

Personlig assistansservice 2014

ÅMHM har under hösten 2014 begärt redogörelse från de åländska kommunerna gällande ordnandet av personlig assistansservice enligt 8 d § handikappservicelagen¹. Ett frågeformulär (Dnr 2014-0569-3) har skickats till varje kommun den 2 september 2014. ÅMHM har även begärt att kommunerna ska skicka vidare frågeformuläret Dnr 2014-0569-4 till varje klient som vid tidpunkten har beviljad personlig assistansservice enligt arbetsgivarmodellen. Svarstiden för både kommuner och klienter utgick den 24 november 2014.

Alla kommuner har svarat på ÅMHM:s begäran. Enligt uppgifterna som ÅMHM har fått av kommunerna finns det totalt 76 klienter med beviljad personlig assistansservice på Åland, av dessa är det 64 klienter som har assistansservice enligt arbetsgivarmodellen, det vill säga att klienten själv (eller intressebevakaren) är arbetsgivare för assistenten. Brändö, Kumlinge, Kökar och Sottunga har inte svarat på frågorna i frågeformuläret med hänvisning till att det inte för närvarande finns klienter med beviljad personlig assistansservice i kommunen. Även Lumparland meddelar att det inte är aktuellt med personlig assistansservice i kommunen men svarar på frågorna.

Av 64 klienter med beviljad personlig assistansservice enligt arbetsgivarmodellen har 26 (41 %) svarat på ÅMHM:s frågor gällande kommunens förfarande vid ordnande av personlig assistansservice.

Bakgrund

Enligt handikappservicelagen 8 d § finns det tre olika alternativ för kommunen att ordna personlig assistansservice för en grav handikappad person:

- Kommunen ersätter den gravt handikappade för de kostnader, inklusive de avgifter och ersättningar som en arbetsgivare ska betala enligt lag, som avlönandet av en personlig assistent föranleder samt de övriga skäligena och nödvändiga utgifter som anlitaandet av en assistent föranleder

¹ Lagen om service och stöd på grund av handikapp (FFS 380/1987), handikappsservicelagen, tillämplig på Åland genom landskapslagen (2010:50) om tillämpning i landskapet Åland av lagen om service och stöd på grund av handikapp.

- Kommunen ger den gravt handikappade en i 29 a § i socialvårdslagen avsedd servicesedel som uppgår till ett skäligt värde och med vilken personen i fråga kan skaffa assistentservice
- Kommunen skaffar den gravt handikappade assistentservice av en offentlig eller privat serviceproducent eller genom att själv ordna servicen eller ingå avtal om servicen med en annan kommun eller andra kommuner.

När det bestäms på vilket av dessa tre sätt personlig assistansservice ska ordnas för klienten ska kommunen beakta klientens egna åsikter och önskemål om på vilket sätt personlig assistansservice ska ordnas samt det i serviceplanen definierade individuella hjälpbehovet och klientens livssituation i sin helhet. Förarbeten (RP 166/2008) konstaterar att klientens självbestämmanderätt ska respekteras genom att man beaktar hans eller hennes önskemål och åsikter om hur den personliga assistansen bör ordnas för att på bästa sätt främja klientens självständiga liv och medbestämmande och så att assistansen motsvarar klientens individuella hjälpbehov och livssituation.

Om arbetsgivarmodellen anses vara ett alternativ för klienten ska kommunen utreda klientens förmåga och klientens vilja att fungera som arbetsgivare före beslutet tas om sättet att ordna personlig assistansservice. Kommunen ska även vid behov handleda och bistå klienten i frågor som gäller avlönanandet av en assistent (8 d § 3 mom. handikappservicelagen). I förarbetena till handikappservicelagen (RP 166/2008) betonas att det hjälpbehov som ett handikapp eller en sjukdom orsakar kan påverka situationen då det avgörs om en gravt handikappad har möjlighet att svara för arbetsgivaransvar eller om det är motiverat att anvisa den handikappade assistansservice enligt de två andra alternativen.

Förtroenderådet upplyser Ålands landskapsregering om situationen gällande personlig assistansservice på Åland och efterlyser i sin skrivelse daterat den 28 april 2012 tillsyn över assistansservicen i kommunerna. Landskapsregeringen anser i sitt svar daterat den 5 juni 2012 att den inte har resurser för tillsynen i fråga, men att under hösten 2012 ska tillsyn utövas gällande handikappserviceplaner.

Ålands Handikappförbund har under våren 2014 informerat ÅMHHM om att flera av klienter upplever arbetsgivaransvaret betungande i sin livssituation.

ÅMHHM utövar tillsyn över handikappservicen enligt 3 § landskapslagen (1995:101) om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om socialvård.

Användande av de lagenliga sätten att ordna personlig assistansservice

För närvarande använder sig ingen kommun av alla de tre lagenliga sätten att ordna personlig assistansservice. Flera kommuner meddelar att möjligheten att använda servicesedel inte finns på Åland på grund av brist på serviceproducenter samt otydligheter runt systemet med servicesedel.

Lemland, Vårdö och Sund meddelar att bedömningen har visat att de aktuella klienterna inte har förutsättningar för att ta hand om arbetsgivarskyldigheterna och att alternativet där kommunen är arbetsgivare för de personlig assistenter är det enda i dagsläget aktuella alternativet för klienterna. I dagsläget är antalet klienter med beviljad personlig assistansservice i Lemland fem, i Vårdö två och i Sund en klient.

Mariehamns stad har beviljat personlig assistansservice för 38 klienter varav 36 fungerar själv (eller intressebevakare) som arbetsgivare. I Saltvik har en klient personlig assistansservice genom kommunens egen tjänst och tre klienter fungerar själv som arbetsgivare för sina personliga assistenter. Eckerö, Finström, Föglö, Geta och Jomala meddelar att de i dagsläget har beviljat personlig assistansservice enbart genom alternativet där klienten själv fungerar som arbetsgivare. I de flesta kommuner är avlöningen ordnad via endera kommunens egen tjänst eller genom av kommunen köpta tjänsten från en bokföringsbyrå i de fall där klienten själv är arbetsgivare.

Kommun/stad	Antal klienter med beviljad PAS	Antal klienter med PAS, kommunen arbetsgivare	Antal klienter med PAS, klienten arbetsgivare	Antal enkätsvar av klienter med PAS, klienten arbetsgivare
Brändö	0	0	0	0
Eckerö	4	0	4	1
Finström	7	0	7	3
Föglö	1	0	1	0
Geta	2	0	2	0
Hammarland	3	3	0	0
Jomala	9	0	9	2
Kumlinge	0	0	0	0
Kökar	0	0	0	0
Lemland	5	5	0	0
Lumparland	0	0	0	0
Mariehamn	38	2	36	19
Saltvik	4	1	3	1
Sottunga	0	0	0	0
Sund	1	1	0	0
Vårdö	2	2	0	0
Totalt	76	12	64	26

Tabell 1. Antal klienter med beviljad personlig assistansservice (PAS) per kommun

Det förekommer även system där sättet hur personlig assistansservice ordnas är en blandning av arbetsgivarsystemet och kommunens egen tjänst så att kommunen sköter arbetsgivarskyldigheterna eller en del av dessa (Hammarland: ”*via avtal med klienten*”). Mariehamns stad anger att i de fall

klienten inte kan fungera som arbetsgivare utarbetas det av kommunen ”andra individuella lösningar”.

Information till klienten om olika sätt att ordna personlig assistansservice

De kommuner som svarat på frågorna anger att klienter informeras muntligt om de olika sätten att ordna personlig assistansservice. Enbart Jomala kommun anger att ingen information ges om de olika sätten att ordna personlig assistansservice.

Förutom muntlig information ges även skriftlig information i Lumparland, Mariehamn, Saltvik, Sund och Vårdö. ÅMHHM begärde att kommunerna skulle bifoga den skriftliga informationen. Mariehamn har bifogat ”Handbok Personlig assistans”, som innehåller följande information: ”*Du som brukare eller Din intressebevakare blir arbetsgivare och ansvarig för assistenten och hans/hennes arbetsförhållande. Utgifterna ersätts från Mariehamns stad i sin helhet, enligt beslut.*” Någon information om andra alternativ att ordna personlig assistansservice ingår inte i handboken. I Saltvik används handboken ”Personlig hjälpare 2010”. Handboken anger att ”*Kriterierna för att kunna används sig av systemet med personlig hjälpare är att den handikappade själv kan definiera sitt behov av hjälp och också fungera som arbetsgivare, med hjälp av kommunen. Kommunen ersätter den handikappade för kostnader som härrör personliga hjälparen, såsom löne- och lönebikostnader men också försäkringar, semesterpenning och övriga till personlig hjälparen relaterade kostnader.*” Sund och Vårdö hänvisar till kommunens verksamhetsföreskrifter. I dessa skrivs att ”*klienten är arbetsgivare är det primära sättet att ordna PA*”. Möjligheten till att personlig assistansservice ordnas av kommunen nämns. Lumparlands skriftliga information saknas. Eckerö har kompletterat sitt svar med den av socialnämnden (9.12.2014) godkända handboken ”Handbok: Information om personlig assistans för brukare och personlig assistenter”. Handboken utgår från arbetsgivarmodellen, andra alternativa sätt nämns inte.

Klienter frågades om de utifrån den information kommunen gett har förstått innebörden av de olika modellerna för att ordna personlig assistansservice och om klienten utifrån informationen har kunnat bedöma och framföra vilket sätt vore bäst för henne/honom. Enbart 8 av 26 klienter anser sig ha fått information och därmed kunnat bedöma själv vilken modell som skulle vara mest lämplig. Alla av dessa åtta ja-svar kan inte anses som fullt tillförlitliga eftersom vissa svar kommer från kommuner där det anges enbart ett sätt att ordna personlig assistansservicen. Det är möjligt att en del klienter har uppfattat att frågan handlar om rent allmän information i frågor beträffande personlig assistansservice.

Mer än hälften av klienterna, 18 av 26, svarar att de inte har fått någon information om de alternativa sätten att ordna personlig assistansservice. Svaren har kompletterats av kommentarer som:

”Fick information enbart om modell A. Fick Assistent handboken, men ingen handledning i hur jag skulle arbeta med min assistent.”

”Jag fick inte veta att jag hade ngt val, M: hamns stad valde åt mig. Jag skulle vara nöjd med det jag får.”

”Jag har inte ens förstått att jag har ett alternativ.”

”Skulle ha önskat ytterligare och mera ingående info.”

”Stad sa att de här 3 sätten finns men vi använder oss bara av A på Åland.”

Val av sättet att ordna personlig assistansservice

Eckerö, Finström, Föglö, Lumparland, Mariehamn, Saltvik, Sund och Vårdö meddelar att handikapps-serviceplanen fungerar som grund då modellen för att ordna personlig assistansservice för klienten ska väljas. Enbart Eckerö kommun anger att det används ett bedömningsinstrument vid bedömningen och utredningen för vilken av de lagenliga modellerna som ska väljas för att ordna personlig assistansservice för klienten. Bedömningsinstrumentet i fråga är inte bifogat i svaret. Eckerö meddelar även att samtal och individuell bedömning används.

Mariehamns stad anger att det vid behov begärs in utlåtande av vårdande läkare och/eller andra sakkunniga inom vårdbranschen vid utredningen om klienten kan fungera som arbetsgivare. I Saltvik, Vårdö och Sund görs enligt kommunernas svar vid behov hembesök med genomgång av klientens vardag.

Beaktande av klientens önskemål när sättet att ordna personlig assistansservice ska bestämmas

Enligt klienternas svar har socialförvaltningen i 15 av 26 fall tagit hänsyn till klientens önskemål om på vilket sätt personlig assistansservice ska ordnas. På basis av kommentarer som är med i svaren kan antas att frågan har delvis missförstått så att klienterna har uppfattat att den gäller andra önskemål i samband med ordnandet av servicen, inte önskemål om själva sättet att ordna assistansservicen.

De nekande svaren har kompletterats med kommentarer som:

”Aldrig frågats om olika modeller.”

”Min åsikt hade ingen betydelse, A var det enda de hade att erbjuda: ”Så här ska det vara.”.”

”Det har bara funnits ett alternativ så jag har inte argumenterat.”

”Det har bara erbjudits arbetsgivarmodellen.”

”Jag har blivit informerad om att klarar jag inte av att vara arbetsgivare, då kan jag inte få assistent, så då är det att ta skeden i vacker hand och se till att man klarar det med hjälp av anhöriga.”

Utredning av klientens förmåga och vilja att fungera som arbetsgivare

Enligt kommunernas svar utreder kommunerna klienternas förmåga att klara av arbetsgivarskyldigheterna och vilja att fungera som arbetsgivare bl.a. på följande sätt:

”Går igenom upplägget och diskuterar kring allt praktiskt.” (Eckerö)

”Bedömningen utgår från personens egen vilja, serviceplanens innehåll samt läkarutlåtanden.” (Finström, Geta)

”Genom diskussion med klienten och eventuella anhöriga” (Föglö, Lumparland)

”Uppfattning bildas med hjälp av frågeställningar i ansökningsblanketten, serviceplan och läkarintyg. Förklarar processen både skriftligt och muntligt med att vara arbetsgivare. De som inte vill vara arbetsgivare (inte har intressebevakare eller målsman som kan ta uppgiften) så har vi utarbetat andra individuella lösningar som brukaren varit nöjd med.” (Mariehamn)

Enligt klientens egen förklaring med utgår från arbetsgivarmodellen. Klienten ska vara arbetsledare. Viljan – enligt klientens önskan.” (Saltvik)

Serviceplan, hembesök, samtal (Sund, Vårdö)

Hammarland och Jomala utreder inte klienternas förmåga eller vilja att fungera som arbetsgivare.

Enligt klienternas svar har kommunernas utredning av klientens förmåga och vilja att fungera som arbetsgivare varit närmast obefintlig. Enbart nio av 26 klienter anser att kommunen har utrett deras förmåga att fungera som arbetsgivare. Viljan att vara arbetsgivare för sin personliga assistent har utretts hos 6 av de 26 klienter som svarat på ÅMHHM: s frågor.

Kommunernas hjälp till klienten som arbetsgivare

Alla kommuner svarar att de bistår sina klienter som fungerar som arbetsgivare för sina personliga assistenter vid frågor gällande rekrytering,

arbetsavtal, arbetsbeskrivning, avlöning, försäkringar, företagshälsovården, medling i konflikter mellan klienten och arbetstagaren, vikarier, lagstiftning och uppsägning av assistenten.

Klienternas uppfattning om stödet från kommunen avviker från kommunernas svar i Eckerö, Jomala, Finström, Mariehamn och Saltvik. Hjälpen anses vara otillräcklig eller obefintlig. Enbart gällande hjälp med avlöningen är klienternas svar enhetliga med kommunens svar. De flesta kommuner erbjuder lönebetalningstjänst till klienterna endera via kommuns egen tjänst eller via av kommunen köpta bokföringstjänster. Detta anses fungera bra för både kommuner och klienter.

”Att vara arbetsgivare och patient är inte alls lätt! Speciellt då ingen part fått någon utbildning i detta och vi inte har någon uppföljning.”

Sammanfattning

40 % av klienterna med personlig assistansservice enligt arbetsgivarmodellen har svarat på ÅMHHM:s frågeformulär. För en del av kommunerna är underlaget för ÅMHHM:s bedömning av lagenligheten gällande ordnandet av personlig assistansservice tunt p.g.a. få svar av klienterna. Från några kommuner har det inte kommit clientsvar och ÅMHHM har inte någon uppfattning om hur kommunens förfarande fungerar ur klientens synvinkel. Detta utesluter varken brister eller lagenlig förfarande. Klientsvaren tillsammans med kommunernas svar tyder på brister i ordnandet av personlig assistansservice i flera av åländska kommuner.

ÅMHHM konstaterar att kommunerna informerar personer med gravt handikapp och rätt till personlig assistansservice bristfälligt eller inte alls gällande de lagenliga alternativa sätten att ordna personlig assistansservice. De flesta av kommunerna uppfyller därmed inte lagens syfte att respektera klientens självbestämmanderätt genom att beakta hans eller hennes önskemål och åsikter om hur den personliga assistansen bör ordnas för att på bästa sätt främja hennes/hans självständiga liv och medbestämmande och så att assistansen motsvarar klientens individuella hjälpbehov och livssituation.

Kommunernas skriftliga informationsmaterial gällande personlig assistansservice innehåller bristfälligt och delvis missvisande information om personlig assistansservice. Val av sättet att ordna personlig assistansservice för klienten med gravt handikapp styrs i flera kommuner till arbetsgivarmodellen utan att klienterna får den lagenliga möjligheten till att uttrycka sitt önskemål gällande vilken modell som de själva anser skulle vara lämpligast. Svar av klienterna som för närvarande fungerar som arbetsgivare för sina personliga assistenter tyder på att arbetsgivarmodellen inte alltid är

det lämpligaste alternativet. En del av kommunerna utreder endera bristfälligt eller inte alls klienternas förmåga och vilja att fungera som arbetsgivare för sin personliga assistent.

Personlig assistansservice för klienten ska ordnas enligt ett av i lagen framtagna alternativ för att undvika otydligheter för alla parter beträffande arbetsgivaransvar. Alla parter, inte minst den personliga assistenten, behöver ha en tydlig uppfattning om vem som är arbetsgivaren. Lagen känner inte till blandningar av olika alternativ (t.ex. klienten är arbetsgivare men kommunen sköter arbetsgivarskyldigheter via avtal med klienten), inte heller ”andra individuella lösningar”. Olika sätt kan användas samtidigt för en klient men så att varje assistent enbart har tydligt enbart en arbetsgivare med arbetsgivarskyldigheter.

På basis av de inkomna svaren uppmärksamgör ÅMHHM en del av kommunerna på att personlig assistansservice ska ordnas enligt 8 d § handikappservicelagen. ÅMHHM poängterar att kommunerna och socialförvaltningen skall vidta lämpliga åtgärder för att rätta till kommunens förfarande gällande ordnande av personlig assistansservice så att de gravt handikappade personernas rätt till individuell förmån tillgodoses.

För Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet

Sirpa Mankinen
Social- och hälsovårdsinspektör

För kännedom

Samtliga kommuner på Åland