



Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Föreningen JAG
Box 16145
103 23 Stockholm

YTTRANDE
2014-06-24

Betänkandet Förändrad assistansersättning – en översyn av ersättningssystemet (SOU 2014:9)

JAG – en del av brukarrörelsen

Föreningen JAG är en ideell riksförening för personer som har flera stora funktionsnedsättningar, varav en avser det intellektuella förmågan. Till övervägande del är Föreningen JAGs medlemmar berättigade till personlig assistans och statlig assistansersättning. I JAG samlas personer som har ett mycket omfattande och kvalificerat assistansbehov.

Föreningen 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 personlig assistans och yrket personlig assistent till allmänhet och assistansanordnare, bl.a. genom utbildningsverksamhet och flera arvsfondsfinansierade projekt. I Föreningen JAG finns en gedigen erfarenhet av de verkliga villkoren för personlig assistans genom att de flesta av oss själva använder assistans, och genom att ungefär 450 av oss tillsammans sköter vår personliga assistans i JAGs eget brukarkooperativ. Brukarkooperativet JAG, som drivs utan vinstintresse, har ända sedan 1994 varit en av landets största assistansanordnare.

Sammanfattning av JAGs synpunkter på utredningen

För oss är det självklara grundkravet att assistansersättningens timbelopp möter det individuella assistansbehovet, så att den assistansberättigade personen kan omsätta ersättningen till en service med god kvalitet för honom eller henne. Den som behöver mer kvalificerad assistans med högre

kostnader ska ha ett högre timbelopp än den som behöver mindre kvalificerad assistans med lägre kostnader. Ersättningen ska också konstrueras så att den assistansberättigade personen har en reell frihet att välja bland olika assistansanordnare.

Föreningen JAG förordar en modell med en schablonersättning i olika nivåer utifrån kostnader för OB-ersättning och andra kostnader knutna till det individuella assistansbehovet. Vi ser att en sådan modell på samma gång skulle ge tillräcklig träffsäkerhet, en god förutsebarhet och en rimlig administration för alla berörda. Vi anser dock att utredarens förslag på differentierad ersättning är lagt på sådana nivåer att behoven hos personer med en kvalificerad assistans inte kommer att tillgodoses, och vi tillstyrker det därför inte.

Föreningen JAG är skarpt kritisk mot utredningens slutsats att nivån på assistansersättningens timbelopp generellt är högre än vad kostnaderna motiverar. Vi vet att denna bild är fullständigt felaktig för personer med omfattande och kvalificerat assistansbehov, de personer som assistansersättningen främst är till för. Föreningen JAG ser att ett schablonbelopp på lägre nivå och en sänkning av det förhöjda timbeloppet i enlighet med utredarens förslag skulle omöjliggöra personlig assistans värd namnet för oss som har de största behoven. Det skulle saknas förutsättningar för kvalitet och kontinuitet. Vi ser framför oss alarmerande rekryteringssvårigheter, stor personalomsättning och låg kunskapsnivå i assistansen med stora risker för våra liv och hälsa till följd. Det skulle också i praktiken bli omöjligt att nå en brukarstyrd assistans, eftersom en sänkt ersättningsnivå gör oss till "olönsamma" kunder hos privata anordnare och på så sätt kraftigt begränsar vår möjlighet att anlita någon annan än kommunen. Vi skulle hänvisas över 20 år tillbaka i tiden till en service som mer liknar hemtjänst.

Vi anser att utredaren borde ha gjort en översyn över det förhöjda timbeloppets konstruktion. För oss som har de största behoven och därmed de högsta kostnaderna är det förhöjda timbeloppet en oerhört angelägen ventil, rentav livsviktig. Utredaren har kommit fram till att hanteringen av det förhöjda timbeloppet fungerar bra, och lämnat det därvid. Vår bild är dock att det finns ganska stora problem med nuvarande konstruktion, i form av komplicerad och resurskrävande administration, betydande rättsosäkerhet och allt oftare bristande kostnadstäckning, vilket vi beskriver närmare nedan.

Assistansreformens intentioner

Assistansreformen genomfördes för att råda bot på den maktlöshet personer med funktionsnedsättning kände, och i största möjliga mån undanröja de begränsningar i människors frihet, självbestämmande och integritet som traditionellt samhällsstöd tidigare hade inneburit. Assistansreformen har sin utgångspunkt i en ändrad syn på personer med funktionsnedsättning. Vi ska inte längre ses som svaga mottagare av omsorg eller välgörenhet, utan som kompetenta medborgare med fullständigt berättigade krav på att kunna påverka vårt liv och vår vardag på sätt som personer utan funktionsnedsättning kan. Samhället ska i största möjliga mån kompensera för

funktionsnedsättningarna genom t.ex. tillgänglighet, tekniska hjälpmedel och service, så att vi kan leva som andra.

Med detta följer en syn på servicen personlig assistans som en yrkesmässig service, d v s ett arbete som ska följa på arbetsmarknaden gängse anställningsvillkor. Personlig assistans utförs i assistansanvändarens privata sfär och i mycket skiftande livssituationer – icke desto mindre utför den personliga assistenten ett riktigt arbete i en professionell yrkesroll. Personlig assistans skiljer sig väsentligt från hemtjänst, boendestöd och liknande genom sin absoluta koppling till den enskilde användaren och hans eller hennes självbestämmande och integritet. Personlig assistans är på så sätt en kvalificerad service med ett eget syfte och egna förutsättningar.

Grundläggande är assistansanvändarens inflytande över vem som ska assistera och assistansens innehåll, liksom när, var, och hur assistansen ska ges. Rätten att välja arbetsgivare för de personliga assistenterna är också väsentlig för assistansanvändarens möjlighet att påverka sin service och därmed sin vardag. Assistansanordnare ska ha likvärdiga villkor som andra företag, både vad gäller handlingsfrihet och ansvar.

Assistansersättningen ska utformas så att den bidrar till uppfyllelse av LSS mål.

Problem med nuvarande system

JAG har många gånger sedan 1997 framfört att systemet med en schablonersättning med ett enda belopp är mycket orättvist. När schablonbeloppet infördes beräknades nivån utifrån den genomsnittligt utbetalade assistansersättningen, vilket med nödvändighet innebar att en del överkompenserades och andra underkompenserades. Denna situation består. En av de tydligaste orsakerna till orättvisan är skillnaden i OB-kostnad beroende på vilka tider man behöver personlig assistans. Personer som har högre OB-kostnader har också många gånger ett mer komplext assistansbehov och därmed en högre svårighetsgrad i sin assistans. Samtidigt som OB-kostnaderna lämnar ett mindre utrymme kvar för andra kostnader krävs alltså högre kostnader för att upprätthålla assistenternas kompetens. Detta gör att personer med ett omfattande och kvalificerat assistansbehov inte får kostnadstäckning genom schablonbeloppet, alternativt inte kan skapa eller upprätthålla tillräcklig kvalitet i sin assistans. Dessa assistansanvändare har också en väsentligt begränsad valfrihet. Ju lägre OB-kostnader desto större vinstmarginaler och ju mer attraktiv kund hos vinstdrivande assistansföretag. Ju högre OB-kostnader desto mindre vinstmarginaler och desto mer olönsam och oönskad kund.

Nuvarande möjlighet till ett förhöjt timbelopp är nödvändig för oss som har de största behoven och därmed högre kostnader för vår assistans. Samtidigt är denna ventil förenad med redovisningskrav som ger en omfattande administration, enligt ett komplicerat och rättsosäkert regelverk. Vi vet att många som skulle behöva ett förhöjt timbelopp avstår från att ansöka om det för att det framstår som alltför krångligt. Istället hankar man sig fram och accepterar att behoven delvis inte tillgodoses. Det finns en inbyggd svårighet i att – som nu – kombinera en kostnadsredovisningsmodell med en

timersättning som i grunden ska vara en schablon. Vi beskriver tillämpningsproblemen närmare under rubriken ”Utredningens förslag och dess konsekvenser”, avsnittet ”Förhöjt timbelopp” nedan.

Utredningens syfte

Föreningen JAG välkomnar initiativet att skapa ett mer rättvist system där ersättningen i högre grad än nu tar hänsyn till att olika assistansanvändare har olika behov och därmed nödvändigtvis olika kostnadsbild. Det borde vara självklart att assistans av högre svårighetsgrad kostar mer per timme än assistans av lägre svårighetsgrad. Vi menar dock att utredningens huvudsakliga förslag om nivå och uppräknings av timbeloppet direkt motverkar detta syfte. Resultatet skulle bli det motsatta, orättvisan skulle öka till skada för de personer som har de största behoven.

Utredningens kvalitet

Inledningsvis anser vi att betänkandet är oöverskådligt, då utredaren omväxlande presenterar kostnadskartläggningar, analyser av underlag, slutsatser, bedömningar, åsikter och förslag. Det är inte alldeles enkelt att urskilja utredarens konkreta förslag i framställningen, då många frågor som behandlas inte leder till förslag.

Utredaren visar i flera avseenden en god förståelse för den personliga assistansens syfte och karaktär, kvalitetsbegreppet och om skälen för införandet av assistansreformen.

Däremot ser vi stora kvalitetsbrister i utredningens kunskapsunderlag, och därmed även i analyser, slutsatser och förslag. Troligen har den knappa utredningstiden begränsat möjligheten till faktainsamling och kartläggning. Ställningstaganden och förslag gällande timbeloppets nivå präglas av bristande kunskap om arbetsgivarskap. Det är uppenbart att utredaren inte heller i tillräcklig grad har inhämtat från andra de kunskaper man själv saknade om assistansens reella villkor. I vissa frågor har utredaren gjort häpnadsväckande felslut. Det hade behövts mer dialog med assistansanvändare, olika slags anordnare och arbetsgivarorganisationer.

Utredningens kartläggning av hur assistansersättningen används idag är undermålig. I olika delar av betänkandet medger utredaren själv att data och kunskapsunderlag är obefintligt, otillräckligt, motsägelsefullt eller statistiskt ohållbart. Exempelvis anges på sid. 198 ”Ett problem idag är att det i stort sett inte finns några data för att följa kostnaderna för att anordna personlig assistans (--). På samma sida konstateras att ”Som där framhållits är kartläggningen dock inte statistiskt representativ och kan därför inte användas för att utvärdera nivån på timschablonen (--). Utredaren har bildat sig en uppfattning om aktuell kostnadsbild baserat på uppgifter om 108 av ca 14 400 assistansanvändare med schablonbelopp (ca 0,8 %). Slutsatsen att schablonersättningens nivå skulle vara för hög vilar på en minst sagt osäker grund.

Ett flagrant exempel på kunskapsbrister är att utredaren vid sin undersökning av hur assistansersättningen används idag har utgått från att arbetsgivare endast utbetalar lön för timmar då assistans utförts, dvs att personliga assistenters arbetstid i sin helhet utgörs av ersättningsgrundande assistanstimmar. Det stämmer inte. Arbetsgivares kostnader för lön till personliga assistenter under utbildning, handledning, personalmöten och medarbetarsamtal är betydande, åtminstone för användare med ett kvalificerat assistansbehov och för anordnare som tar sin uppgift på allvar. Sådan tid är lönegrundande men utgör inte utförd assistans och genererar därför inte assistansersättning. Dessutom saknas i beräkningen lön under tillfällig permission enligt avtal, lön under uppsägningstid då assistenten måste arbetsbefrias med hänsyn till assistansanvändarens trygghet och lön under överenskommen arbetstid då assistansanvändaren lagts in på sjukhus eller av andra skäl ändrat planeringen på kort varsel – vilket förekommer i assistansverksamhet. Arbetsgivares lönekostnad överstiger assistentens timlönekostnad med så mycket som 9 %, enligt KFOs undersökning (Kostnader för personlig assistans – en medlemsundersökning av 2013 års kostnader, 2014-06-09). I utredarens enkät till anordnare fanns frågor om dessa kostnader, men de har därefter helt utelämnats i beräkningar och analys. JAG deltog i enkäten, och vet hur ofullständig den var. Dess utformning och urval gjorde att det underlag som kom in blev bristfälligt och missvisande. Exempelvis hänfördes i enkäten kostnader för utbildningslön och lön under permission till ”övriga kostnader” medan Försäkringskassan redovisat samma slags kostnader till utredningen som ”lönekostnader”. Uppdelningen på olika kostnadsslag har stor betydelse för analysen av timbeloppets delar. Det kan konstateras att underlaget inte är tillförlitligt.

När det gäller angivna skillnader i lönekostnadsnivå mellan kommuner och privata anordnare vill vi framhålla behovet av en fördjupad granskning av kommunernas kostnader. De uppgifter utredningen haft till förfogande är mycket motsägelsefulla. Det är känt att kommunernas redovisning överhuvudtaget inte är upplagd så att det kan urskiljas vilka kostnader man haft för att utföra personlig assistans enligt LSS, än mindre på individnivå. Assistanskostnaderna sammanförs med andra kostnader för kommunal service. Detta framgår tydligt i alla kontakter JAG har och har haft med kommuner dels gällande samordning av kostnadsredovisning till Försäkringskassan vid förhöjt timbelopp, dels gällande den timersättning kommunen anser är ”skälig” när den beviljar tillfällig utökning av personlig assistans enligt LSS. Därtill är det väl känt att kommunerna av arbetsmiljöskäl eller som allmän personalpolicy ofta bemannar assistansen med mer tid än vad assistansanvändaren är beviljad, exempelvis dubbelassistans eller fler lönegrundande timmar under dygnsvila.

Det finns även andra felaktigheter. Lönekostnaderna per timme framgår inte av lönestatistiken över grundlön per timme. Dessutom kan gruppen personliga assistenter inte urskiljas i lönestatistiken som använts. Denna statistik rör branschgrupper eller yrkesgrupper, där även andra personalkategorier än personliga assistenter ingår. KFOs ovan nämnda undersökning av ett stort antal anordnares kostnadsbild visar att de faktiska lönekostnaderna är betydligt högre, och övriga kostnader betydligt lägre, än vad utredaren funnit. Utredarens överväganden grundas alltså på en teoretisk och alltför låg beräkning av nuvarande assistanskostnader.

Överlag har brukarrörelsen enormt mycket kompetens, både i att använda personlig assistans och i att bedriva assistansverksamhet och arbetsgivarskap. Det är angeläget att ta tillvara denna kompetens

i arbetet med att förbättra regelverket om personlig assistans och assistansersättning. Detta ställs dessutom som krav vid allt lagstiftningsarbete enligt FNs konvention om rättigheter för personer med funktionshinder. ”Nothing about us without us”. Som del av brukarrörelsen visade JAG att vi var beredda att ställa all vår kunskap och erfarenhet till utredarens förfogande, men det togs inte emot. Bristande dialog är en bidragande orsak till att utredningens kvalitet inte blev fullgod.

Utredningens förslag och dess konsekvenser

8.4 Förslag till ny ersättningsmodell

Differentiering av timschablonen

Föreningen JAG välkomnar utredarens slutsats att schablonbeloppssystemet bör behållas. Och i princip ställer sig Föreningen JAG positiv till förslaget med två nivåer på schablonbelopp, varav en är avsedd att täcka kostnader vid särskilt stora behov av assistans under obekvämt arbetstid. Det är behov och kostnader som den enskilde i princip inte kan påverka. Vi är övertygade om att en eller flera separata OB-schabloner är ägnade att komma tillrätta med de nuvarande stora orättvisorna mellan assistansanvändare.

Gränsdragningen mellan ”normala” OB-kostnader och särskilt höga OB-kostnader kan förstås göras på flera sätt. De alternativa modeller utredningen presenterar är dock inte rätt konstruerade. För att syftet med assistansersättningen ska uppfyllas måste modellen bygga på korrekta beräkningar och vara mer genomarbetad. Vi kan konstatera att utredaren har föreslagit anmärkningsvärt låga nivåer för OB-kostnader inom grundschablonen. Problem uppstår i modellens förhållande mellan parametrarna kostnader och andel tid. Det föreligger inte något direkt samband mellan viss kostnadsnivå och andel OB-tid av totalt antal assistanstimmar för en person. Många assistansanvändare har OB-kostnader som överstiger grundschablonens föreslagna nivå, men har samtidigt en andel OB-tid som är lägre än den som krävs för tilläggschablon. Med den föreslagna modellen kommer alltför många assistansanvändare att sakna kostnadstäckning.

Nedanstående diagram belyser konsekvenserna av den föreslagna modellens tre alternativ för 206 JAG-medlemmar som har schablonbelopp. De visar att

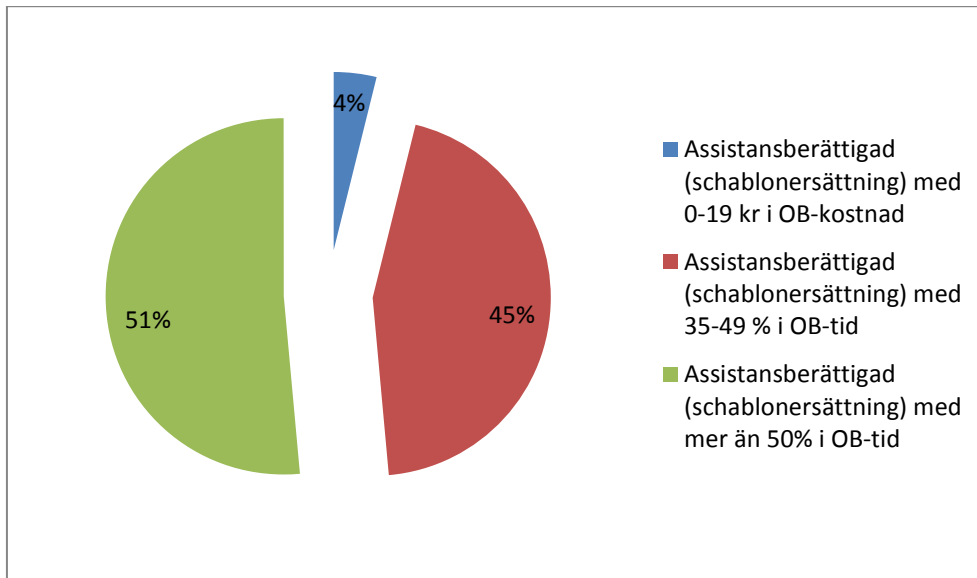
- med alternativ 1 skulle 95 % (196 personer) inte få sina OB-kostnader täckta
- med alternativ 2 skulle 82 % (170 personer) inte få sina OB-kostnader täckta
- med alternativ 3 skulle 85 % (176 personer) inte få sina OB-kostnader täckta

Alt. 1 – OB-ersättning i grundschablonen är 19 kronor och tilläggschablonen är 6 kronor per timme

4 % (8 personer) har en OB-kostnad som ryms inom grundschablonen

51 % (106 personer) har en andel OB-tid natt och helg som överstiger 50 % och berättigar till tilläggschablonen. 104 av dessa har dock OB-kostnader som överstiger grundschablon+tilläggschablon (25 kronor per timme)

45 % (92 personer) har en OB-kostnad som överstiger 19 kronor men har en andel OB-tid natt och helg som understiger 50 %, och har därför inte rätt till tilläggschablonen

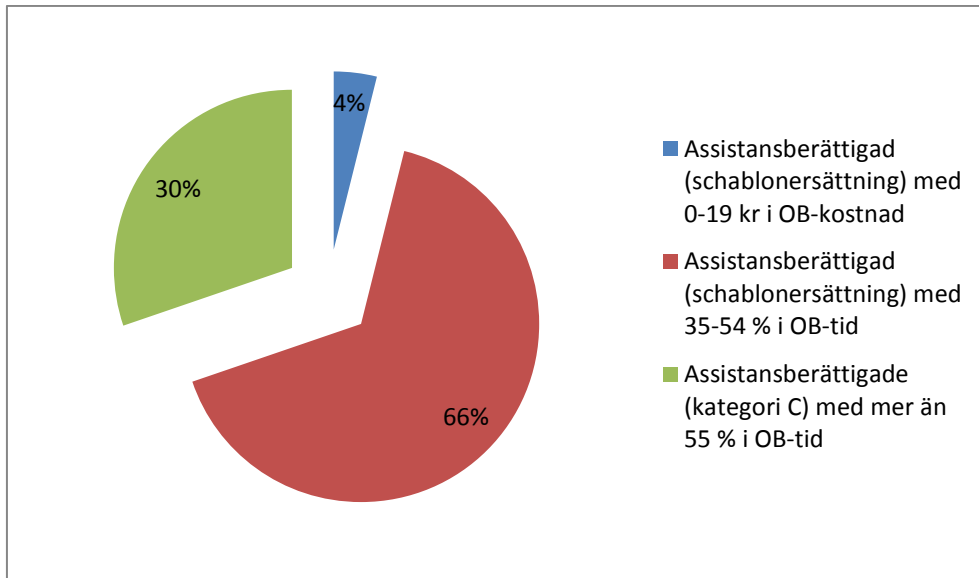


Alt. 2 – OB-ersättning i grundschablonen är 19 kronor och tilläggschablonen är 10 kronor per timme

4 % (8 personer) har en OB-kostnad som ryms inom grundschablonen

30 % (63 personer) har en andel OB-tid natt och helg som överstiger 55 % och berättigar till tilläggschablonen. 35 av dessa har dock OB-kostnader som överstiger grundschablon+tilläggschablon (29 kronor per timme)

66 % (135 personer) har en OB-kostnad som överstiger 19 kronor men har en andel OB-tid natt och helg som understiger 55 %, och har därför inte rätt till tilläggschablonen

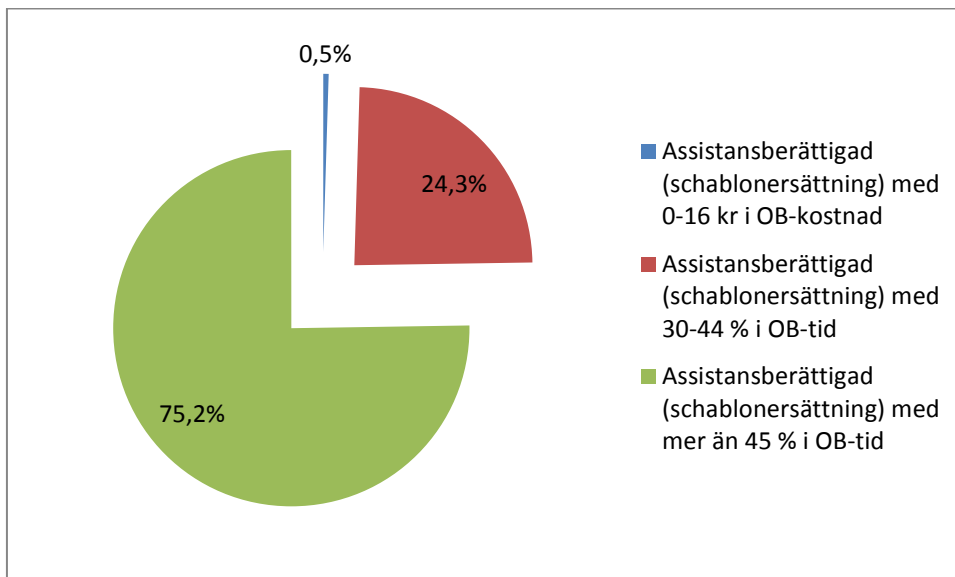


Alt. 3 – OB-ersättning i grundschablonen är 16 kronor och tilläggschablonen är 8 kronor per timme

0,5 % (1 person) har en OB-kostnad som ryms inom grundschablonen

75 % (155 personer) har en andel OB-tid natt och helg som överstiger 45 % och berättigar till tilläggschablonen. 126 av dessa har dock OB-kostnader som överstiger grundschablon+tilläggschablon (24 kronor per timme)

24 % (50 personer) har en OB-kostnad som överstiger 16 kronor men har en andel OB-tid natt och helg som understiger 45 %, och har därför inte rätt till tilläggschablonen



Eftersom många assistansanvändare med alla alternativen skulle sakna kostnadstäckning för OB-kostnader behövs ytterligare någon ventil, t.ex. det förhöjda timbeloppet. Utredaren finner att höga OB-kostnader fortfarande bör utgöra skäl för förhöjt timbelopp, men gör dock endast vaga uttalanden om förutsättningarna för detta. Exempelvis uttalas i avsnitt 8.4.1, sid. 179, att ”En sådan situation kan t.ex. uppstå om brukaren i princip uteslutande har sin personliga assistans förlagd nattetid mellan kl. 22-06 och under helger.” Detta måste tolkas som att utredaren inte sett förhöjt timbelopp som en möjlighet till kostnadstäckning för OB-kostnader annat än i mycket speciella undantagsfall. Inget tyder på att utredaren gjort ett genomtänkt ställningstagande när det gäller förhållandet mellan förhöjt timbelopp, grundschablon och tilläggschablon.

Förhöjt timbelopp

Med tanke på utredningens förslag till en sänkt grundschablon är möjlighet till förhöjt timbelopp alldeles nödvändig för personer med stora och kvalificerade assistansbehov som JAGs medlemmar. Vi anser därför att det är bra att utredaren föreslår behålla det förhöjda timbeloppet. Däremot protesterar vi mot förslaget att det förhöjda timbeloppet i den föreslagna nya ersättningsmodellen ska begränsas till max 12 % av grundschablonen, för det fall att detta belopp blir lägre än nuvarande schablonbelopp. Det skulle ytterligare drabba personer med de största behoven, varav några redan idag har svårt att klara sina assistanskostnader inom maxbeloppet. Det handlar återigen om förutsättningarna att nå och upprätthålla en godtagbar kvalitet på assistansen. Om en differentierad schablonersättning enligt utredarens förslag ska införas, måste procentandelen för högsta förhöjda timbelopp höjas. Om grundschablonen exempelvis bestäms till 255 kr behöver det förhöjda timbeloppet uppgå till 20,8 % av grundschablonen för att en person som år 2013 hade maximalt förhöjt timbelopp (308 kr) av andra skäl än höga OB-kostnader ska undgå en sänkt ersättningsnivå.

Utredarens uttalande om högsta nivå för förhöjt timbelopp i avsnitt 8.4.1 (sid. 182) ”Det finns inget empiriskt underlag som visar huruvida denna nivå är rimligt eller ej” är anmärkningsvärt. Sådant underlag finns att tillgå. JAG erbjöd utredaren information om hur assistansersättningen används av ca 100 personer med förhöjt timbelopp, men det avböjdes med hänvisning till att man avsåg inhämta uppgifterna från Försäkringskassan. Dessa data visade sig sedan inte vara möjligt att få fram. Trots att utredaren tackat nej lämnade JAG ändå ett detaljerat kunskapsunderlag, vilket utredaren inte tycks ha beaktat.

Normeringen gällande förhöjt timbelopp har successivt gjorts alltmer detaljrik och komplicerad. Dessutom har Försäkringskassans sätt att tillämpa reglerna medfört en ökande oförutsebarhet, otrygghet och bristande rättssäkerhet för enskilda assistansanvändare. Vi vill här närmare beskriva några av de problem JAGs medlemmar har med det förhöjda timbeloppet. Dessvärre måste beskrivningen göras detaljerad för att bli tillräckligt tydlig.

Efter ansökan fattar Försäkringskassan ett preliminärt beslut om förhöjt timbelopp, utifrån en bedömning av den enskildes särskilda skäl och de ökade assistanskostnader dessa skäl beräknas medföra. Efter varje sexmånadersperiod redovisar den enskilde samtliga assistanskostnader till

Försäkringskassan, som då beräknar och slutligt fastställer det förhöjda timbeloppet för perioden. Därvid utgår Försäkringskassan från riktlinjer som enbart gäller schablonbeloppet. Med stöd av sina egna Allmänna råd om hur schablonbeloppet bör användas gör Försäkringskassan en bedömning av hur det förhöjda timbeloppet får användas. Det finns väsentliga skillnader mellan villkoren för de två alternativen för assistansersättningens timbelopp. När det gäller schablonbeloppet saknas naturligtvis reglering om hur beloppet ska användas, bortsett från den tydliga regeln att beloppet ska användas till personlig assistans. Vid schablonbelopp görs inte någon redovisning av assistanskostnaderna, och dessa är därför inte heller föremål för kontroll av Försäkringskassan. I lagens förarbeten slår lagstiftaren fast att ”Inom ramen för schablonbeloppet får den försäkrade, eller den som han eller hon köper assistans av, avgöra hur stor del av beloppet som ska användas till lön och andra omkostnader” (prop. 2007/08:61, s. 19). När det gäller förhöjt timbelopp beviljas detta för vissa slags kostnader som beräknas överstiga schablonbeloppet men som behövs för att den enskildes assistansbehov ska tillgodoses. Den som beviljats förhöjt timbelopp ska regelbundet redovisa samtliga kostnader man haft för assistansen, och Försäkringskassan ska kontrollera att kostnaderna ligger inom ramen för det som kan beviljas och därefter slutligt fastställa timbeloppet för perioden. Vi menar att det i grunden är fel att tillämpa allmänna råd om schablonbeloppet vid bedömning av kostnader inom förhöjt timbelopp.

Ett växande problem är att Försäkringskassan allt oftare beslutar om återbetalning av delar av det preliminärutbetalade timbeloppet för redovisade perioder, vilket gör att enskilda alltså nekas täckning för kostnader de redan haft. En orsak till detta är att Försäkringskassan utgår från att ”övriga kostnader” - utöver lönekostnaderna - beräknas inom intervall (Försäkringskassans Allmänna råd 2002:6 till 51 kap. 11 § SFB). Enligt de Allmänna råden bör assistansomkostnader uppgå till 1-2% av schablonbeloppet, personalomkostnader till 1-2% av schablonbeloppet, utbildningskostnader till 2-3 % av schablonbeloppet samt administrationskostnader 5-8% av timbeloppet. Detta ger den märkliga konsekvensen att den som är beviljad förhöjt timbelopp för utbildning, en ”övrig kostnad”, måste ha kostnader inom varje post som motsvarar minst den lägre delen av intervallet, annars görs ett avdrag. Den övre delen av intervallet får inte överskridas såvida den enskilde inte är beviljad förhöjt timbelopp för det aktuella kostnadsslaget. Den som har en administrationskostnad om 8 %, och är beviljad förhöjt timbelopp för utbildning, tillåts endast använda 1 % av schablonbeloppet till assistansomkostnader, och endast 1 % av schablonbeloppet till personalomkostnader, eftersom 3 % av schablonbeloppet måste användas till utbildningskostnader för att de högre kostnaderna ska kunna redovisas. Oavsett hur behovet ser ut skulle en omfördelning så att t.ex. 2 % av schablonbeloppet används till assistansomkostnader och 0 % av schablonbeloppet till personalomkostnader inte tillåtas. Vid en sådan redovisning skulle Försäkringskassan göra ett avdrag på grund av att personalomkostnaderna underskrider det angivna intervallet. Tillvägagångssättet att göra avdrag och alltså neka kostnadstäckning för kostnader som understiger den lägre delen av intervallet illustreras i exemplet ”Rosina” i Försäkringskassans vägledning 2003:6 sid. 195-196.

Vi menar att de aktuella procentsatserna rätteligen endast ska ses som föreslagna utgångspunkter och inte som strikta gränser, se formuleringen i RAR 2002:6 till 51 kap. 11 § SFB: ”*Som ledning* för bedömningen av övriga kostnader vid förhöjt timbelopp bör följande *ungefärliga* procentsatser

användas” (vår kursivering). Den avsedda möjligheten till dynamik och variationer i fördelningen är anledningen till att beloppsgränserna har angivits inom intervall. Problemet framgår tydligt genom en enkel summering. Den som håller samtliga ”övriga kostnader” vid den övre delen av dessa intervall kommer oundvikligt att använda sammanlagt 15 % till övriga kostnader (assistansomkostnader 2 % + personalomkostnader 2 % + utbildningskostnader 3 % + administration 8 %). Vid en sådan redovisning skulle Försäkringskassan neka ersättning för 2 % av kostnaderna eftersom dessa överskrider de 13 % av schablonbeloppet som enligt Försäkringskassan maximalt får användas för ”övriga kostnader”.

Detta är en mycket rättsosäker tillämpning där ett förslag till ungefärlig kostnadsfördelning nu används av Försäkringskassan som grund för att återkräva utbetalad ersättning för kostnader som enskilda redan har haft för sin personliga assistans. Det kan för den enskilde som har ett stort assistansbehov och använder ett stort antal assistanstimmar handla om ansevärliga belopp som återkrävs. Assistansberättigade personer ges mycket små möjligheter att planera sina assistanskostnader på sätt som gör att de inte riskerar att i efterhand nekas kostnadstäckning. Det är för övrigt anmärkningsvärt att enskilda blir ”bestraffade” för att de är återhållsamma och inte använder mer av timbeloppet än vad de behöver. På så sätt kan nuvarande system ha en kostnadsdrivande effekt, vilket inte rimligen kan ha varit avsikten. Denna tillämpning är också resurskrävande för samhället genom att många som får avslagsbeslut måste överklaga till de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Vi anser att de redovisade kostnaderna ska bedömas på ett annat sätt. Vi vill på nytt framhålla att de kostnadsintervall som nämns i RAR 2002:6 inte ska ges en styrande betydelse, och definitivt inte ses som strikta gränser. Men om kostnadsintervall ändå ska användas vore det mest logiska och ”rätta” tillvägagångssättet att låta varje intervall börja från 0 % upp till den ungefärliga maxnivån. Det skulle innebära att den enskilde tillåts göra prioriteringar utifrån sitt individuella assistansbehov. För det fall att en person under en period ser behov av att prioritera kostnader för utbildning och assistansomkostnader (inom ramen för högsta tillåtna nivå) och i gengäld väljer att avstå helt från personalomkostnader skulle han eller hon inte riskera bristande kostnadstäckning bara för att han eller hon inte har haft ett minimum av kostnader inom ett visst kostnadsslag. Det finns således starka skäl att skapa en mer ändamålsenlig och rättsäker tillämpning av det förhöjda timbeloppet.

• 8.4.3 Ersättning vid ordinarie assistents sjukdom

Föreningen JAG välkomnar förslaget att timbeloppet ska täcka sjuklönekostnader. Vi ser stora administrativa fördelar med detta, eftersom nuvarande hantering av sjuklöneersättningen är oerhört resurskrävande för såväl assistansanvändare och anordnare som kommuner. Vi finner det också positivt att på detta sätt möjliggöra för assistansanordnare att ta sitt arbetsgivaransvar på lika villkor som arbetsgivare inom andra branscher. En förutsättning för att förändringen ska vara ändamålsenlig är naturligtvis att ersättningens nivå är någorlunda rätt beräknad. Vi ställer oss tveksamma till utredarens beräkning av ersättningens storlek (2,66 kronor per assistanstimme i 2013 års nivå), som

enligt våra beräkningar förefaller låg. KFO har vid undersökning av sina medlemmars sjuklönekostnader funnit att den genomsnittliga timkostnaden uppgår till 3,60 kronor per assistanstimme för assistansanvändare med schablonbelopp, och 2,98 kronor per assistanstimme för assistansanvändare med förhöjt timbelopp. Resultatet, som grundas på uppgifter från olika slags anordnare, ger vid handen att ersättningens storlek behöver utredas mer noggrant för att rätt kompensation ska lämnas.

- **8.4.5 Beräkningar av nivån på grund- och tilläggsschablon**

I detta avsnitt (sid. 200) konstaterar utredaren inledningsvis att det inte utifrån genomförd kostnadskartläggning finns tillräckligt empiriskt underlag för att påstå att nuvarande timschablon vare sig är för hög eller för låg. I nästa mening finner utredaren att timschablonen blivit för hög, för att strax därefter deklarerar att hon likväl avstår från att föreslå en ”anpassning av nivån”. Vi finner utredarens behandling av frågan mycket märklig.

Bedömningen bygger på ett undermåligt faktaunderlag och därmed en felaktig analys, varigenom utredaren dragit slutsatsen att den årliga uppräkningsen av schablonbeloppet gjorts felaktigt så att nuvarande schablonnivå höjts mer än vad kostnadsökningarna motiverat. Utan att formulera det som ett förslag framför utredaren som sin uppfattning att nuvarande schablonbelopp är ca 22 kronor för högt och uttrycker således indirekt att det borde sänkas. Utredaren förordar att ersättningsnivån fryses eller höjs ytterst lite under de närmaste åren. Föreningen JAG ser allvarliga risker med sådana drastiska åtgärder. Det skulle med säkerhet medföra sänkta löner och sämre löneutveckling. Det skulle i sin tur ofelbart leda till att yrket blir mindre attraktivt, och medföra stora rekryteringsvårigheter. Möjlighet till introduktion av nyanställda skulle minska, och utrymmet för kompetensstärkande utbildning och handledning bli minimalt. På så sätt skulle man ta bort alla förutsättningar för kvalitet i assistansen vilket allra mest skulle drabba personer som har ett stort och kvalificerat assistansbehov. Sämre kvalitet genom lägre kompetens hos assistenterna minskar möjligheten att nå syftet med insatsen och minskar trygghet och säkerhet. Med utredarens förordade nivå skulle vi omöjligt kunna nå de ökade kvalitetskrav som ställs enligt LSS. Resurserna skulle knappt räcka till basal ”hemtjänst”. Föreningen JAG motsätter sig därför bestämt några som helst åtgärder i denna riktning.

- **8.5 Reglering av avtal mellan brukare och anordnare**

Föreningen JAG anser att de förslagna kraven på utformningen av assistansavtal är bra. Detta är ägnat att stärka assistansanvändares inflytande över sin personliga assistans, öka vår konsumentmakt och på så sätt främja kvalitet i servicen. Vi bedömer att de assistansavtal som träffas vid privat anordnad assistans i många delar redan fyller dessa villkor, och att förändringen därför inte torde bli så stor i den privata sektorn. Däremot ser vi det som oerhört angeläget att det nu även ska ställas

krav på avtalens utformning vid kommunalt anordnad assistans, där det enligt vår bild finns ett stort behov av ökad tydlighet.

- **8.6 Arbetsledning av den egna assistansen**

Frågan är inte relevant för Föreningen JAGs medlemmar, varför vi inte har några synpunkter på detta förslag.

- **8.7 Samverkan mellan myndigheter**

Föreningen JAG finner innebörden av utredningens förslag så oklar att det är svårt att kommentera. Vi avstår därför från att lämna synpunkter på detta förslag.

- **8.8 Ikraftträdande**

Den differentierade ersättningen föreslås införas successivt från och med januari 2015. Vi tolkar utredningens förslag så att grundschablonen ska införas för alla assistansberättigade i januari 2015, men att den som behöver tilläggschablonen för att klara sina OB-kostnader måste vänta till sin nästkommande tvåårsomprövning för att få den beviljad. Om det är utredarens mening vill vi framföra vår skarpa protest. Det kan leda till en väntetid på två år för den vars beslut nyligen omprövats. Det är omöjligt och orimligt att behöva vänta någon tid alls på att få täckning för nödvändiga OB-kostnader som uppstår varje månad. Hur skulle vi klara det?

Likaså skulle den som behöver ett förhöjt timbelopp för extra höga OB-kostnader, behov av hjälp med arbetsledning och/eller behov av speciell kompetens i assistansen behöva vänta till sin nästkommande tvåårsomprövning för att få det beviljat. Det vore fullständigt orimligt av samma skäl som ovan, och vi förutsätter att övergångsreglerna utformas på ett sätt som säkerställer att våra assistansbehov tillgodoses utan avbrott.

Utredaren föreslår här också att personer över 65 år från och med januari 2015 endast ska beviljas grundschablonen, och således inte ha möjlighet att få tilläggschablonen även om kostnadsbilden och andelen OB-tid skulle motivera det. Deras behov skulle inte tillgodoses. Utredaren tycks mena att det skulle finnas lagliga hinder för ökning av såväl timantal som timbelopp för personer över 65 år. Det är en missuppfattning. Redan idag medger assistansreglerna att personer över 65 år kan ansöka om och beviljas förhöjt timbelopp. Det bör alltså vara fullt möjligt att införa ett nytt timbeloppssystem omfattande alla assistansanvändare oavsett ålder. Föreningen JAG finner utredningens förslag diskriminerande och alldeles obegränsat, och vi motsätter oss det bestämt

JAGs förslag

Föreningen JAG har till utredaren framfört förslag på en schablonersättning i olika nivåer. En sådan modell skulle möta enskildas assistansbehov genom att den som har ett innehållsmässigt mer kvalificerat behov och högre kostnader ges en högre timersättning än den som har ett mindre kvalificerat behov och lägre kostnader. Nivåerna skulle relativt enkelt kunna fastställas i samband med behovsbedömningen inför beslut. Utöver en god träffsäkerhet utifrån dominanta faktorer såsom OB-kostnader, medför en differentierad schablonersättning fördelar som förenklad administration, förutsebarhet och flexibilitet för assistansanvändaren.

Vi ser att dessa konkreta faktorer ökar den genomsnittliga timkostnaden:

- Behov av personlig arbetsledning
- En stor andel av assistanstiden är förlagd till OB-tid
- Behov av speciell kompetens som motiverar högre grundlön
- Behov av speciell kompetens i form av utbildning, fortbildning och handledning
- Behov av omkostnadsmedel på grund av ett aktivt liv

Utifrån detta förordar vi – i kort sammanfattning - en modell med två grundschabloner, en nivå för assistansanvändare som själv utför arbetsledningen och en högre nivå för assistansanvändare som behöver anlita någon annan för personlig arbetsledning. Den högre grundschablonen blir aktuell för personer inom LSS personkrets 1 och 2 samt minderåriga assistansanvändare. Grundschablonen återredovisas inte. Grundschablonen kompletteras med fyra skäl för förhöjt timbelopp: OB-kostnader, lönekostnader, utbildningskostnader och assistansomkostnader. De förhöjda timbeloppen fastställs och utbetalas efter återredovisning.

Genom att preliminärutbetalning endast görs med schablonbeloppet minskas statens utläggskostnader och återkravsadministrationen. Redovisningen sker endast för aktuella poster. Detta minskar administrationen kring de förhöjda beloppen. Systemet ökar flexibiliteten och minskar orättvisan för personer som har stora behov på något område. Möjligheten att omfördela och/eller periodisera andra kostnader inom resterande del av schablonen kvarstår.

Sammanfattning

Vi som har det största och mest kvalificerade assistansbehovet använder vår assistansersättning fullt ut! En sänkt timbeloppsnivå skulle för oss innebära en kraftig kvalitetsförsämring i vår service och våra liv, och på så sätt vara katastrofal.

Det är också viktigt att se assistansersättningen i ett större sammanhang, och att ge proportioner åt diskussionen om timbeloppets nivå. Vi vill erinra om att andra tjänster, exempelvis hemtjänst, som har lägre ambitionsnivå och kompetenskrav än personlig assistans, har ett betydligt högre timpris. När det gäller personlig assistans varierar stödets svårighetsgrad. Många assistansberättigade behöver

och får en kvalificerad service. För personer med flera och intellektuella funktionsnedsättningar krävs en särskilt hög nivå. För oss går personlig assistans inte ut på ”handräckning” efter enklare instruktioner. För oss är personlig assistans en ”förlängning av oss själva” som förutsätter att varje personlig assistent lär känna våra personligheter, kommunikationssätt, funktionsnedsättningar och livssituationer väl. Det kräver ett stort mått av inlevelse, initiativ, omdöme och ansvar av assistenten. Vi behöver rekrytera assistenter med tillräcklig personlig mognad, ge en gedigen praktisk introduktion i arbetet, och därefter kontinuerligt stärka kompetensen genom, utbildning, fortbildning och stöd genom en personlig arbetsledning. För kontinuitet och kvalitet är det viktigt för oss att de personliga assistenterna vill stanna i yrket, och att det går att leva på assistentlönen. Assistansersättningen behöver möta alla dessa behov.

För Föreningen JAGs medlemmar har personlig assistans inneburit betydligt ökade förutsättningar för ett liv i frihet, och vi hoppas på en fortsatt utveckling av reformen i den riktningen. Betydelsen av det statliga huvudmannskapet kan inte nog framhållas för oss som har stora assistansbehov, eftersom vi vet att vårt stöd annars skulle prioriteras ned i den kommunala budgeten.

Föreningen JAG har erfarenhet och kunskap av att både använda och anordna personlig assistans. Vi arbetar konsekvent för att förverkliga assistansreformens mål. Vi hoppas få tillfälle att bidra med vårt perspektiv i det fortsatta arbetet med utformningen av en mer rättvis assistansersättning.

För Föreningen JAG,

Magnus Andén, ordförande
genom Cecilia Blanck, god man

Föreningen JAG

Box 16145, 103 23 Stockholm Tel: 08-789 30 00 Fax: 08-20 20 85 E-post: foreningen@jag.se www.jag.se