

Personlig assistans: Nordiska erfarenheter

Nordens Välfärdscenter

Inspirationshefte

Från konferensen i Stockholm 11 – 12 april 2013





norden

Nordens Velfärdscenter

Personlig assistans:
Nordiska erfarenheter

Nordens Velfärdscenter
www.nordicwelfare.org
© august 2013

Författare: Ann Patmalnieks
Redaktion: Helena Lagercrantz
och Jenny Tägtström

Onslagsfoto: Finn Ståle Felberg
Foto: Fredrik Sjögren
Grafisk design: www.aasebie.no

Tryck: Ineko AB
ISBN: 978-87-7919-086-3
Opplag: 500

Ansvarig utgivare: Ewa Persson Göransson

Nordens Velfärdscenter
Sverige
Box 22028, 104 22 Stockholm
Sverige
Besöksadress: Hantverkargatan 29
Tlf.: +46 (0) 8 545 536 00
info@nordicwelfare.org

Nordens Velfærdscenter
Danmark
Slotsgade 8, DK-9330 Dronninglund
Danmark
Tlf.: +45 96 47 16 00
nvcdk@nordicwelfare.org

Nordens Velfärdscenter
Finland
Topeliusgatan 41 a A
FI-00250 Helsingfors
Finland
Tlf.: +358 (0)20 7410 880
helsingfors@nordicwelfare.org

Kan beställas och laddas ner på
www.nordicwelfare.org



Förord



Den här dokumentationen bygger på konferensen "Personlig assistans: Nordiska erfarenheter", 11 – 12 april 2013 i Stockholm. Evenemanget är ett av fyra möten som utgör en del i det svenska ordförandeskapet i Nordiska ministerrådet 2013.

PROGRAM FÖR SVERIGES ORDFÖRANDESKAP I NORDISKA MINISTERRÅDET 2013 INOM SOCIAL- OCH HÄLSOPOLITIK

Under 2013 är Sverige ordförande i Nordiska ministerrådet. Huvudtemat för det svenska ordförandeskapet i Nordiska ministerrådet är den nordiska välfärdsmodellen och dess utmaningar. Det nordiska samarbetet inom social- och hälsosektorn baseras på gemensamma värderingar, vilka utgör fundamentet i den nordiska välfärdsmodellen. Dessa värderingar handlar om medborgarnas lika möjligheter, social sammanhållning och trygghet för alla.

UTMANINGAR FÖR VÅRD OCH OMSORG

En gemensam utmaning för de nordiska länderna är de demografiska förändringarna och de konsekvenser dessa får. På social- och hälsoområdet är en del av utmaningen hur länderna ska möta en ökande åldrande befolkning med ett mer omfattande behov av vård och omsorg.

Att diskutera detta och att ta del av varandras erfarenheter står högt på den svenska dagordningen.

Möten, seminarier och konferenser som Nordens Valfärdscenter arrangerar under det svenska ordförandeskapet i Nordiska ministerrådet, på uppdrag av det svenska socialdepartementet:

11–12 APRIL KONFERENS OM ERFARENHETER AV ASSISTANSREFORMEN

I de nordiska länderna pågår en diskussion kring att skapa nya eller vidareutveckla regler om assistans. De svenska erfarenheterna av den nära två decennier långa assistansreformen gör att det finns kunskap om insatsernas kvalitet och brukarnas synpunkter, reglernas utformning och utveckling av rättspraxis, ansvarsfördelning och kostnadskontroll samt ekonomiska prognoser. Syftet med konferensen är att lyfta frågan om assistans till en nordisk nivå och delge de svenska erfarenheterna samt att diskutera utmaningar för reformen.

30–31 MAJ EXPERTMÖTE OM STÖD TILL PERSONER SOM HJÄLPER ELLER VÅRDAR NÄRSTÅENDE

Stöd och hjälp, vård och omsorg är ett offentligt åtagande i de nordiska länderna. De nordiska länderna har olika system för att stödja anhöriga som hjälper eller vårdar närstående. Expertmötet handlar om möjliga åtgärder för att minska dessa personers ohälsa och svårigheter att kombinera förvärvsarbete eller studier med vård av närstående. Även skillnaderna mellan kvinnor och män belyses.

30 SEPTEMBER–1 OKTOBER EXPERTMÖTE OM KVALITETEN I ÄLDREOMSORGEN

De demografiska utmaningarna är något gemensamt för de nordiska länderna. En del av utmaningen är en ökande andel äldre befolkning med ett mer omfattande behov av vård och omsorg. I de olika nordiska länderna diskuteras i dag bästa sätten att mäta och följa upp kvaliteten i äldreomsorgen. Expertmötet syftar till att utbyta erfarenheter kring nationella uppföljningssystem för kvaliteten i äldreomsorgen, hur efterlevnaden kontrolleras samt olika samarbetsinitiativ.

17–18 OKTOBER KONFERENS OM VÄLFÄRDSTEKNOLOGI OCH INNOVATIONER

Den nordiska välfärdsmodellen bygger till stor del på innovation och flexibilitet som medel för att möta nya utmaningar. För att klara de framtida utmaningarna krävs innovativt tänkande och nya former av insatser inom vården och omsorgen om äldre personer. Velfärdsteknologi kan bidra till ökad trygghet, säkerhet, aktivitet och delaktighet i samhället. Utöver erfarenhetsutbyte och diskussioner om teknikstöd tas initiativ till en intensifierad och formaliserad nordisk samverkan. Syftet är att bidra till att öka de nordiska ländernas konkurrenskraft när det gäller ny teknikutveckling och innovationer.

Läs mer: På www.regeringen.se/norden2013 K-1061

Personlig assistans: Nordiska erfarenheter

INNEHÅLL

Norden ser över sina system	6
FINLAND	
Institutionsvård monteras ner	10
ISLAND	
Brukarna har höga förväntningar	14
SVERIGE	
Reglerna förändras löpande	18
NORGE	
Kostnadskontroll i fokus	22
DANMARK	
Kärnan i modellen bevaras	26
Möte med nordisk nytta	30
De självstyrande områdena	32
Diskussionen fortsätter	33

Norden ser över sina system



Går vi mot en gemensam nordisk modell för personlig assistans? Frågan väcktes under konferensen Personlig assistans: Nordiska erfarenheter. Evenemanget var en del i det svenska ordförandeskapet i Nordiska ministerrådet.

Rätt till personlig assistans kan leda till att människor med omfattande funktionsnedsättning får bättre förutsättningar till full delaktighet i samhället. Självständighet blir möjlig. Det var representanter från nordiska departement, myndigheter, kommun- och brukarorganisationer ense om, när de samlades för att dela erfarenheter och kunskaper. Arrangemanget anordnades i Stockholm, den 10-11 april 2013, av det svenska

*Bild vänster:
Lars Nilsson och
Malin Ekman-Aldén
från svenska Social-
departementet öppnade
konferensen.*

Socialdepartementet i samarbete med Nordens Velfärdscenter.

Sverige har genom sin lagstiftning varit föregångare inom området. LSS, lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, kom 1993.

– Vår känsla har varit och är fortfarande att det är en fantastisk reform som skapade helt nya möjligheter för många människor att styra sina liv. Som lagstiftning ger den stor frihet för den enskilde, sa Malin Ekman-Aldén från svenska Socialdepartementet, när hon inledde konferensen.

Men reformen blev också snabbt betydligt dyrare än vad lagstiftarna hade räknat med. På senare år har det dessutom förekommit en diskussion om fusk bland utövarna av personlig assistans.

– Pengarna måste gå dit det är tänkt. Vi har problem när gäller att implementera och att vara kostnadseffektiva. Vi måste lösa rättssäkerhet, långsiktighet och kvalitet så att brukare kan styra över sina liv också i framtiden, för det är vi extremt angelägna om, sa Malin Ekman-Aldén.

Det finns såväl likheter som skillnader i hur de nordiska länderna förhåller sig till personlig assistans. Professor Ole-Petter Askheim vid Høgskolen i Lillehammer, Norge, berättade om en skandinavisk jämförande studie.

– Personlig assistans är en slags hybrid, som bygger på olika ideologiska utgångspunkter, sa Ole-Petter Askheim.

Välfärdssektorerna i de skandinaviska länderna har influerats av marknadsbaserade modeller som New Public Management, där det finns en ideologisk grund för förändringar av offentlig vård och omsorg. Samtidigt ligger grunden till reformen i brukares strävanden efter ett självständigt liv.

– Det är en ordning framkämpad av starka brukargrupper. Men idén om sociala rättigheter sammanfaller med ett konsument- och marknadstänkande. De två diskurserna samverkar, men har också inrymda spänningar.

I Sverige är omfattningen av personlig assistans störst.



*Ole-Petter Askheim,
forskare på BPA från
Høgskolen i Lillehammer.*

Independent living-rörelsen och funktionshinderrörelsen har varit inflytelserika när reformen skapats. Personlig assistans är en individuell rättighet för dem som hör till de grupper som är berättigade. Finansieringen delas mellan kommun och stat.

Det som är karaktäristiskt för Sverige är en gradvis uppstramning av reglerna, menade Ole-Petter Askheim.

– Redan året efter att reformen införts blev kostnaden nio miljoner i stället för fyra. Sverige har gått från att ha en vid ordning till en stramare, med ökad tillsyn och kontroll. Ett exempel på det är den utredning som tillsattes, SOU 2005:100.

Danmark är historiskt sett den motsatta ytterligheten till Sverige, fortsatte Ole-Petter Askheim. Där började det med enskilda initiativ i Århus kommun under 1970-talet. 1989 infördes personlig assistans som en rättighet enligt lag.

– Det var från början en snäv målgrupp, få brukare med många timmar. Det krävdes en viss aktivitetsnivå och brukaren måste kunna vara arbetsgivare. Det senaste året har dock Danmark närmast sig Sverige och Norge. Kraven på aktivitetsnivå har tagits bort och kooperativ eller företag kan vara arbetsgivare för assistenterna. Däremot inte kommunerna, som i de andra länderna.

I Norge har det funnits en stark kamp för rättigheter. Independent Living-rörelsen har gett inspiration till assistanskooperativet ULOBA – Andelslag for borgerstyrt personlig assistanse, som i sin tur inspirerat till den danska motsvarigheten LOPBA, Landsorganisationen for borgerstyret personlig assistance.

År 2000 skrevs det in i socialtjänstlagen att kommunen måste kunna erbjuda assistans. Det är dock kommunen som värderar om detta är bästa ordningen för brukaren.

Vi har en gemensam nordisk välfärdsmodell, men olika utveckling i de tre länderna, sammanfattade Ole-Petter Askheim och räknade upp några skillnader:

- I Sverige är det en egen lag, i Norge och Danmark gick bestämmelserna in under existerande lagstiftning.

- Målgrupperna har skiljt sig åt. I Sverige är det en vid grupp, med tre huvudkategorier. I Danmark har det ställts aktivitetskrav och förmåga att ta arbetsgivaransvar. I Norge behövde brukarna fram till 2006 kunna vara arbetsledare, men målgruppen har nu utvidgats även till personer som inte själva kan fungera som arbetsledare, som personer med utvecklingsstörning och små barn.
- Omfattningen varierar. Norge har lägst timtal medan Danmark och framför allt Sverige har högre. I Norge ökar gruppen brukare med få timmar mest.

Länderna har både lärt av varandra och blivit skrämda av varandra, sa Ole-Petter Askheim.

– När Norge har hållit igen på delfinansiering som brukarna önskat, har beslutsfattarna varit skrämda av hur det gått i Sverige, där ordningen blivit så mycket dyrare än det var tänkt.

Utvecklingen har gått åt olika håll, men i och med det närmar sig länderna varandra.

– Medan Sverige prövar att strama upp en liberal ordning arbetar Norge och Danmark med att lösa upp ett stramare system. Frågan är om vi går mot en skandinavisk konvergens. Blir vi mer lika? Vi får se var detta slutar, om vi får en mer nordisk modell, sa Ole-Petter Askheim.

Ole-Petter Askheim har inte studerat förhållandena i Finland och på Island. Men under konferensen Personlig assistans: Nordiska erfarenheter deltog även representanter från Finland och Island. Även dessa två länder ser över sina regler och lagar rörande personlig assistans.

FINLAND

Institutionsvård monteras ner



Finland reformerar sin lagstiftning och personlig assistans blir vanligare.

Det finns olika sätt att anordna den service som i den finska lagen kallas personlig assistans, berättade regeringssekreterare Jaana Huhta från Finlands Social- och hälsovårdsministerium.

– Det vanligaste är att brukaren själv är arbetsgivare, och att kommunen står för kostnaderna. Men det är också möjligt att kommunen tar ansvar för att anordna assistansen eller ordnar servicen i form av köpta tjänster eller i avtalsbaserat samarbete med en annan kommun eller andra kommuner.

*Bild vänster:
Jaana Huhta, Social- och
Hälsöovårdsministeriet,
Pirkko Mahlamäki,
Handikappforum, och
Jaana Viemerö, Finlands
kommunförbund.*

Personen med funktionsnedsättning kan också få en så kallad servicekupong att använda.

– Det görs en utvärdering hela livssituationen, för att fastställa det individuella tjänstebehovet. Personens diagnos är inte något kriterium i sig för att få personlig assistans, utan det man tittar på är om det förekommer långvariga svårigheter att klara basala aktiviteter, sa Jaana Huhta.

Assistansen ska också vara nödvändig för att brukaren ska kunna delta i de aktiviteter som nämns i lagen: dagliga sysslor, arbete och studier, fritidsaktiviteter, samhällelig verksamhet och upprätthållande av sociala kontakter.

Jaana Huhta beskrev hur landet nu håller på med att reformera sin handikaplagstiftning, till en enda lag i stället för som i dag två olika speciallagar.

– Vi håller också på att montera ner institutionsvården som ännu finns hos oss. Det finns 1600 personer med utvecklingsstörning kvar på institutioner. I slutet av 2015 ska det vara högst 500 och 2020 ska ingen med funktionsnedsättning ha sitt hem på en institution.

Det finns ett boendeprogram med så kallade öppna tjänster som ska kunna svara på det vårdbehov som uppstår när institutionerna stänger.

– Samhället måste vara tillgängligt och vi försöker avlägsna de hinder som finns för att personer med funktionsnedsättning ska få ett jämställt liv ute i samhället.

För Finlands del handlar det alltså nu både om att fastslå regler och att se till att målen genomförs i praktiken.

Juha-Pekka Konttinen, specialist från THL, Institutet för hälsa och välfärd, redogjorde för den finska statistiken, som visade på en betydande ökning av personlig assistans, undantaget för barn där användandet tvärtom minskat.

– En intressant tendens är att assistansen i de sex största kommunerna mellan år 2010 och 2011 har ökat med 23,5 procent.

Pirkko Mahlamäki, generalsekreterare i finska Handikappforum rf, Vammaisfoorumi ry, lyfte fram att det finns gemensamma intressen för myndigheter och brukare.

– Båda vill att systemet fungerar väl, vi kan skapa något eget. Finnish design, så att säga.

Pirkko Mahlamäki som själv har personlig assistans påpekade att hon talade utifrån egna erfarenheter när hon beskrev effekterna av reformen 2009.

– Brukarorganisationerna har kämpat för den länge. Det var tur att den godkändes före den ekonomiska krisen. Den som behöver assistans behöver nu inte bekymra sig för att bli helt utan, på grund av resursbrist i kommunerna. Det kan förstås bli förändringar i ersättningen om brukarens situation ändras, men det är någorlunda säkert att man får assistansersättning om man uppfyller kraven.

Hon såg dock med oro på den svenska diskussionen om ekonomiskt missbruk.

– Debatten känns obehaglig. Den andra sidan av saken är att man i stället behöver mångfaldiga tjänsteutbudet och göra det mer flexibelt.



2020 ska
ingen med funktions-
nedsättning ha sitt
hem på institution.

PERSONLIG ASSISTANS I FINLAND

- I handikappservicelagen 2009 fastslogs rätt till personlig assistans för dagliga sysslor i eller utanför hemmet, för personer med allvarlig funktionsnedsättning. Det finns ingen fastslagen personkrets, det som avgör är de individuella behoven.
- Finland har ett program (VAMPO 2010–2015) som stakar ut de konkreta handikappolitiska åtgärderna för de närmaste åren. Hela samhället ska förbinda sig till att främja rättigheterna för och likabehandlingen av personer med funktionsnedsättning. Omfattningen av den personliga assistansen ska säkerställas och tillgången på tjänster i hemmet ökas.
- Kommunerna ger servicen, men kompletteras med privata utövare och icke-statiga organisationer.
- Det finns tre sätt att organisera assistansen. Brukaren kan vara arbetsgivare. Kommunen kan ge en servicesedel, voucher, för att skaffa assistans. Som tredje alternativ skaffar kommunen tjänsten från privata vårdgivare eller från sitt eget tjänsteutbud, eventuellt i samarbete med en annan kommun.
- Lagstiftning på området ingår i socialvårdslagen, lagen om service och stöd på grund av funktionshinder och lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda.
- Från 2009 till 2011 har antalet brukare av personlig assistans nästan fördubblats, från 6 598 till 11 449.

ISLAND

Brukarna har höga förväntningar



Island strävar efter att fördela de begränsade resurserna på bästa sätt.

Island håller för närvarande på att revidera sin lagstiftning som rör människor med funktionsnedsättning, berättade Thór Thórarinnsson, senior advisor på isländska Velferdsdepartementet.

Det pågår projekt som ska leda till en mall för hur personlig assistans (Notendastýrð persónuleg aðstoð, NPA) ska utformas i framtiden.

*Bild vänster:
Thór Thórarinsson,
Velferdsdepartementet,
Bryndís Snæbjörns-
dóttir, þroskahjálp,
och Gyða Hjartardóttir,
Kommunens lands-
forening, Island.*

– Problemställningar som just nu diskuteras är bland annat arbetsgivar- och arbetsledarrollerna och vad det innebär att behärska dem. Riksrevisionen har påpekat vikten av bättre uppföljning av vad pengarna används till.

Många problemställningar ska värderas. Arbetsledarrollen, arbetsgivarrollen, hur man definierar behoven av BPA och hur man ska samarbeta sektorer emellan så att brukaren upplever ökad livskvalitet.

– Det är viktigt med en helhetlig struktur, som innefattar alla tjänster och som försäkrar att det blir en jämn fördelning av de begränsade medel som finns, betonade han.

Bryndís Snæbjörnsdóttir, viceordförande för paraplyorganisationen þroskahjálp, som arbetar med stöd till personer med utvecklingsstörning och deras familjer, betonade att det ur brukarperspektiv handlar om mänskliga rättigheter, att ha valmöjlighet i sitt liv.

Hon såg fördelar med att staten inte är ensam ansvarig för frågorna.

– Det är fler som tänker på lösningar för personer med funktionsnedsättning nu. Men jag är lite bekymrad över skilda regler i olika kommuner när det gäller vad de ger stöd till.

Gyða Hjartardóttir, specialist inom social service, från Kommunens landsforening, pekade på att Island har möjlighet att ta del av de andra ländernas erfarenheter.

– Rapporten från den svenska Riksrevisionen om fusk var som "rött ljus" för oss, här fanns aspekter att vara vaksam på. Jag kan se att förväntningarna hos brukarna är stora, men de hänger inte samman med ekonomin. Min uppgift är att tänka på hur brukarnas behov kan kombineras med kommunernas behov. Det är inte alltid enkelt.

PERSONLIG ASSISTANS PÅ ISLAND

- Började på försök med BPA i en del bofelleskaper/gruppboenden 1994.
- En revidering av lagen om personer med nedsatt funktionsförmåga är planlagd till 2014. Det betyder att BPA-tjänsterna blir en del av en enhetlig lagstiftning inom området. BPA ska vara huvudpelaren i de tjänster som kommunerna erbjuder personer med funktionsnedsättning.
- På Island finns två lagar om sociala tjänster, en generell som gäller alla medborgare, och en för dem som har speciella behov av tjänster och som har nedsatt funktionsförmåga. 2011 blev statens ansvar för särskilda sociala tjänster överfört till kommunerna, och tre års försök med BPA inleddes. Samtidigt förstärktes rättighetssystemet med rättighetsvakt på nationell nivå, och med personliga ombudsmän.
- I reglerna som gäller under försöksperioden ska kommunen förhandla med brukaren om vilka tjänster personen är i behov av. Brukaren kan vara arbetsledare eller arbetsgivare. En projektgrupp har tagit fram en handbok, och olika avtal om till exempel arbetstider och anställning. Fast timtaxa tillämpas.
- BPA i fem steg:
 1. Brukaren söker tjänster hos kommunen.
 2. Kommunen värderar behovet tillsammans med brukaren.
 3. Konsensus mellan kommun och brukare om antal arbetstimmar.
 4. Kommunen träffar avtal med brukaren eller med kooperativ.
 5. Assistenten anställs.

- **Alla med funktionsnedsättning har rätt att få prövat om de kan få BPA. Särskilda behov värderas centralt/nationellt med hjälp av bedömningsinstrumentet SIS (Support Intensity Scale). Ett team skickas ut från Reykjavik för att bedöma.**

Rapporten
från den svenska
Riksrevisionen
var som "rött ljus"
för oss.

SVERIGE

Reglerna förändras löpande



Höga kostnader och rapporter om fusk präglar debatten i Sverige, som har haft personlig assistans i snart tjugo år.

Personlig assistans är inte den enda insatsen för stöd till personer med funktionsnedsättning, betonade Ulla Clevnert, utredare vid Socialstyrelsen i Sverige.

– Assistansen är en av de tio insatser som regleras i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, som infördes i samband med den svenska handikappreformen 1994. Att just assistansen har fått så stor uppmärksamhet beror

*Bild vänster:
Pelle Kölhed, Handikapp-
förbunden, och Henrik
Gouali, Sveriges Kom-
muner och Landsting.*

förstås på att den påverkar livet i så stor utsträckning för de som har rätt till insatsen.

– Den ger möjlighet att leva det liv man önskar. Men det är också en reform som uppmärksammats på grund av de kostnader den fört med sig, och för att det har skrivits om fusk i massmedia.

Ulla Clevnert beskrev utvecklingen i Sverige och hur regelverket har förändrats utifrån flera utredningar.

Idag har cirka 1000 assistansanordnare Socialstyrelsens tillstånd att bedriva personlig assistans i Sverige. Den 1 juni 2013 bildades en ny myndighet, Inspektionen för vård och omsorg, IVO, om då övertog ansvaret för tillstånd och tillsyn när det gäller personlig assistans och LSS-verksamhet, men även för övrig socialtjänst och för hälso- och sjukvård.

Henrik Gouali, handläggare på intresse- och arbetsgivarorganisationen Sveriges Kommuner och Landsting, tog upp LSS-lagens betydelse för att närma sig de mänskliga rättigheterna.

– Vi värnar lagen och intentionerna, men ser en del bekymmer. En utmaning är det dubbla huvudmannaskapet, som leder till dubbelarbete. Vi vill se att huvudmannaskapet går över till staten. Då tror vi att LSS kommer mer till sin rätt.

Pelle Kölhed, vice ordförande för paraplyorganisationen Handikappförbunden, är en pionjär när det gäller personlig assistans. Bland annat var han med och arrangerade den allra första konferensen i ämnet i Sverige, med portalfigurer från Independent Living-rörelsen i USA.

Grundtesen var och är att få bestämma över sitt liv och att vara en del av samhället på det sätt man själv bestämmer.

– Man skulle få pengarna till sig och själv anställa sina assistenter. När reformen sedan kom gavs den möjligheten. Pelle Kölhed lyfte fram att från 2008 har allt färre nybeviljats personlig assistans. Begreppet grundläggande behov har förskjutits, så att det som förut räknades som grundläggande inte gör det idag, menade han.

– Försäkringskassan använder Regeringsrättens domar på ett generellt sätt trots att domarna som rör personlig assistans utgår från den enskilda individens behov och förutsättningar. Vi måste titta mer på vem och vilka omständigheter domarna berör.

Han såg också problem med de omprövningar efter två år som tillämpas.

– Många faller under de 20 timmarna. Vi ser folk som haft över hundra timmar, som faller ner till några få. Det innebär dramatiska omställningar, som kan betyda att man inte kan jobba eller vara med sina barn som man vill – sådant som andra betraktar som självklarheter.

Pelle Kölhed pekade på att tonen skärpts allt mer inom fuskdebatten.

– Fusk måste stävjas, men debatten drabbar gruppen när man stryker åt så pass mycket. Det finns en fara att få som är i behov kommer att få personlig assistans. Men om man inte beviljar personlig assistans slipper man inte kostnaden, utan får den på ett annat sätt, sa han.

Det görs för få konsekvensutredningar, menar Pelle Kölhed. Vad kostar det att ge stödet på annat sätt? Genom att bara lyfta fram vad assistansen kostar riskerar bilden att bli snedvriden, eftersom även alternativa stödformer har ett pris.

– Jämför till exempel med hemtjänst. Om inte assistansen fanns skulle kostnaderna finnas någon annanstans.



Fusk måste
stävjas men debatten
drabbar gruppen.

PERSONLIG ASSISTANS I SVERIGE

- För att ha rätt till personlig assistans krävs att man behöver hjälp med sina grundläggande behov som personlig hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra, eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den enskilde. Personkretsen består av personer med utvecklingsstörning, autism eller autismsliknande tillstånd, med betydande begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder eller med fysiska eller psykiska funktionshinder som inte beror på normalt åldrande, om de medför betydande svårigheter i vardagen.
- Assistansersättning är en ekonomisk ersättning till den som behöver personlig assistans för sina grundläggande behov i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka. Kommun och stat har delat ansvar för kostnaderna. Kommunen har alltid ekonomiskt ansvar för de första 20 timmarna. Försäkringskassan beslutar och handlägger. Schablonersättning är 275 kronor i timmen år 2013.
- Kostnaderna för assistansen var år 2011 cirka 32 miljarder brutto. 19 000 personer fick personlig assistans, med i genomsnitt 112 timmar per vecka.
- Sedan 2011 krävs det tillstånd från Socialstyrelsen för att yrkesmässigt få bedriva personlig assistans. Den som själv anställer sina assistenter i enskild firma ska anmäla detta. Socialstyrelsen har tillsyn över verksamheten. Från och med 1 juni 2013 övergick ansvaret för tillstånd och tillsyn till den nya myndigheten Inspektionen för vård och omsorg, IVO.
- År 2012 lämnade en statlig utredning betänkandet Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning (SOU 2012:6). Flera av förslagen i betänkandet har lett till lagändringar i form av skärpta krav för tillstånd och tillsyn samt även vissa nya krav för att ersättning för personlig assistans ska lämnas.

NORGE

Kostnadskontroll i fokus



Norge överväger att skriva in rätten till personlig assistans i lagen. Skillnader i praxis i kommunerna har varit stor.

*Bild vänster:
Gerd Juel Homstvedt,
Helse- og omsorgs-
departementet, och
Gladys Sanchez, Norges
Handikapforbund.*

Gerd Juel Homstvedt, fagdirektør ved Helse- og omsorgsdepartementet i Norge understrøk vikten av brukerstyrt personlig assistanse, BPA.

– Reformen har gett mange personer med nedsatt funksjonsfremåga større sjålvstændighet.

Ett forslag om att skriva in råtten till BPA i patient- och brukarråtighetslagen är ute på remiss.

– Bakgrunden är att även om kommunerna redan idag ska kunna ge BPA, står det dem relativt fritt att bestämma vilka som ska få. Det är stora skillnader i praxis mellan kommunerna när det gäller BPA. Men kommunerna har alltid plikt att erbjuda nödvändiga tjänster.

I 2011 fick regeringen i uppdrag av Stortinget att så snart som möjligt lägga fram ett nytt lagforslag om rätt till BPA för brukare med stora behov – inom samma ekonomiska ram. Forslaget är nu ute på remiss. Gerd Juel Homstvedt berättade att det har varit debatt kring hur en rättighet för dem med stort behov ska se ut.

– Stortinget vill nämligen att råtten till BPA inte ska kosta mer än det som kommunerna är förpliktigade att sörja för idag.

Föräldrar och nära anhöriga ska inte anställas som assistenter i den norska BPA-ordningen. Anhöriga kan emellertid bistå med arbetsledning.

– Det är en viktig princip för att få största möjliga brukarstyrning. Eftersom BPA ska bidra till sjålvstændighet kan till exempel en mor inte vara assistent till sin tonårsdotter, betonade Gerd Juel Homstvedt.

Kostnadskontroll är en stor fråga i Norge.

– Vi räknade inte med högre kostnader 2007, men remissen, senare forskning och beräkningar tyder på att utbudet av BPA-tjänster har varit förhållandevis omfattande. Intrycket är att kommunerna genomsnittligt ger mer praktiskt bistånd till dem som får BPA, än till personer med motsvarande funktionsnedsättning som får kommunala tjänster på ordinarie vis.

Gladys Sanchez från norska SAFO, ett samarbetsforum för Foreningen Norges Døvblinde, Norsk Forbund for Utviklingshemmede og Norges Handikapforbund, talade om brukarorganisationernas starka engagemang för rättigheten att få

assistans. Det har tagit lång tid att skapa insikt i hur det är att vara beroende av andras hjälp och få förståelse för rätten till ett aktivt och självständigt liv, tyckte hon.

– Nu finns förslaget att de med stora behov ska ha lagstadgad rätt till assistans, det är delvis en seger. Vi vill fortsätta att jobba för att de med mindre behov inte ska uteslutas. Slagorden som används i festtal om lika rättigheter ska implementeras i praxis. Det är också viktigt att assistenternas rättigheter tillvaratas.



Anne Gamme,
Kommunesektorens
organisasjon.

Anne Gamme, fagleder på Helse- og velferd på norske kommunorganisationen KS, kommunesektorens organisasjon, poängterade att både brukarnas och assistenternas rättigheter måste tillvaratas.

– Där har vi haft lite diskussioner.

Fördelningen av ekonomiska medel är en annan diskussionsfråga.

– Kommunerna inte fattiga: men hur fördelar man resurserna bäst för alla i kommunerna? Hur ska vi tänka när vi får en stor befolkning med hög ålder? Vi kommer att sakna många typer av arbetskraft.

Forskning
och beräkningar tyder
på att utbudet av
BPA-tjänster har varit
förhållandevis
omfattande.

PERSONLIG ASSISTANS I NORGE

- Under 1990-2000 gjordes försök med brukerstyrd personlig assistans, BPA. Från år 2000 ska kommunerna kunna erbjuda att organisera tjänster som BPA.
- Tjänster till personer med funktionsnedsättning, däribland BPA, styrs av lagen om kommunala hälso- och omsorgstjänster, som anger kommunernas uppgifter och förpliktelser.
- Kommunerna bestämmer själva hur tjänsterna ska organiseras. BPA är ett alternativ för att organisera praktiskt bistånd för personer med omfattande funktionsnedsättning.
- Brukaren är själv arbetsledare och lär upp assistenterna i de praktiska arbetsuppgifterna. Kommunen eller annan arbetsgivare ansvarar för övrig utbildning av brukare och assistenter, och för internkontroll och kvalitetssystem.
- Mellan 2000 och 2011 har antalet brukare som får personlig assistans ökat från omkring 600 till nästan 3000. I snitt har brukaren 32 timmars BPA per vecka.
- 2007 gick det ut en remiss om BPA som rättighet för alla med mer än 20 timmars behov per vecka och om rätten att välja om man själv, kommunen eller en privat aktör ska vara arbetsgivare för assistenterna. I remissvaren var osäkerheten stor om kostnadseffekterna liksom de arbetsrättsliga omständigheterna.
- En proposition om att rätten att få personlig assistans ska skrivas in i patient- och brukar-rättighetslagen är ute på remiss under 2013. Rätten ska gälla personer under 67 år vid stort och varaktigt behov, som uppgår till minst 32 timmar i veckan. Behov på 25-32 timmar ska ge rätt att välja BPA, såvida kommunen inte kan dokumentera att en sådan organisering av tjänsten medför en väsentlig kostnadsökning. Remisstiden gick ut den 1 augusti 2013.

DANMARK

Kärnan i modellen bevaras



Tina Hansen, Social- og integrationsministeriet.

Det danska systemet omarbetas. Enklare regler och krav på godkännande av privata aktörer kan införas.

Danmark håller på att justera sina regler för borgerstyrt personlig assistanse, BPA, berättade Tina Hansen, specialkonsulent från Social- och integrationsministeriet i Danmark.

- Bakgrunden är ett mycket komplext regelsystem och att vi har kunnat konstatera stigande utgifter.

Reglerna evaluerades i april 2012 av kommuner och brukare.

Kommunernes Landsforening, KL, och Danske Handicaporganisationer, DH, skrev ett gemensamt brev till departementet där de bad om en översyn av reglerna och pekade på behovet av en taxebaserad modell.

– Kritiken har handlat om att systemet för BPA har varit för administrativt tungt och svårt att styra, sa Tina Hansen.

Regeringen beslutade att reglerna skulle ses över och att det skulle tas fram konkreta förslag till en ny samlad modell.

– Kärnan i dagens modell ska bevaras, att brukaren själv ska få bestämma och kunna leva så självständigt som möjligt. Vi ändrar heller inte brukarens rätt att själv välja assistent. Personkretsen ska vara den samma: de med betydligt nedsatt funktionsförmåga, förklarade Tina Hansen.

Det som däremot ska förändras är att det ska bli andra styrmöjligheter för kommunerna och ett enklare regelunderlag för administrationen. Lagändringar beräknas träda i kraft i januari 2014.

– Vi överväger möjligheten att införa en modell med gemensam timtaxa för större enhetlighet och enklare administration, sa Tina Hansen.

Ett annat förslag är en modell för godkännande av privata verksamheter som åtar sig arbetsgivaransvaret. Idag kan brukaren ge arbetsgivaransvar till en förening eller verksamhet.

– Vi har sett exempel på ohederlig verksamhet, där man inte har använt pengarna till det de ska användas till.

Om en brukare inte kan fungera som arbetsgivare går det att överföra sitt ansvar till närstående. Det kan då uppstå hög arbetsbelastning för den anhöriga som själv arbetar som assistent.

– Dessutom kan det vara svårt att kontrollera om brukaren verkligen får hjälp. Ett tak för maximal arbetstid för anhöriga kan behöva införas.

Rigmor Lond, konsulent på Kommunernes Landsforening, KL,



Bente Juul Röttig,
Scleroseforeningen,
och Rigmor Lond, Kom-
munernes Landsforening.

såg svårigheter i att kommunerna var för sig ska beräkna timersättningen.

- Det leder till stora administrativa bördor. Det är också svårt för många kommuner att bedöma om brukaren kan fungera som arbetsgivare och/eller arbetsledare. En tredje svårighet är att avgöra hur många timmar personen ska få. Ett fjärde problem har varit privata assistansföretag som gått i konkurs. Då kan medborgaren stå utan hjälp och så måste kommunen betala en gång till.

Rigmor Lond berättade också att regeringen överväger att göra det obligatoriskt för brukaren att gå en kurs i att vara arbetsledare/arbetsgivare.

- Det skulle göra det lättare för kommunerna att bedöma om en brukare kan fungera som arbetsledare och arbetsgivare för sina assistenter.

Bente Juul Röttig från den danska Scleroseforeningen lyfte fram det positiva med den danska modellen.

- Vi har en fantastisk lag där vi har tagit det bästa från andra. Men det finns ett verkligt problem med kommunernas ansträngda ekonomi. När medlemmar i vår organisation får större behov och begär mer assistans, kan de i stället få färre timmar.

Hon varnade för följderna av att tala mycket om kostnaderna, utan att jämföra vad andra stödformer skulle kosta.

- Allt tal om siffror, det språkbruket, kan påverka andras vilja att vara solidariska. När de hör vad det kostar kan de tänka att "det får man ju ett helt dagis för".

PERSONLIG ASSISTANS I DANMARK

- Danmark håller sedan 2012 på att se över sitt regelverk, både på grund av att reglerna anses komplicerade och för att kostnaderna har ökat. Justeringen av reglerna ska bli klar under 2013. Om det blir lagändringar räknar man med att de ska träda i kraft januari 2014.
- En möjlighet som övervägs är att ha en modell med timtaxa, och att brukaren kan betala lön till assistenten.
- Troligen införs kontrollkrav och tydligare regler, som att föreningar och privata verksamheter ska godkännas enligt en särskild modell. En maxgräns för anhörigas arbetstid diskuteras.

Kritiken har varit att systemet för BPA har varit för administrativt tungt.

Möte med nordisk nytta



Lars Nilsson, kansliråd på svenska Socialdepartementet, sammanfattar sina intryck efter konferensen.

”Detta är en fråga som väcker intresse länderna emellan. Sverige har lång erfarenhet av reformen, och vi delar gärna med oss av våra lärdomar och tar del av andras. För oss som jobbar med de här frågorna är det viktigt att få en beskrivning av hur det är hos de andra. Vi har haft kontakt

med norska och danska kollegor och upptäckt att vi jobbat med liknande problemställningar.

Det är särskilt intressant att resonera kring behovsbedömning. Där kan vi jobba vidare och jämföra varandras modeller. Hör man talas om ett bedömningsinstrument vill man genast titta närmare på det. Likaså timersättningen, den svenska regeringen har beslutat om en utredning som ska se över beloppen.

Det hela handlar om många människors möjlighet att leva som andra med jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet, men också om hur resurserna kommer bäst till användning. Det gäller att ge den enskilde det den behöver enligt målsättningen i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) men samtidigt inte till kostnader som blir för höga och inte med oskäliga vinster.

Den forskningsrapport som vi under konferensen fick höra om hur välfärdsmodellerna närmar sig varandra var mycket intressant, detta att vi kanske går mot en skandinavisk modell utan att ha organiserat samarbetet.

En erfarenhet från konferensen är det meningsfulla i att jobba tillsammans. Vi diskuterar gemensamma frågor: kostnads-kontroll, antal timmar, hur man säkerställer kvaliteten, lagstiftningen, hur man gör bedömningar. Men det går även att resonera kring varför man tänker olika på de punkter där man gör det, när det samtidigt finns så stora likheter. Nu har vi lagt fakta på bordet, gjort system- och problem-beskrivningar. Hur ska vi organisera fortsättningen med de kontaktytor som skapats? Nordisk nytta är ett nyckelbegrepp i Nordiska ministerrådet. Jag kan inte se annat än att samarbete kring personlig assistans är ett mycket bra exempel på nordisk nytta."

De självstyrande områdena

Även Nordens självstyrande områden verkar för att ge personer med funktionsnedsättning någon form av personlig assistans.

Källa: Finnur Joensen, Advisor, Ministry of Social Affairs.

FÄRÖARNA

På Färöarna finns ännu inte systemet med personlig assistans/BPA. Allt stöd styrs centralt, och det som erbjuds motsvarar traditionellt nordiskt stöd, med bland annat kontaktpersoner. Det finns dock enskilda medborgare som får omfattande personligt stöd, i former som kan påminna om personlig assistans/BPA.

Javni, intresseorganisationen för medborgare med utvecklingsstörning, och socialministern hade i april 2012 ett möte om BPA och att eventuellt införa ett motsvarande system på Färöarna. Efter mötet satte ministern igång ett förberedande arbete, som ska utmynna i ett mindre försök med BPA.

Källa: Naja Rosing Fleischer. Ministry of Family and Legal and Justice Department.

GRÖNLAND

Grönland har inte personlig assistans/BPA, men støttepersonordningen, som innebär att en person med omfattande funktionsnedsättning kan tilldelas stödtimmar, för att kunna klara sig i egen bostad, boendekollektiv eller gruppboende. Ordningen gäller även personer med omfattande funktionsnedsättning som bor på äldreboende, i de fall då det inte finns annat boendevalternativ i kommunen.

En stödperson ska aktivt stödja brukaren i att klara dagliga göromål. Kommunen ska utarbeta en handlingsplan tillsammans med brukaren, stödpersonen, eventuella sakkunniga och i vissa fall en förälder eller annan representant. Stödpersonerna anställs av kommunen, som fungerar som arbetsgivare. Så långt som möjligt ska de anställda ha socialpedagogisk utbildning. Det är möjligt för äkta makar att bli anställda som hjälpare. Kommunen godkänner antalet stödtimmar, som normalt tilldelas för en period på sex månader.

Källa: Carina Strand,
Ålands landskapsregering.

ÅLAND

Åland införde 2010 samma regler för personlig assistans som Finland i sin egen lagstiftning, en landskapslag som kan revideras vid behov. Eftersom lagen är så ny har det ännu inte gjorts någon uppföljning, berättar Carina Strand, avdelningschef för Social- och miljöavdelningen, Ålands landskapsregering.

De beräkningar gällande kostnader och omfattning som finns i propositionen är hypotetiska, men man antar att ett tjugotal personer kan komma att få assistans.

Anhöriga kan inte fungera som assistenter annat än undantagsvis, på grund av att syftet att brukaren ska kunna leva självständigt då inte uppnås.

Diskussionen fortsätter

Mötet avslutades med en workshop med diskussioner i tre grupper: departement och myndigheter, kommunförbund samt brukarorganisationer. Här är några av de frågor som diskuterades:

Var finns de största utmaningarna för personlig assistans/borgarstyrd personlig assistans?

Några utmaningar som lyftes fram var: kostnadsfrågan, styrningen av medlen, rättssäkerhet och att brukaren inte ska misstänkliggöras, behovsbedömningen och kontroll av kommersiella assistansföretag.

Vilken kunskap kan brukarrörelsen bidra med och hur kan staten/kommunen ta tillvara kunskapen?

Det sågs som viktigt att brukarrörelsen är aktivt engagerad, och till exempel kommer med synpunkter på utredningar. Det kan uppstå problem om brukarrörelserna inte är eniga sinsemellan.

Behöver samarbetet kring assistansfrågor i de nordiska länderna stärkas?

Ja, vi behöver hitta vägar för att utbyta information. Det finns snarlika problem, men också skillnader.

LÄS MER

Finska rapporter om reformering av lagstiftning:

http://www.stm.fi/sv/publikationer/publikation/-/_julkaisu/1839361#sv

http://www.stm.fi/sv/publikationer/publikation/-/_julkaisu/1839843#sv

http://www.stm.fi/sv/valfard/framjande_av_delaktighet/handikappolitik

Norsk rapport om kostnader för utvidgad användning av assistans:

http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/rapporter_planer/rapporter/2011/kostnadsberegninger-av-utvidet-bruk-av-b.html?id=645197

Isländska Velfärdsdepartementet:

<http://www.velferdarraduneyti.is/>

Svensk rapport om misstänkta bidragsbrott:

<http://www.riksrevisionen.se/sv/rapporter/Rapporter/EFF/2011/Vad-blev-det-av-de-misstankta-bidragsbrotten/>



www.nordicwelfare.org