckliga insatser med personlig assistans eller insatser överhuvudtaget ger ett ökat tryck på anhöriga och risken att vi därmed återgår till en icke önskvärd situation som rådde före assistanslagstiftningen är stor.

Att uppvisa både grundläggande behov och andra behov för rätt till personlig assistans

Utgångspunkten i förslaget är att personlig assistans ska vara ett verktyg för delaktighet. Frågan är då vilka människor som betraktas ha förutsättningarna för delaktighet. KFS ser en uppenbart stor risk att förslaget kan leda till diskussioner om huruvida en person som till exempel är sängliggandes och inte kommunicerar genom språk eller skrift kan anses ha andra behov än grundläggande. KFS

motsätter sig förslaget då det i praktiken sannolikt kan komma att verka diskriminerande.

Dubbelassistans

Dubbelassistans är föremål för översyn och kostnadsdämpning. KFS sällar sig till att det är angeläget att se över möjligheten med hjälpmedel. KFS tror dock inte att dubbelassistans automatiskt kan ersättas i det avseendet utan att det uppstår risksituationer både direkt för assistansanvändare och indirekt för personliga assistenter.

I detta sammanhang vill KFS påminna om att regelverket och ansvarsfördelningen för kostnaderna för hjälpmedel måste ses över. Som det ser ut idag är finansieringen av hjälpmedel (både personliga och arbetstekniska) inte säkerställd.

Reglering av omkostnadsdelen med nettoprisindex

Det har om och om igen konstaterats att privata anordnare kan ordna och administrera personlig assistans till väsentligt lägre kostnader än kommunala anordnare. Så förblir dock inte situationen till vilket pris som helst. Även om inflationen sjunker är det orimligt att kompensera exempelvis lönejusteringar och utbildningslöner hos anordnarna med bara 1% när de faktiska kostnaderna ökar åtminstone någonstans i häraden 3%. Många anordnare har redan slimmade organisationer och klarar inte försämrade marginaler. En icke önskvärd konsekvens skulle kunna bli att anordnare ser sig tvungna att tacka nej till kunder med omfattande behov och kostnader. Branschen riskerar även att utarmas till ett fåtal stora aktörer som klarar sig i kraft av stor volym.

KFS är av åsikten att det är viktigt att det finns privata anordnare och flera olika typer av anordnare, för att det ska finnas en förutsättning för reell valfrihet och för att anordnarna i konkurrens ska tvingas sträva efter hög och kostnadseffektiv kvalitet.

Erik Ackebo