

E-förvaltning inom assistansersättning – regelverk som hinder eller möjliggörare?

Göran Goldkuhl

Professor i informationssystemutveckling Vetenskaplig ledare
Institutionen för Ekonomisk och Industriell Föreningen Sambruk
utveckling
Linköpings universitet

1 Bakgrund

Det har sedan januari 2007 pågått ett FoU-baserat utvecklingsarbete inom föreningen Sambruk¹ kring assistansersättning. Syftet har varit att effektivisera assistansersättningen genom e-förvaltning. En projektgrupp med representanter från 14 medlemskommuner har verkat under projektledning från Sambruk och forskare från Linköpings universitet. I gruppen har också funnits en representant från Försäkringskassan.

Projektgruppen har efter en djupgående analys lagt ett antal skarpa förändringsförslag. Dessa berör bl.a samverkan mellan kommuner och Försäkringskassan. Under hösten 2007 har förts diskussioner mellan projektgruppen och Försäkringskassan där det framkommit starka invändningar mot gruppens förslag. Denna diskussion finns bl.a behandlad i en särskild promemoria (Goldkuhl, 2007). Under vintern/våren 07/08 har diskussioner förts vidare med flera andra parter om det lagda förändringsförslaget. Förslag har redovisats och diskuterats med utredare inom LSS-kommittén, Intressegruppen för Assistansberättigade (IfA), brukare (assistansberättigade), personliga assistenter, arbetsledare, handläggare och chefer inom kommunal omsorg.

I detta arbete med utveckling av e-förvaltning inom assistansersättning har vi identifierat ett antal principiella frågor som är värda att lyfta upp för en närmare belysning. Vi har i vårt arbete haft en stark strävan mot medborgarcentring och sammanhållen förvaltning; två värden som vi uppfattar är dominerande i Regeringens handlingsplan för e-förvaltning. Denna strävan har varit påtaglig ända sedan starten av vårt utvecklingsprojekt 2007, dvs långt innan Handlingsplanen för e-förvaltning hade publicerats. För oss som kämpat med detta förändringsarbete blev **diskrepansen mellan den politiska retoriken och de praktiska hindren** för att åstadkomma interoperabla IT-lösningar mellan kommuner och Försäkringskassan **ytterst påtaglig**. I handlingsplanen står följande målsättning: ”Myndigheterna har regelverk som möjliggör sektorsvis samverkan kring e-förvaltning och en effektiv informationshantering som gör informationen lättillgänglig och användbar, med beaktande av integritets- och säkerhetsaspekter”. Frågan är om befintliga regelverk är möjliggörare eller hinder?

¹ Sambruk består av ca 75 medlemskommuner och verkar gemensamt för verksamhetsutveckling och e-förvaltning. För information om föreningen Sambruk se www.sambruk.se.

Aktuella hinder handlar i grunden om svårigheter att etablera rättslig och organisatorisk interoperabilitet, dvs de två översta nivåerna för interoperabilitet enligt SOU 2007:47. Problem behöver inte alltid handla om faktiska hinder i lagstiftningen, utan på skilda tolkningar av vad lagen utsäger.

Jag har i samband med diskussionerna med Försäkringskassan genomfört en särskild författningsanalys som finns dokumenterad i ovan nämnd PM (Goldkuhl, 2007). Jag hänvisar till denna och kommer endast att upprepa några valda delar därifrån i denna PM. Dessa två PM bör läsas tillsammans.

Kommunernas strävan efter tidsenlig och teknikstödd hantering av assistansersättning ser dessvärre ut att i nuläget endast delvis uppnå målen kring medborgarcentrad och sammanhållen förvaltning. De förändringar som är genomförbara handlar om effektivisering av kommunens interna processer, vilken endast löser en delmängd av den sammantagna problematiken med administration av assistansersättningen. Förslag till förbättrad samverkan mellan Försäkringskassan och kommuner har tyvärr gått i stå pga skilda förvaltningsrättsliga tolkningar (Goldkuhl, 2007).

Jag vänder mig med denna PM till personer intresserade av och verksamma med policyskapande 1) inom e-förvaltning i stort och 2) inom assistansersättning.

2 Utgångspunkter: Sömlös e-förvaltning i Myndigheten Sverige

En primär utgångspunkt för vårt utredningsarbete kring assistansersättning har varit sammanhållen förvaltning. Tankegrunden är att se på *det offentliga som en samlad aktör, ”Myndigheten Sverige”*, som bör agera på ett samordnat sätt mot medborgare. Olika myndigheter förutsätts samverka i syfte att forma och tillämpa så rationella och effektiva arbetssätt som möjligt i relation till medborgare¹. En sådan förvaltning är så *sömlös* som möjligt, dvs *utan att myndighetsgränser skapar onödig byråkratisk friktion*. I detta perspektiv är det inte heller acceptabelt att en myndighet via sina regelverk, rättstolkningar och annat agerande vältrar över arbete och kostnader på andra myndigheter. I detta perspektiv blir det en *anomali* när samverkanshinder uppstår mellan olika förvaltningar. Det handlar om att kontinuerligt ha *”medborgarglasögon”* på sig när man betraktar den offentliga förvaltningen. Det gäller att bli förvånad varje gång som myndigheter inte klarar av att samverka sinsemellan med medborgarnas bästa för sina ögon. Kritiska frågor behöver ställas med utgångspunkt i identifierad brist på samverkan. Det är vad jag försöker göra genom denna och tidigare PM.

3 Hur se på assistansersättning? - Olika perspektiv och dess konsekvenser

Hur ska man kunna reformera assistansersättningen? Det är uppenbart att det finns ett stort behov av reformering vilket kommit till uttryck i bl.a den sittande LSS-kommitténs betänkanden (SOU 2005:100; SOU 2007:73) samt tidigare granskning av Riksrevisionen (2004). Det finns förstås när man läser dessa utredningar och följer den offentliga debatten kring personlig assistans många olika frågor att penetrera. I denna PM² har gjorts en

¹ Den legala grunden för detta finns bl.a i Förvaltningslagen (6 §) och Myndighetsförordningen (6 §). I Goldkuhl (2007), avsnitt 2 har jag också behandlat dessa utgångspunkter.

² I Sambruks utredning kring personlig assistans finns flera andra frågor studerade och belysta.

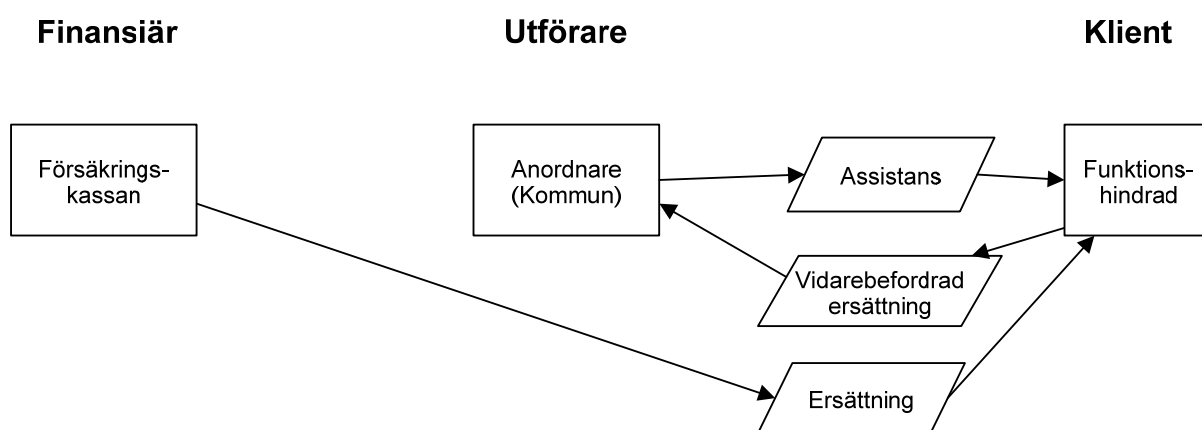
avgränsning till vissa fundamentala frågor som rör möjligheter till effektivisering i samspelet mellan Försäkringskassan och kommuner.

Baserat på samtal med Försäkringskassan och LSS-kommittén så förefaller det som svårigheterna att reformera samverkan har kokat ner till ”socialförsäkringstänkande” som det stora hindret. Vi har, från Sambruk, hävdad att *om man förändrar kommunernas arbete med tidsredovisning genom en IT-lösning som ger full transparens, så kan ett kvalitetssäkrat underlag till Försäkringskassan ersätta ett personligt intygande från assistansberättigad/god man*. Ett sådant intygande sker ofta slentrianmässigt på lösa grunder. Ett sådant intygande kan ha formell legal funktion, men sakna validitet vad gäller innehåll.

Försäkringskassan hävdar att man inte kan tänka sig en sådan föreslagen samverkanslösning eftersom man inte har något ”rättsligt förhållande” till kommunerna som anordnare. Att man inte ser sig ha någon rättslig relation till kommunerna (som anordnare) har sin grund i att man ser sig som bidragsgivare av ekonomisk ersättning till den funktionshindrade (klienten), dvs ett slags socialförsäkring. Lagen (LSS) ger klienten ett avgörande inflytande över val av anordnare. Med beslut om ersättning som grund kan klienten styra Försäkringskassans assistansbidrag till utpekad anordnare av assistans.

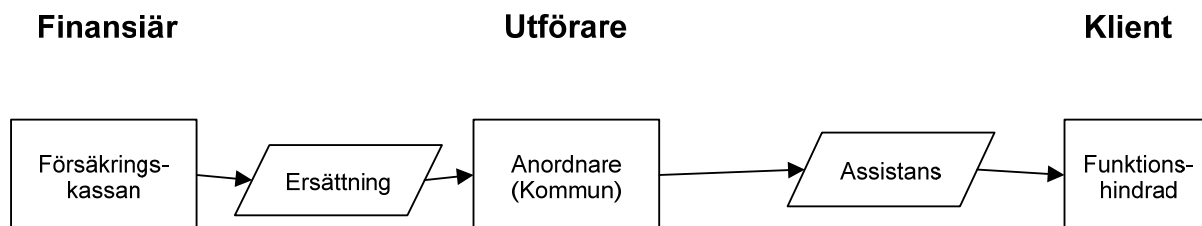
Assistansersättning kan ses som en speciell typ av ”kundvalsmodell”. Den assistansberättigade kan själv välja vilken anordnare som ska leverera assistansen. Hur fungerar ett socialförsäkringstänkande i en kundvalsmodell? Som jag ser det finns här vissa inkongruenser som ger onödiga låsningar i att hitta goda samverkanslösningar. Låsningen innebär i korthet att Försäkringskassan inte ser sig ha någon rättslig relation med kommunerna (som anordnare) och därmed inte kan tänka sig att tillsammans med kommunerna utforma lämpliga samverkanslösningar.

Assistansersättning är en offentligt finansierad omsorg. I vissa fall är denna omsorg också offentligt levererad (i fallet med kommuner som anordnare). Det tänkta ersättningsflödet finns beskrivet i figur 1. I detta fall skickas ersättningen till klienten som vidarebefordrar den till anordnaren.



Figur 1: ”Teoretisk modell” – Ersättning som kontantstöd

Jag har kallat denna för en ”teoretisk modell”, vilket jag ämnar återkomma till nedan. Istället för att klienten är mottagare av ersättningen finns möjligheter (uttryckta i lagen, LASS § 12) att anordnaren anges som direktmottagare av ersättningen. Detta finns beskrivet i figur 2. Som framgår ger detta enklare ”pengalogistik”. Ersättningen slipper ta omvägen via klienten.



Figur 2: "Praktisk modell" – Ersättning som offentligt finansierad omsorg

Denna modell har jag kallat "praktisk modell", medan den övre kallas "teoretisk modell". Vad menas med detta? Den övre modellen (figur 1) uttrycker väl socialförsäkringstänkandet att ersättningen utges till den funktionshindrade. Denna modell är emellertid inte den som praktiseras i verkligheten, utan det är istället modell 2. "Endast omkring 3 procent av dem som beviljats assistansersättning tar själva emot ersättningen på ett personkonto. Av dessa är flertalet antagligen själva arbetsgivare för sina personliga assistenter." (SOU 2007:73 sid 59). Det är således endast i undantagsfall som ersättningen går direkt till klienten. Därav har jag kallat modell 1 för "teoretisk" och modell 2 för "praktisk". Det finns emellertid andra viktiga principiella skillnader. Den teoretiska modellen baseras på ersättningen som kontantstöd (socialförsäkringstänkande). Den praktiska modellen betonar att detta är en offentligt finansierad omsorg. Ersättningen är inte fri, som annat kontantstöd som Försäkringskassan utbetalar. Ersättningen är fullständigt villkorad till den form av omsorg (personlig assistans) som beslutet gäller. Ersättningen får bara användas till personlig assistans; inget annat.

Socialförsäkringstänkandet finns inte, som jag läser det, explicit uttryckt i lagen (LSS, LASS). Det som finns där är en relativ tydlighet avseende kundval¹; den funktionshindrade ges rätt till ett avgörande inflytande över val av anordnare². Det är möjligt att man måste söka grunden till socialförsäkringstänkandet någon annanstans. Försäkringskassan är Sveriges socialförsäkringsorgan och det är naturligt att hela den övriga verksamhetens perspektiv (socialförsäkringstänkande) genomsyrar även personlig assistans (som nog är en ganska udda bidragsform i Kassans utbud av bidragsformer).

Jag uppfattar att Försäkringskassan hävdar att modell 1 är i enlighet med lagens anda. Det finns emellertid ett antal oklarheter i gällande lagstiftning vilket bl.a den sittande LSS-kommittén är ett uttryck för; se även Riksrevisionen (2004). En förhoppning är att kommande lagtexter³ blir tydligare och ger bättre möjligheter till samverkan mellan förvaltningar.

FK hävdar en idémässig utgångspunkt (socialförsäkringstänkande) vilket förnekar relationer till anordnare. Praxis har emellertid utvecklats som definitivt erkänner samverkan och relationer med anordnare. Detta kommer bl.a till uttryck i att krav på återbetalning riktas till de kommunala anordnarna. I 97 % av fallen går ersättningen till anordnarna som Försäkringskassan inte säger sig ha någon rättslig relation till.

¹ Begreppet "kundval" används förstås inte i lagtexten. Där uttrycks att "Den enskilde skall i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges" (LSS § 6).

² Intressant är att begreppet anordnare faktiskt inte finns explicit i lagen. Detta gör lagen något oprecis och måste anses som en klar brist i lagstiftningens konceptualisering av verksamhetsområdet.

³ Vår uppfattning är att man redan nu (utifrån befintliga lagtexter) kan övergå till e-förvaltning enligt våra förslag (se Goldkuhl, 2007). Denna uppfattning delas, som sagt, inte av Försäkringskassan.

Man skulle kunna göra tankeexperimentet att alla Sveriges kommuner skulle börja följa ”lagens anda” att pengar ska gå till de assistansberättigade. Kommunerna skulle sluta hantera räkningar till Försäkringskassan för assistansersättning. All administration av tidsredovisning läggs på de funktionshindrade, dvs att räkningar ska skickas in från dem istället. Vår hypotes¹ är att detta skulle innebära ett totalt sammanbrott i verksamhetssystemet. Många räkningar skulle inte komma in eller de skulle komma försent, kommuner skulle inte få betalt och skulle därmed på sikt inte kunna leverera tjänster utan ersättning. Man kan verkligen ställa sig frågan hur kan man forma en idealbild av en verksamhet som inte skulle kunna fungera?²

Denna diskussion har till stor del handlat om vilken *verksamhetsmodell* som ska styra verksamheten och samverkan inom den. En verksamhetsmodell handlar bl.a om hur man ser på finansiering och ersättning, hur man ser på roller som finansiär, anordnare och klient (Goldkuhl & Röstlinger, 2005). Med utgångspunkt i att personlig assistans är offentligt finansierad omsorg så förordas här modell 2. Denna förefaller också vara helt i linje med SOU 2005:100, där ersättning föreslås gå till anordnarna (i enlighet med dagens praxis)³.

Klienterna ska inte ha pengar, utan de ska ha offentligt finansierad omsorg. Ett problem med dagens system är att det kan tappas av kontanta pengar till klienterna via mindre nogräknade anordnare (sk ”trivselpengar”). Detta är ju ett missförhållande som LSS-kommittén lär arbeta med för att hitta lösningar att få bort.

Det gäller att forma en verksamhetsmodell för personlig assistans och assistansersättning som baseras på följande två fundamenta:

1. Personlig assistans är offentligt finansierad omsorg
2. Klienten ska ha stor frihet att välja anordnare

Det är viktigt vid utformning av en effektiv verksamhetsmodell att princip 2 inte leder till onödiga låsningar vad gäller ersättningsprocesser. ***Rätten och friheten att välja anordnare behöver inte vara associerad med någon rätt att förmedla pengar till den valda anordnaren.*** Dessa är essentiellt skilda aktiviteter och bör behandlas som sådana. Denna PM ska inte felaktigt tolkas som ett inlägg att begränsa klienternas val av anordnare. Grundfrågan är, givet denna frihet, hur organisera ersättningsprocesser på ett säkert och effektivt sätt? Vi har eftersträvat ***en modell för fria val i kostnadseffektiv offentlig omsorg.***

4 Avslutande frågor och förslag

Denna PM har föranletts av

- 1) uppmärksammade hinder med e-förvaltning inom området personlig assistans och
- 2) den diskrepans som dessa hinder innebär i relation till regeringens retorik vad gäller e-förvaltning.

¹ Jag grundar denna hypotes bl.a på Riksrevisionens (2004) iakttagelser att en stor del (mer än 40 %) av de funktionshindrade lider av någon form av mentalt handikapp.

² Ett exempel på denna problematik är att vissa Överförmyndarnämnder uppmanar gode män att inte skriva under räkningar ”på heder och samvete” till Försäkringskassan eftersom dessa personer inte har kunskap om exakta förhållanden vad gäller utförande av personlig assistans; se förslag från SKL (2008). I sådana fall kan inte Försäkringskassan betala ut ersättning till aktuella anordnare.

³ I SOU2005:100 (sid 221) sägs följande, som är helt i linje med våra förändringsförslag: ”Genom att assistansersättningen betalas ut till anordnaren istället för den assistansberättigade torde det inte uppstå några större svårigheter vid uppföljningen och kontrollen.”

Det finns förstås olika sätt att forma e-förvaltningslösningar inom assistansersättning. Vi har från Sambruk föreslaget vissa lösningar och det går som sagt att tänka sig andra lösningar som ligger närmare Försäkringskassans perspektiv på detta område. Vi har som ett "motbud" framkastat att personligt intygande kan ske via elektroniska signaturer. Emellertid vill jag göra gällande att elektroniska signaturer kan vara ett sätt att "asfaltera kostigar" istället för att tänka nytt och innovativt. Vi har försökt vara så innovativa som möjligt vid formulering av lösningsförslag givet granskning av befintliga lagtexter¹. Att försöka "tänka fritt" förefaller mer vara i den anda som ligger i regeringens handlingsplan för e-förvaltning. En naturlig fråga som jag reser i samband med detta arbete är:

- ***Vilken plats finns för innovativa lösningar i offentlig förvaltning?***

En annan viktig fråga är hur mycket man tänker e-förvaltning vid utveckling av olika fackområden. Jag får intrycket att man är så starkt fokuserad på de speciella problemen kring personlig assistans och assistansersättning att man bortser från förvaltningsadministrativa frågeställningar. Detta intryck har förstärkts genom samtalen med Försäkringskassan och även med andra myndigheter i helt andra sammanhang. ***Varje myndighet och dess handläggare är så starkt fokuserade på den aktuella speciallagstiftningen att man tenderar att bortse från allmän förvaltningsrätt*** (som t.ex förvaltningslagen, myndighetsförordningen). Jag har i min tidigare författningsanalys (Goldkuhl, 2007) av samverkan kring assistansersättning gått igenom såväl aktuell speciallagstiftning (LSS, LASS) som allmän förvaltningsrättslig lagstiftning. I Försäkringskassans svar med anledning av denna PM så finns det överhuvudtaget inga kommentarer till de allmänna förvaltningsrättsliga analyserna, utan endast gällande fackområdets lagar LSS och LASS.

E-förvaltning och allmän förvaltningsrätt är tvärgående insatser för svensk offentlig förvaltning. Om man ska få genomslag för handlingsplanen måste man, vad jag förstår, tänka e-förvaltning även vid utveckling av de olika fackområdena. Mina intryck är att dessa tvärgående insatser har svårt att göra sig gällande. En undran som jag har är:

- ***Kommer man överhuvudtaget tänka e-förvaltning när man lägger förslag från LSS-kommittén och i senare kommande propositioner inom personlig assistans och assistansersättning?***

En förhoppning är att kommande lagstiftning kommer att vara mer konceptuellt klar vad gäller anordnare och ersättningens funktion. En förhoppning är att lagstiftningen inte innehåller onödiga lösningar vad gäller verksamhetens utformning. Utmaningen är, som jag ser det, att få ***författningstexter fria från ineffektiva arbetssätt och kommunikationsformer, utan istället fokusera på önskvärda tillstånd och effekter*** (verksamhetsmål). Våra förslag till preciserad lagstiftning inom detta område (utan att gå in på för många detaljer) är:

- ***Erkänn anordnare som en rättslig part och som en mottagare av ersättning***
- ***Ställ krav på kvalitetssäkring av och transparens (spårbarhet) i ersättningsunderlag (i motsats till slentrianmässigt intygande genom signaturer)***

¹ Vi har studerat såväl lagar som förordningar och föreskrifter. Vi har medvetet haft fokus på den översta nivån (lagarna) i författningshierarkin. Längre ner i författningshierarkin finns inskränkningar som gjorts beroende av mer tillfälliga verksamhetslösningar. Vi har velat frigöra oss från dessa onödiga inskränkningar.

Denna PM har skrivits som ett bidrag till diskussionen om hur man kan skapa förutsättningar för innovation av assistansersättning och i offentlig sektor i stort. E-förvaltningens retorik måste konfronteras med de praktiska hinder som finns för att genomföra målen.

Referenser

Finansdepartementet (2008) Nationell handlingsplan för den svenska eFörvaltningen. Nya grunder för IT-baserad verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning

Goldkuhl G (2007) Assistansersättning – elektronisk samverkan mellan kommuner och Försäkringskassan, projektpromemoria, Sambruk/Linköpings universitet

Goldkuhl G, Röstlinger A (2005) Praktikbegreppet - en praktikgenerisk modell som grund för teoriutveckling och verksamhetsutveckling, IDA, Linköpings universitet (finns för nedladdning på www.vits.org)

Riksrevisionen (2004) Personlig assistans till funktionshindrade, RiR 2004:7

SFS 1986:223 Förvaltningslagen

SFS 1993:387 Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)

SFS 1993:389 Lag om assistansersättning (LASS)

SFS 2007:515 Myndighetsförordningen

SOU 2005:100 På den assistansberättigades uppdrag. God kvalitet i personlig assistans – ändamålsenlig användning av assistansersättning, Delbetänkande av Assistanskommittén

SOU 2007:47 Den osynliga infrastrukturen - om förbättrad samordning av offentlig IT-standardisering

SOU 2007:73 Kostnader för personlig assistans. Skärpta regler för utbetalning, användning och återbetalning av assistansersättning, Delbetänkande av LSS-kommittén

SKL (2008) Nyheter för överförmyndare. Februari 2008, Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm