

Remissvar: *Möjlighet att leva som andra*, ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning (SOU 2008:77)

Bransch Personlig assistans som är en branschorganisation inom Vårdföretagarna välkomnar slutbetänkandet *Möjlighet att leva som andra*, Ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning (SOU 2008:77), och vill i detta remissvar framföra våra synpunkter.

Inledning

Bransch Personlig assistans ställer sig bakom att LSS ska finnas kvar som rättighetslag för personer med omfattande stödbehov till följd av stora och varaktiga funktionshinder.

Vi välkomnar även en ökad kontroll över assistansersättningens användande. Våra brukare, beslutsfattare och samhället i stort, måste kunna lita på att assistansanordnare använder resurserna på ett riktigt sätt och inte missbrukar det förtroende som getts genom allmänna skattemedel. Vi hoppas därför att de förändringar som LSS-kommittén nu föreslår helt tar bort möjligheten att missbruka assistansersättningen och i längden leder till ett ökat förtroende för branschen personlig assistans.

Att låta en Länsstyrelse hantera tillståndsgivningen för hela landet menar vi är positivt då olika grunder för tillståndsgivning lokalt kan undvikas.

I slutbetänkandet lyfts på flera ställen vikten av att bromsa den stora kostnadsutvecklingen som LSS-reformen inneburit för staten. Målet är att den årliga kostnaden för assistansersättningen under åren 2010-2013 successivt ska minskas med omkring 3 miljarder kronor. Bransch Personlig assistans är tveksamma till att denna kostnadsdämpning är rimlig utifrån de beräkningar som presenterats i slutbetänkandet. Vi har funnit flera uträkningar som inte alls stämmer överens med de kostnader som flera av våra medlemsföretag har. Ett exempel är den differentierade schablonen där en betydligt högre procentsats, än de som presenteras, ligger på dyr tid. Vi går i detta remissvar in på fler exempel där vi ifrågasätter de antaganden som gjorts.

Generellt så finns stora brister i de konsekvensanalyser och de kostnadsberäkningar som gjorts. Det gör att slutbetänkandet på flera ställen känns otillräckligt genomarbetat.

Visst är kostnaderna kopplade till vilken ambitionsnivå man vill ha på assistansen, men om den rättighetslagstiftning som finns ska följas är det i dagsläget svårt att se hur kostnaderna ska kunna minska. Det är viktigt att komma ihåg vad reformen inneburit för personer med funktionsnedsättning och inte bara fokusera på kostnaderna. Tidigare fanns inte samma möjligheter och de handikappolitiska målen som är uppsatta har i större grad uppnåtts i och med reformen. Behoven kommer att vara desamma trots att besparingar görs inom LSS och frågan är vart denna kostnad kommer att hamna då. Vi saknar ett samhällsekonomiskt perspektiv i argumentationen för att göra de kostnadsbesparingar som föreslås. Det bör vara den enskildes behov som styr hur stora kostnaderna i samhället blir. Annars följs inte de handikappolitiska målen på ett tillfredsställande sätt.

Man måste också ha respekt för den stabilitet som nuvarande system har. Att gå från ett system till ett annat kostar pengar och det tar tid innan nya system sätter sig. Det är då extra viktigt att de nya systemen är väl genomtänkta och att de antaganden som görs är så riktiga som möjligt. Att inte ha gjort ett bra förarbete kring hur de nya systemen ska se ut och vilka kostnader de innebär drabbar i slutänden främst brukarna själva. Det är också viktigt att det finns en kontinuitet i vilka som ger den enskilde brukaren stöd och hjälp i deras vardag. Att till exempel låta hemtjänsten ta över efter 40 timmars assistans är varken optimalt ur ett brukarperspektiv eller kostnadsbesparande ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Vi vill även passa på att lyfta fram vikten av att de system som tas fram för personlig assistans är konkurrensneutrala. Den lagstiftning som gäller ska vara enhetlig oavsett driftsform så att företagande på lika villkor kan uppnås. Detta är viktigt inte minst för brukarna själva som inte ska behöva känna sig osäkra på vad som gäller beroende på vilken utförare de väljer. Ett exempel där så inte är fallet i slutbetänkandet är att enskilda arbetsgivare inte omfattas av förslaget om tillståndskrav.

Avslutningsvis vill vi påpeka att det är några områden som vi helt saknar i slutbetänkandet. Ett av dem är hur finansieringen vid sjukhusvistelse ska lösas. Vem ska stå för kostnaden för de personliga assistenterna då? Kostnaden för arbetsledning nämns inte heller någonstans i slutbetänkandet, förutom genom att det ingår i det förhöjda timbeloppet. Detta är anmärkningsvärt då arbetsgivarna har ett lagstadgat ansvar att ge sina anställda arbetsledning. Ett annat område som inte resoneras kring är hur samhället ska klara den framtida arbetskraftsbristen inom omsorgsområdet kopplat till den löneutveckling som bör finnas för att locka fler till arbete inom personlig assistans.

LSS – en lag om sociala tjänster

Bransch Personlig assistans ställer sig bakom kommitténs förslag om att regleringen av de insatser och uppgifter som nu anges i LSS och LASS samlas och förtydligas i en lag.

Personkretsen

Att, som föreslås, införa en gräns för nybeviljande av insatser enligt LSS vid 65 år ställer vi oss inte bakom. Bransch Personlig assistans menar att de som har beslut om personlig assistans före 65 års ålder även bör beviljas insatser efter behov efter 65 års ålder. Det är viktigt att komma ihåg att det är stor skillnad på personlig assistans och exempelvis hemtjänst. Att likställa dessa tjänster är oerhört olyckligt för brukarna som riskerar att inte få det stöd de har behov av. Det finns redan idag kompetensbrister inom äldreomsorgen när det gäller äldre med funktionshinder.

Borttagande av det femte grundläggande behovet

I slutbetänkandet föreslås att det femte grundläggande behovet ska tas bort. Det handlar om behov av hjälp som förutsätter ingående kunskap om den funktionshindrade. Bransch Personlig assistans känner här en oro för att det finns en risk för att en grupp som idag har personlig assistans blir utan stöd i framtiden. Vi vill därför att man utreder mer kring vad detta borttagande innebär.

Ett barnperspektiv i LSS

Att en bestämmelse införs i LSS för att stärka barnens ställning inom lagens tillämpningsområde är bra. Det är viktigt att det finns möjligheter för barn och ungdomar med funktionshinder att frigöra sig från sina föräldrar när tiden är mogen precis på samma sätt som andra i en viss ålder. Vi känner oro för att assistansersättningen idag i vissa fall används som ett försörjningsstöd och att barn och ungdomar därmed blir fast i sina familjehem.

När det gäller obligatorisk registerkontroll så föreslås att kravet inte ska omfatta den som är vårdnadshavare för den assistansberättigade. Bransch Personlig assistans menar att alla som arbetar med funktionsnedsatta inom LSS ska lämna utdrag ur belastningsregistret.

Huvudmannaskap

Att staten ska ha ett samlat huvudmannaskap för beslut om och finansiering av insatsen personlig assistans är vi positiva till. Vår förhoppning är att man med ett huvudmannaskap kommer ifrån problematiken med lokala och individuella variationer i beslut vid behovsbedömningarna. Det får inte, som det idag i många fall är, vara olika behovsbedömningar beroende på var i landet man bor. Med ett statligt huvudmannaskap blir det dessutom möjligt att få samma stöd oavsett om brukaren flyttar till en annan kommun. Detta ökar valfriheten för den enskilde individen som inte hamnar i en form av kommunarrest på grund av rädsla för att få sämre stöd och man söker hjälp i en annan del av landet.

Vi menar dock att det samlade huvudmannaskapet, så som det är föreslagit i slutbetänkandet, har en begränsande effekt då rätten till personlig service med boendestöd ska avse högst 40 timmars stöd per vecka för att därefter övergå till hemtjänst. Då är det återigen kommunerna som får ansvaret för att tillgodose de behov som finns av stöd och hjälp. I realiteten har man då bara flyttat gränsen för vad som är personlig assistans. Detta är ur brukarperspektivet mycket olyckligt då kontinuitet av tjänsten och vem som utför den för många är viktigt för att känna sig trygga.

Att likställa personlig assistans med hemtjänst, vilket vi tycker att kommittén gjort genom sitt förslag, är oroande. Det är två olika tjänster som kräver olika kompetenser. Valfriheten för brukarna blir också den begränsad då de nu är beroende av stöd från den kommun de bor i. Det finns här en risk för att möjligheten att flytta blir begränsad just på grund av rädslan för att få ett sämre stöd än i den kommun brukaren bor just nu.

Utförande och kvalitet

Det förslås i betänkandet att Socialstyrelsen bör få uppdrag att utarbeta bedömningskriterier som kan användas i tillsyn av assistansordnare. Bransch personlig assistans välkomnar ett sådant arbete och menar att representanter från branschen bör vara med att ta fram kvalitetsparametrar som kopplas till tillsynen.

Hjälpmedel

Vi vill här passa på att lyfta det problem som flera assistansordnare och brukare stött på när det gäller kostnadsansvar för hjälpmedel. I januari 2009 gick hälso- och sjukvårdsnämnden i Landstinget Östergötland ut med ett brev där de skriver att kostnaden för arbetstekniska hjälpmedel avseende personliga assistenter inte längre ska tas av landstinget. Kostnaden ska istället belasta arbetsgivaren som enligt Arbetsmiljölagen har ansvar för arbetstekniska hjälpmedel.

Det är ingen nyhet utan helt riktigt att arbetsgivaren har ansvar för de arbetstekniska hjälpmedlen. Det vi känner oro för är att landstingen nu tagit

beslut om att inte betala för personliga hjälpmedel om dessa samtidigt kan användas av t ex personliga assistenter.

Enligt hälso- och sjukvårdslagen har sjukvårdshuvudmannen det ekonomiska ansvaret för personliga hjälpmedel vilket är kongruent med Lagen om assistansersättning där assistansersättningen inte kan användas för att täcka kostnader för personliga hjälpmedel. Problemet uppstår därmed när hjälpmedel kan klassas både som personliga och arbetstekniska. I de fallen är de statliga utredningar som gjorts i frågan väldigt tydliga, se exempelvis den så kallade LOKA-utredningen, om ett hjälpmedel kan betraktas som personligt ska det bekostas av sjukvårdshuvudmannen även om det kan användas av exempelvis personliga assistenter.

Om landstingen slutar att betala för hjälpmedel som kan betraktas som personliga vore det mycket olyckligt. Dels skulle landstingen bryta mot hälso- och sjukvårdslagen och samtidigt skulle assistansanordnare bryta mot LASS om de bekostade dessa hjälpmedel.

Detta problem måste ses över, inte minst med tanke på att kommittén vill minska på dubbel assistans och vidga lagen om bostadsanpassningsbidrag.

Ersättning

Bransch Personlig assistans är positiva till differentierad schablon förutsatt att det används på rätt sätt och är till fördel för brukaren.

I slutbetänkandet ger LSS-kommittén uttryck för att det föreligger så kallade övervältringseffekter där vissa assistansanordnare väljer att utföra assistans på tid som inte berättigar till OB och låter kommunen ta ansvar för utförandet av den tid där OB ges. Detta kan leda till oskäligen vinstnivåer för assistansanordnaren. Branschorganisationen vill gärna att man kommer tillrätta med att vissa assistansanordnare utnyttjat systemet på detta sätt, men vill understryka att vår uppfattning är att det i praktiken idag inte finns en risk för övervältring. Differentierad schablon kan vara ett sätt att lösa problemet på, men det finns frågetecken kring hur den beräknats i utredningen. Att kostnader för löne- och lönebikostnader, utbildningskostnader, assistanskostnader samt administrationskostnader endast får överskridas av de godkända faktiska kostnaderna till högst 12 procent ifrågasätter vi starkt. Vi menar att dessa siffror är undermåligt utredda och efter att ha hört med flera av våra medlemsföretag konstaterat att denna siffra är alldeles för låg.

Dessutom saknas kostnaden för arbetsledning som är en arbetsgivares lagstadgade ansvar att ge sina anställda.

Den beräkning som kommittén redovisat för de två ersättningsnivåer som föreslås är också den, enligt oss, felaktig. Utredningen baserar beräkningen på att assistans som genomförs i 72 procent av fallen sker på vardagar mellan kl. 06-22 och resterande 28 procent på övrig tid. Efter att ha hört

med flera av våra medlemsföretag har det konstaterats att procenttalen varierar mycket mellan olika företag. Det finns här risk för att kostnaderna i verkligheten blir högre än kommittén räknat med.

Vi ställer oss också mycket frågande till att värdet av ersättningen för övriga kostnader justeras nedåt så att det i penningvärde likställs med ersättningen vid införandet av det schabloniserade timbeloppet år 1997.

Sammanfattningsvis kan vi här konstatera att denna del är dåligt genomarbetad och att flera antaganden är direkt felaktiga. Vi förespråkar därför att man behåller den differentierade schablonen så som den är idag och utreder denna del mer innan en förändring genomförs.

Lönenivåer

Kommittén menar att de förslag som lämnas i betänkandet kring den schabloniserade ersättningen kommer att *bidra till att assistansersättningen styrs till de avsedda ändamålen och att den stabiliseras på en samhällsekonomiskt försvarbar nivå*. Vidare bedömer kommittén att effekterna leder till att minst 85 procent av timbeloppet kommer användas till de personliga assistenternas löne- och lönebikostnader. Vår grundläggande ståndpunkt är att frågor angående lön och lönenivåer ska lösas i kollektivavtal i avtalsförhandlingar där rena lönekostnader kan vägas mot andra kostnader och där lönenivåerna kan anpassas till branschens förhållanden – ekonomiskt och marknadsmässigt.

Sjuklön

Att kostnaden för vikarier i samband med ordinarie assistentens sjukdom räknas in i schablonen är vi positiva till. Detta gör det möjligt för anordnare att arbeta mer för en sund arbetsmiljö. Anordnare som aktivt arbetar med att uppnå en god arbetsmiljö får dessutom konkurrensfördelar genom lägre sjuktal vilket i sin tur leder till att varaktighet och kontinuitet kan uppnås.

Den beräkningsgrund som kommittén använt sig av ifrågasätter vi dock av följande skäl:

Kommittén har med utgångspunkt från det försäkringsskydd som arbetsgivare kan teckna hos Försäkringskassan (för arbetsgivare med en sammanlagd lönesumma understigande 130 prisbasbelopp) utgått från att kostnaden för vikarier i samband med ordinarie assistents sjukdom uppgår till 0.7 procent av den totala lönekostnaden för anordnare med lönesummor överstigande 130 prisbasbelopp. Vi vill här flagga för att den försäkring som åberopas ersätter sjuklöner först från och med fjärde dagen, dag ett är för anordnaren såväl semester som pensionsgrundande, dag två-tre utgår lön med tillhörande förmåner. Sammantaget så uppgår det totala löneunderlaget till betydligt större belopp än det antagande som kommittén baserat sin beräkning på. Vi beräkningar att den snarare ligger på 3-4 procent.

Vid en underfinansiering enligt det nyss anförda kommer konsekvensen bli att det enbart är stora anordnare samt eventuellt kommunen som har en sådan ekonomisk möjlighet att klara kostnadsmassan vilket i sin tur innebär att mångfalden och därmed valfriheten för den enskilde kommer att påverkas negativt.

För att inte företag som har brukare med stort stödbehov ska slås ut måste schablonen räknas upp så att anordnarna får full kostnadstäckning för sjuklönen. Anställda hos dem med stort hjälpbehov riskerar att sjukskrivas i större utsträckning än andra och det finns en risk att företag måste välja bort brukare för att inte riskera att stå med kostnader de inte klarar att hantera. En sådan utveckling hämmar också valfriheten för aktörer med stora hjälpbehov då färre företag klarar att ta sig an dessa brukare.

Stöd och service i ordinärt boende

Vi stödjer kommitténs uppfattning att det finns en stor risk för övervältringseffekter med det nuvarande dubbla huvudmannskapet. Om staten blir ensam huvudman för både insatsen personlig service med boendestöd för de personer som inte uppfyller kraven för personlig assistans samt för de som har rätt till insatsen personlig assistans kan risken för övervältringseffekter minska. Detta gynnar brukaren som riskerar att inte få sina behov bedömda efter de ekonomiska ramar som kommunen har att hålla sig inom utan efter sina faktiska behov. Som det står i slutbetänkandet: *Ytterst handlar det om att tillförsäkra personer med omfattande och varaktiga stödbehov insatser som de behöver i sitt dagliga liv och som kräver ett stabilt och långsiktigt ansvarstagande från samhällets sida.*

Kommittén föreslår i slutbetänkandet att *rätten till personlig service med boendestöd ska avse högst 40 timmars stöd per vecka*. Vi finner inga bärande argument för att, som föreslås i slutbetänkandet, införa ett tak på 40 timmar per vecka för insatser för att därefter erbjuda annat stöd i form av till exempel hemtjänst. Rent samhällsekonomiskt ser vi inte heller några besparande effekter av en sådan begränsning. Kostnaderna kommer istället att flyttas till andra budgetposter. Vi känner stor oro över hur brukarens verkliga valfrihet avseende anordnare för de tilläggande tjänsterna kommer att påverkas samt att den personella kontinuiteten äventyras. Detta är mycket olyckligt då kontinuitet i många fall är oerhört viktigt för brukaren och en nära och kontinuerlig kontakt ökar förståelsen för dennes behov och önskemål och skapar trygghet. Detta tak är inte föreslagit med omtanke på brukaren utan snarare för att få ner kostnaderna för LSS-insatser. Vi förespråkar därför den nuvarande gränsen.

I samband med att personlig service med boendestöd ska införas som ny insats i LSS har kommittén föreslagit att den nuvarande insatsen ledsagarservice ska tas bort ur lagen. Bransch Personlig assistans motsätter sig detta förslag. Att ta bort denna insats inskränker i brukarens möjligheter till ett så självständigt liv som möjligt. Det vore att gå tillbaka till den situation som var innan LSS infördes.

Tillsyn och kontroll

Att låta en Länsstyrelse hantera tillståndsgivningen för hela landet menar vi är positivt då olika grunder för tillståndsgivning lokalt kan undvikas. Det är viktigt att detta arbete sker konkurrensneutralt så att alla anordnare har samma förutsättningar att verka.

Vi ställer oss också positiva till att Försäkringskassan ges möjlighet att kräva den redovisning av anordnare av assistans som behövs för att kunna kontrollera att ersättningen använts på avsett sätt.