

Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans

Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet

Slutbetänkande av Huvudmannaskapsutredningen

Stockholm 2023



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2023:9

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0554-0 (tryck)

ISBN 978-91-525-0555-7 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet

Camilla Waltersson Grönvall

Regeringen beslutade den 23 september 2021 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera och lämna förslag på hur insatsen personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service för vissa funktionshindrade och assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken ska organiseras i ett statligt huvudmannaskap. Samma dag förordnades överdirektören Lars Lööw som särskild utredare.

Som sakkunniga att biträda utredningen förordnade regeringen den 12 december 2021 ämnesrådet Carina Cronsioe, kanslirådet Christina Janzon, rättssakkunniga Monica Johansson, rättssakkunniga Marzia Kristensson och departementssekreteraren Hedvig Westphal. Som experter att bistå utredningen förordnade regeringen den 12 december 2021 intressepolitiska utredaren Diana Chafik, förbundsjuristen Ellinor Englund, styrelseordföranden Jonas Franksson, ekonomen Jonathan Fransson, ordföranden Sophie Karlsson, utredaren Mille Salomaa Lindström och rättsliga experten David Wollein Waldetoft.

Den 21 april 2022 entledigade regeringen Diana Chafik. Samma dag förordnade regeringen intressepolitiska utredaren Ola Linder som expert att bistå utredningen. Den 12 oktober entledigade regeringen Mille Salomaa Lindström och samma dag förordnade regeringen utredaren Karin Flyckt som expert att bistå utredningen. Den 16 januari 2023 entledigade regeringen Hedvig Westphal.

Den 1 november 2021 förordnade regeringen Martin Johansson som sekreterare i utredningen. Den 10 november 2021 förordnade regeringen Tomas Agdalen, Lena Birkelöf och Peter Sjöquist som sekreterare i utredningen och den 8 mars 2022 förordnade regeringen Annica Stening som sekreterare i utredningen.

Utredningen har tagit namnet Huvudmannaskapsutredningen.

Lars Lööw svarar som särskild utredare ensam för innehållet i betänkandet. Han har tagit råd av och mottagit underlag från utredningens sakkunniga och experter som därigenom bidragit till betänkandet. I betänkandet använder vi därför ”vi-formen”. Det hindrar inte att det finns skilda uppfattningar. Ett särskilt yttrande har lämnats av Ola Linder.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet*. Utredningens uppdrag är därmed avslutat.

Stockholm den 1 mars 2023

Lars Lööw

/Martin Johansson
Tomas Agdalen
Lena Birkelöf
Peter Sjöquist
Annica Stening

Innehåll

Sammanfattning	19
Lättläst sammanfattning.....	29
1 Författningsförslag.....	43
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade	43
1.2 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.....	59
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:342) om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade.....	67
2 Utredningens uppdrag och genomförande	69
2.1 Utredningens uppdrag.....	69
2.1.1 Så har vi tolkat vårt uppdrag	70
2.2 Så har vi genomfört uppdraget.....	72
2.2.1 Vi har analyserat för- och nackdelar med olika sätt att organisera och utforma ett samlat huvudmannaskap	72
2.2.2 Vi har analyserat kommunala beslut och kommunernas riktlinjer och praxis	73
2.2.3 Vi har analyserat hur ansvar och uppgifter kan fördelas	75
2.2.4 Vi har analyserat konsekvenser av och kostnader för olika förslag och alternativ	76

2.3	Samrådsformer under arbetets gång	77
2.3.1	Mötena med sakkunniga och experter har utgjort grunden för vårt arbete	77
2.3.2	Vi har inhämtat erfarenheter och kunskaper från olika intressenter	78
2.3.3	Vi har haft möten med Försäkringskassan, Inspektionen för vård och omsorg och Socialstyrelsen	79
2.3.4	Vi har haft flera möten med Sveriges Kommuner och Regioner	79
2.3.5	Vi har träffat riksdagens socialutskott två gångar.....	79
2.3.6	Vi har löpande informerat Regeringskansliet om arbetet.....	80
2.4	Så är betänkandet upplagt	80
3	Personlig assistans – ett delat ansvar mellan stat och kommun	81
3.1	Den personliga assistansen var en viktig del i 1994 års reform.....	81
3.1.1	Den personliga assistansen ska främja jämlighet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet.....	82
3.1.2	Assistansen ska vara ett personligt utformat stöd.....	82
3.1.3	Det finns ingen fast undre gräns för den assistans som kommunerna beslutar om	87
3.1.4	Insatsen är i dag något annat än vad som förutsågs 1994	87
3.2	I dag delar staten och kommunerna på ansvaret för den personliga assistansen.....	88
3.2.1	Det delade huvudmannaskapet skulle avlasta kommunerna ekonomiskt	89
3.2.2	Kommunerna har ett basansvar och medfinansierar den statliga assistansersättningen	90
3.2.3	Försäkringskassan ansvarar för assistansersättningen.....	91

3.2.4	Den enskilde får en schablon eller en skäligen ersättning för att köpa personlig assistans	92
3.2.5	Det krävs tillstånd för att driva assistansverksamhet.....	92
3.2.6	Socialstyrelsen ska styra med kunskap och främja utvecklingen av metoder och arbetsformer.....	93
3.2.7	Ansvar för att följa upp kvaliteten ligger i huvudsak på assistansanvändaren	94
3.3	Många har pekat på problem med det delade huvudmannaskapet	94
3.3.1	Det delade huvudmannaskapet gör systemet otydligt.....	95
3.3.2	Delat huvudmannaskap skapar risker för bristande likvärdighet och rättssäkerhet	96
3.3.3	Med delat ansvar har ingen myndighet det samlade ansvaret för kvaliteten och kostnaderna.....	96
3.3.4	Ett delat ansvar kan ge huvudmännen felaktiga incitament	97
3.3.5	Det delade huvudmannaskapet leder till onödiga administrativa kostnader.....	98
3.3.6	Sammanfattande iakttagelser och ram för analysen av olika alternativ.....	99
4	Ett statligt huvudmannaskap är att föredra framför alternativen	101
4.1	En huvudman med ett samlat ansvar för insatsen skulle lösa vissa problem	101
4.1.1	Ett samlat huvudmannaskap gör systemet tydligare.....	101
4.1.2	Det kan bli mindre dubbelarbete med en huvudman.....	103
4.1.3	En övergång till ett samlat huvudmannaskap medför praktiska utmaningar oavsett vem som blir huvudman.....	104
4.2	Ett statligt huvudmannaskap har fler fördelar än nackdelar	106

4.2.1	Ett statligt huvudmannaskap skapar bättre förutsättningar för likvärdighet.....	106
4.2.2	Ett statligt huvudmannaskap skapar bättre förutsättningar för kontroll av felaktiga utbetalningar och vissa typer av fusk.....	111
4.2.3	Staten har bättre förutsättningar att hantera sådant som är svårt att planera för	113
4.2.4	Ett statligt huvudmannaskap minskar riskerna för att enskilda ska känna sig låsta till sin hemkommun	114
4.2.5	Ett statligt huvudmannaskap innebär ökade krav på samordning mellan olika huvudmän	115
4.2.6	Ett statligt huvudmannaskap kan leda till otydliga ansvar och att uppgifter inte utförs med tillräcklig kvalitet	117
4.2.7	Ett statligt huvudmannaskap kan ge längre handläggningstider	119
4.3	Ett kommunalt huvudmannaskap är möjligt men innebär nackdelar som är svåra att hantera	119
4.3.1	Med ett kommunalt huvudmannaskap hålls ansvaret för hela insatsen samman	119
4.3.2	Ett kommunalt huvudmannaskap knyter den personliga assistansen närmare andra kommunala insatser	121
4.3.3	Ett kommunalt huvudmannaskap skulle stärka incitamenten att utveckla och förbättra andra insatser	121
4.3.4	Ett kommunalt huvudmannaskap kan göra det lättare att följa upp med vilken kvalitet som assistansen utförs	122
4.3.5	Ett kommunalt huvudmannaskap kan innebära att den kommunala ekonomin blir mer avgörande	123
4.3.6	Ett kommunalt huvudmannaskap innebär inte förbättrade förutsättningar för likvärdighet över landet	124
4.3.7	Ett kommunalt huvudmannaskap innebär fortsatt risk för att individer känner sig låsta till en kommun	125

4.4	En sammanvägd bedömning av de tre alternativen	125
4.4.1	Därför går vi inte vidare med nuvarande ordning med ett delat huvudmannaskap	126
4.4.2	Det finns skäl för såväl ett statligt som ett kommunalt huvudmannaskap	126
4.4.3	Ett statligt huvudmannaskap uppfyller regeringens syften och löser vissa av problemen helt eller delvis	128
4.5	Staten ska vara ensam huvudman för insatsen personlig assistans	134
4.5.1	Utredning av behov, beslut om stöd och finansieringen av insatsen bör hållas ihop	135
4.5.2	Staten ska ta sitt ansvar genom assistansersättningen	137
4.5.3	Staten ska ansvara för ansökningar om tillfälligt utökad assistans	139
4.5.4	Vid ett statligt huvudmannaskap ska arbetsgivarna ansvara för sina assistenters sjuklönekostnader	143
4.5.5	Kommunen ska även fortsättningsvis ansvara för att utföra assistans om den enskilde begär det	149
4.5.6	Systemet behöver hänga ihop som en helhet	151
4.5.7	Eventuella glapp till följd av ett förändrat huvudmannaskap kan hanteras på olika sätt	155
4.5.8	Det förändrade huvudmannaskapet bör följas upp	157
5	En kvalifikation för personlig assistans	161
5.1	Vid ett statligt huvudmannaskap behövs en ny kvalifikation för rätten till assistansersättning	161
5.1.1	Flera faktorer avgör om en enskild har rätt till assistansersättning eller personlig assistans	161
5.1.2	LSS innehåller ingen fastställd undre gräns för rätten till personlig assistans	162
5.2	En kvalifikation ska skilja ut de som har stora och varaktiga behov	165

5.2.1	Vem skulle ha rätt till personlig assistans enligt 1994 års assistansreform?	165
5.2.2	Hur bör man tänka inför en ny kvalifikation?	166
5.2.3	Vi redovisar tre alternativ till kvalifikation.....	167
5.2.4	Alternativ 1 – Försäkringskassan gör en individuell bedömning utifrån kvantitativa och kvalitativa aspekter	168
5.2.5	Alternativ 2 – Försäkringskassan gör en sammanvägd bedömning av grundläggande och andra personliga behov	172
5.2.6	Alternativ 3 – Försäkringskassan gör en bedömning av om individen har behov av hjälp med grundläggande behov i genomsnitt mer än sju timmar per vecka	176
5.2.7	Alternativ 1 är mest förenligt med kraven i FN:s funktionsrättskonvention	178
5.2.8	En ny kvalifikation leder sannolikt till ökade kostnader	180
5.3	Vi lämnar ett huvudförslag och ett alternativt förslag till kvalifikation.....	186
5.3.1	Vårt huvudförslag – den kvalifikation för personlig assistans som gäller i dag behålls.....	187
5.3.2	Ett alternativ är att basera kvalifikationen på en sammanvägd bedömning av grundläggande behov och andra personliga behov.....	191
6	Kommunerna ska inte längre medfinansiera assistansersättningen	193
6.1	Medfinansieringen ska stimulera kommunerna att pröva behovet av insatser enbart utifrån den enskildes situation och behov	193
6.1.1	Medfinansieringen ingick i ett åtgärds paket med syfte att minska statens kostnader för personlig assistans	193
6.1.2	Kostnaderna för medfinansieringen har ökat.....	194
6.1.3	Även insatser enligt LSS har ökat över tid.....	196

6.2	Medfinansieringen bygger på antaganden om hur kommuner agerar om de ges vissa möjligheter	197
6.2.1	Det går att analysera medfinansieringen och kommunernas ageranden	198
6.3	Det är svårt att se hur medfinansieringen har påverkat kommunernas ageranden.....	200
6.3.1	Vi kan inte se några tydliga tecken på att kommunerna agerar på det sätt som medfinansieringen förutsätter	201
6.3.2	Utvecklingen av kommunernas kostnader sedan medfinansieringen infördes	202
6.3.3	Inget samband mellan kommunernas kostnader för LSS och kostnaderna för assistansersättning per invånare.....	204
6.3.4	Antalet personer med insatsen bostad med särskild service har ökat med nästan 70 procent ...	206
6.3.5	Inget samband mellan antalet personer som har bostad med särskild service och antalet personer som har assistansersättning på kommunnivå.....	209
6.3.6	LSS-utjämningen har en motverkande effekt	213
6.4	Kommunen har begränsade möjligheter att påverka den enskildes val av insats.....	216
6.5	Fortsatt medfinansiering innebär vissa problem och principiella överväganden	217
6.5.1	Beslut och finansiering av verksamhet bör hållas ihop	217
6.5.2	Medfinansieringen kan ge incitament för mer restriktiva bedömningar av den enskildes behov...	218
6.5.3	Medfinansieringen för med sig onödig administration.....	218
6.6	Kommunerna bör inte medfinansiera assistansersättningen.....	219
6.6.1	En avskaffad medfinansiering bör följas upp	220

7	Förbättrade möjligheter att säkra god kvalitet i personlig assistans.....	221
7.1	Fokuset på god kvalitet har stärkts sedan reformen genomfördes	222
7.1.1	Lagen innehåller även andra bestämmelser relaterade till verksamheternas och insatsernas kvalitet	226
7.2	Ansvar för uppföljning och kontroll är uppdelat på flera olika aktörer.....	226
7.2.1	Socialstyrelsen ansvarar för kunskapsstyrning och utveckling av metoder och arbetsformer.....	227
7.2.2	IVO ansvarar för tillståndsprövning och tillsyn av anordnare av personlig assistans.....	228
7.2.3	Kommunernas uppföljning enligt LSS.....	229
7.2.4	Försäkringskassan har inget uppdrag att följa upp kvaliteten i utförd assistans	232
7.3	Personlig assistans är en välfärdsmarknad med starka valfrihetsideal och marknadsmekanismer	235
7.3.1	Användarnas ageranden ska leda till ökad kvalitet	236
7.3.2	Företagen har fått en dominerande ställning på assistansmarknaden	237
7.3.3	Assistansmarknaden har en låg regleringsgrad....	238
7.3.4	Assistansmarknaden fungerar i stort sett bra.....	239
7.4	Möjligheterna att säkerställa en insats av god kvalitet är begränsade.....	240
7.4.1	Det är inte tydligt definierat vad som avses med god kvalitet och självbestämmande.....	240
7.4.2	Det finns inget sammanhållet system för att säkerställa en insats av god kvalitet gällande självbestämmandet	241
7.4.3	Staten har fokuserat på felaktiga utbetalningar och fusk	242

7.5	Utredningens förslag för att få till förbättrade möjligheter för uppföljning och insyn.....	243
7.5.1	Förslagen utgår från assistansområdets särskilda förutsättningar och ska bidra till två olika syften.....	243
7.5.2	Ett förtydligande av god kvalitet i personlig assistans	245
7.5.3	Försäkringskassan ska följa upp den utförda assistansens kvalitet genom användarundersökningar	250
7.5.4	Kommunernas möjligheter att få information bör användas i framtida kontroll av assistansersättningen	252
8	Överföring av ansvar och beslut från kommunerna till staten.....	255
8.1	De kommunala besluten behöver anpassas	255
8.1.1	De kommunala besluten är ofta tidsbegränsade....	256
8.1.2	Försäkringskassan kommer behöva se till att nödvändig information kan föras över till staten	256
8.2	Så kan de kommunala besluten föras över till Försäkringskassan	261
8.2.1	Lagstiftningen ska träda i kraft den 1 januari 2026	261
8.2.2	Vissa principer bör vara styrande för överföringen av kommunala beslut	263
8.2.3	De kommunala besluten ska föras över löpande...	264
8.2.4	En realistisk planering är en förutsättning för en lyckad överföring av beslut	265
8.2.5	Kommunerna ska anmäla beslut om personlig assistans för överföring	266
8.3	Försäkringskassans beslut i överförda ärenden.....	270
8.3.1	Försäkringskassan ska besluta om assistansersättning	270
8.3.2	Försäkringskassans prövning skiljer sig åt från ordinarie förfarande.....	271

8.3.3	Beslut om särskilda skäl för assistansersättning för tid i verksamhet.....	274
8.3.4	Försäkringskassans beslut får överklagas	275
8.3.5	Försäkringskassans beslut ska gälla tills vidare ...	276
8.3.6	Överföringstidpunkten kan anpassas utifrån det enskilda ärendet	277
8.3.7	Hänsyn bör tas till avdrag för föräldraansvar.....	278
8.3.8	Skriftlig ansökan är inget krav.....	278
8.3.9	Ingen åldersgräns för överföring.....	279
8.4	Försäkringskassan kan behöva ompröva vissa överförda beslut	279
8.4.1	Omprovningen i överförda ärenden ska begränsas i tid.....	280
8.4.2	En mer långtgående omprovningsskyldighet behövs i vissa fall.....	285
8.5	Den enskildes skyldighet att anmäla ändrade förhållanden bör begränsas	288
8.5.1	Försäkringskassan bör informera om regler för återbetalning.....	289
8.6	Kommunernas handläggning efter ikraftträdandet	290
8.6.1	Kommunerna ska handlägga färdigt pågående ansökningar	290
8.6.2	Kommunens beslut upphör när Försäkringskassans beslut börjar gälla.....	292
8.6.3	Kommunen behåller ansvaret för vissa ärenden..	292
8.6.4	Äldre bestämmelser fortsätter att gälla för de beslut som kommunen behåller ansvaret för.....	293
8.6.5	Försäkringskassan tar över tillfällig utökning av personlig assistans	294
8.6.6	Staten ska kompensera kommunerna genom ett riktat statsbidrag.....	295
8.7	Försäkringskassans handläggning efter ikraftträdandet.....	299
8.7.1	Äldre bestämmelser ska tillämpas för tid före ikraftträdandet.....	299
8.7.2	Försäkringskassan finansierar assistansen från och med den dag då myndighetens beslut börjar gälla.	299

8.7.3	51 kap. 17 § socialförsäkringsbalken ska fortsätta tillämpas i vissa fall	300
8.8	Inga EU-rättsliga skillnader mot i dag.....	300
8.9	Det behövs ändringar i sekretesslagstiftningen	301
8.9.1	Sekretess för uppgifter som ska föras över från kommunen till staten	301
8.9.2	Kommunerna får en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet	302
8.9.3	Socialtjänstsekretessen ska inte föras över.....	305
8.10	Behandling av personuppgifter kräver inte ändring i lag	306
8.10.1	Det finns rättslig grund för personuppgiftsbehandling.....	306
8.10.2	Behovet av ett förändrat huvudmannaskap väger tyngre än integritetsriskerna	309
8.10.3	En eventuell inskränkning i grundlagsskyddet är godtagbar	309
8.10.4	Befintlig reglering för behandling av känsliga personuppgifter är tillräcklig	310
9	Förslagens kostnader och konsekvenser	313
9.1	Kraven för konsekvensanalysen framgår av kommittéförordningen och våra direktiv	313
9.2	Våra förslag i korthet	314
9.2.1	Förändrade uppgifter för och uppdrag till myndigheter bör rymmas inom ordinarie anslag ..	315
9.3	Förslagen får konsekvenser för de offentliga finanserna....	316
9.3.1	Med ett statligt huvudmannaskap och en bibehållen kvalifikation får något fler personer assistansersättning	316
9.3.2	Den ekonomiska regleringen mellan stat och kommun	333
9.3.3	Förslag till finansiering.....	342
9.4	LSS-utjämningen kommer att behöva justeras.....	345
9.4.1	Prislapparna för kommunal respektive statlig assistans slås ihop	345

9.4.2	Personalkostnadsindex behöver ändras men ha kvar nuvarande konstruktion	346
9.4.3	Det kommer att behövas särskilda beräkningsregler under en begränsad period.....	347
9.5	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	348
9.5.1	En inskränkning i den kommunala självstyrelsen får inte gå utöver lagstiftningens ändamål	349
9.5.2	Förslagen påverkar inte den kommunala självstyrelsen.....	350
9.6	Förslagen har viss betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.....	352
9.7	Inga märkbara konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i alla delar av landet	354
9.8	Våra förslag påverkar till viss del små företag i assistansbranschen.....	355
9.9	Våra förslag får inga konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.....	356
9.10	Förslagen påverkar inte möjligheten att nå de integrationspolitiska målen	356
9.11	Konsekvenser för personer med funktionsnedsättning	357
9.12	Konsekvenser för barn och unga	358
10	Författningskommentar	361
10.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade	362
10.2	Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	373
10.3	Förslag till lag om ändring i lagen (2008:342) om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade	381
	Särskilt yttrande.....	383
	Litteratur- och källförteckning	385

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2021:76	393
Bilaga 2	Enkätresultat och underlag för bedömningar av kostnader och konsekvenser	409

Sammanfattning

Huvudmannaskapsutredningen har haft i uppdrag att analysera och lämna förslag på hur insatsen personlig assistans kan organiseras i ett statligt huvudmannaskap. Förslaget ska syfta till en ändamålsenlig reglering som skapar långsiktiga och stabila förutsättningar för insatser av god kvalitet och som präglas av hög rättssäkerhet och möjligheter till uppföljning och kontroll.

I uppdraget har ingått att analysera för- och nackdelar med ett förändrat huvudmannaskap för personlig assistans. Utredningen har undersökt flera lösningar, men valt att avgränsa analysen av för- och nackdelar till tre alternativ: nuvarande ordning med ett delat huvudmannaskap, ett samlat statligt huvudmannaskap och ett samlat kommunalt huvudmannaskap.

Därutöver har utredningen haft i uppdrag att

- föreslå hur ett statligt huvudmannaskap kan utformas,
- överväga förslag till alternativa lösningar till ett statligt huvudmannaskap, beskriva organisatoriska och finansiella förändringar och beräkna kostnaderna och finansiering för var och en av de alternativa lösningar som föreslås,
- lämna förslag om hur överföring och anpassningar av kommunala beslut om personlig assistans till assistansersättningen enligt socialförsäkringsbalken kan genomföras.

Ett statligt huvudmannaskap är att föredra framför nuvarande ordning och ett kommunalt huvudmannaskap

Vi bedömer att alla alternativ har för- och nackdelar, men att ett statligt huvudmannaskap är att föredra framför både nuvarande ordning och ett kommunalt huvudmannaskap. Utredningen bedömer att ett

statligt huvudmannaskap är det alternativ som bäst bidrar till långsiktiga och stabila förutsättningar för insatsen personlig assistans.

Vår analys visar att ett statligt huvudmannaskap skapar förutsättningar för ökad likvärdighet och rättssäkerhet i bedömningen av rätten till personlig assistans. Ett statligt huvudmannaskap skapar även bättre förutsättningar för arbetet mot felaktiga utbetalningar och välfärds-kriminalitet. Eftersom staten är en större ekonomi har den även bättre förutsättningar att klara av situationer där behovet av eller kostnaderna för personlig assistans ökar mycket eller oväntat. Ett statligt huvudmannaskap bör därmed även minska risken för att det uppstår situationer där ekonomiska överväganden påverkar en enskilds rätt till insatsen. Med ett statligt huvudmannaskap kommer man även till rätta med flera av de problem som dagens delade huvudmannaskap leder till.

Även om det finns fördelar med ett kommunalt huvudmannaskap har vi inte sett att dessa är tillräckligt starka för att vi ska föreslå ett alternativ till ett statligt huvudmannaskap. Det beror främst på att vissa av de nackdelar som skulle följa med ett kommunalt huvudmannaskap är svåra att lösa. Vi bedömer också att det skulle vara svårare att föra över och anpassa cirka 15 000 statliga beslut om assistansersättning till kommunerna än att föra över och anpassa cirka 5 000 kommunala beslut till staten.

Det finns även nackdelar med ett statligt huvudmannaskap. Det handlar främst om att avståndet mellan assistansanvändarna och huvudmannen ökar och att olika huvudmän behöver samordna sig och sina insatser för att de enskilda ska få sina behov tillgodosedda. Vi bedömer att flera av dessa nackdelar går att hantera genom de åtgärder som vi föreslår.

Ett statligt huvudmannaskap skapar inte ensamt långsiktiga och stabila förutsättningar för insatsen

Ett statligt huvudmannaskap är ett första steg på vägen mot att skapa långsiktiga förutsättningar för den personliga assistansen. Det kommer att leda till ökad likvärdighet över landet och ökad stabilitet och legitimitet för insatsen och systemet. Samtidigt är det viktigt att ha rimliga förväntningar på vilka frågor och problem som ett statligt huvudmannaskap löser.

Enligt regeringens direktiv ska våra förslag syfta till en ändamålsenlig reglering som skapar långsiktiga och stabila förutsättningar för insatser av god kvalitet och som präglas av hög rättssäkerhet och möjligheter till uppföljning och kontroll. Vi har fäst stor vikt vid detta syfte, men kan konstatera att det delade huvudmannaskapet bara är en av flera frågor och problem som är viktiga att lösa för att man ska nå detta syfte.

Flera av dessa frågor och problem ligger utanför våra direktiv. Det handlar till exempel om vad för behov som ska krävas för att man ska få rätt till personlig assistans, hur behovsbedömningen ska gå till, i vilken utsträckning det ska ske en kontinuerlig omprövning av rätten till assistansersättning och vad som ska räknas som väsentligt ändrade förhållanden.

Utredningen vill understryka att ett förändrat huvudmannaskap förbättrar möjligheterna till men är inte ensamt tillräckligt för att skapa långsiktiga och stabila förutsättningar för en insats av god kvalitet och som präglas av hög rättssäkerhet och möjligheter till uppföljning och kontroll. Om regeringen och riksdagen vill åstadkomma detta behöver man därför i ett nästa steg också ta sig an dessa frågor och problem.

Staten ska ansvara för beslut och finansiering av personlig assistans

Utredningen föreslår att staten (genom Försäkringskassan) ska ha ett samlat huvudmannaskap för beslut om och finansiering av insatsen personlig assistans. Statens ansvar ska även fortsättningsvis utgöras av assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken. Det innebär att all personlig assistans i framtiden ska beslutas och finansieras av Försäkringskassan inom ramen för assistansersättningen. Det finns flera skäl till detta, men det handlar främst om att det skapar förutsättningar för största möjliga valfrihet för de försäkrade.

Bestämmelserna som reglerar kommunernas uppgift som huvudman för att besluta om och finansiera insatsen upphävs.

I ett statligt huvudmannaskap ska Försäkringskassan även ansvara för ansökningar om tillfälligt utökad assistans. I vissa fall kan behov av tillfälligt utökad assistans uppstå och behöva tillgodoses snabbt. Det är därför viktigt att Försäkringskassan skapar förutsättningar för att hantera sådana ansökningar i en särskild ordning. Såväl

Försäkringskassan som regeringen bör följa upp handläggningstiderna för ansökningar om assistansersättning och ansökningar om tillfälligt utökad assistans efter en övergång till ett statligt huvudmannaskap.

Kommunerna ska även fortsättningsvis utföra assistans om den enskilde begär det

Vi föreslår att kommunerna ska fortsätta att utföra personlig assistans om den enskilde begär det. Detta eftersom det behöver finnas en yttersta garant för att den enskilde får den insats som hen har rätt till. Det kan röra sig om situationer där det inte finns någon annan anordnare att välja på eller där en anordnare inte kan utföra all assistans som den enskilde har rätt till. Det kommunala utföraransvaret regleras genom en ny bestämmelse i LSS.

Det främsta skälet till att kommunerna ska ha kvar detta ansvar är att de har den organisation, kunskap och erfarenhet som krävs för att tillhandahålla och utföra tjänsten. Det skulle vara mycket svårt för staten att på ett effektivt sätt bygga upp en utförarorganisation som täcker hela landet. Sett ur ett offentligeconomiskt perspektiv skulle det sannolikt bli mer kostsamt att bygga upp och bibehålla en sådan organisation över tid än att bygga vidare på den verksamhet som kommunerna redan bedriver.

I ett statligt huvudmannaskap ska sjuklönekostnader ersättas genom timschablonen

Vid en övergång till ett statligt huvudmannaskap får arbetsgivarna ansvar för sjuklönekostnaderna för sina personliga assistenter. Det har tidigare ingått i det kommunala basansvaret men bör genom en ny bestämmelse i socialförsäkringsbalken hanteras av staten inom ramen för schablonersättningen.

För att kompensera arbetsgivarna för dessa kostnader föreslår vi att timschablonen höjs med 4,35 kronor i 2022 års nivå. Även denna del av schablonen bör räknas upp årligen med samma procentsats som den ordinarie ersättningen.

När det gäller de som anställer sina egna personliga assistenter behövs det en särskild ordning för att hantera kostnader för sjuklöner.

Detta eftersom det finns särskilda redovisningsregler som begränsar möjligheterna att låta även denna grupp få täckning för dessa kostnader genom schablonen. Vi föreslår därför att den ordning som gäller enligt 6 § andra stycket förordningen (1993:1091) om assistansersättning ska fortsätta att gälla vid ett statligt huvudmannaskap. Det innebär att de enskilda i första hand ska använda beviljade timmar för kostnader för sjuklöner, i den mån timmarna inte redan har använts. Om beviljad tid inte räcker för att ersätta sjuklönen får den enskilde ansöka om tillfälligt utökad assistansersättning för den delen som gäller kostnader i samband med en personlig assistents sjukdom.

Den nuvarande kvalifikationen för personlig assistans enligt LSS ska fortsätta att gälla

Utredningen föreslår att nuvarande kvalifikation för rätt till personlig assistans enligt LSS behålls i ett statligt huvudmannaskap. Det innebär att den undre gränsen för rätt till assistansersättning med i genomsnitt över 20 timmar i veckan tas bort. Försäkringskassan ska därmed pröva en enskilds rätt till assistansersättning utan någon undre gräns uttryckt i författning. Prövningen ska göras genom en individuell bedömning av den enskildes behov av stöd och service utifrån kvantitativa och kvalitativa aspekter. Med kvantitativa aspekter avses vilken tidsmässig omfattning en enskilds stödbehov har och med kvalitativa aspekter avses andra faktorer i den enskildes stödbehov.

Syftet med förslaget är att göra det möjligt för Försäkringskassan att göra en helhetsbedömning utifrån en individs samlade behov av stöd och service. En sådan möjlighet är särskilt angelägen när en enskilds grundläggande behov inte når upp till en viss tidsgräns men det ändå står klart att personen behöver hjälp i sin dagliga livsföring för att kunna leva som andra.

Vi bedömer att förslaget ligger i linje med intentionerna i assistansreformen och med vad som har uttryckts i olika domar i högsta instans. Vi bedömer också att kvalifikationen är det alternativ som bäst lever upp till FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Det bör inte framgå av lag vilka kvalitativa aspekter som ska ges företräde och hur dessa ska vägas samman vid bedömningen av en

individs behov av hjälp med grundläggande behov. Skälen till detta är dels att vi inte har i uppdrag att föreslå några förändringar som påverkar den enskildes rätt till personlig assistans, dels att vi bedömer att det skulle motverka syftet med vårt förslag att behålla nuvarande kvalifikation. Detta eftersom en sådan precisering skulle minska Försäkringskassans möjligheter att se till den enskildes samlade behov av stöd och service. Detta är särskilt viktigt med tanke på att de grundläggande behoven kan ändras över tid och därmed även vilka potentiella aspekter som kan bli aktuella i ett ärende. Det är därför inte möjligt eller önskvärt att på förhand precisera vilka aspekter som Försäkringskassan får eller ska ta hänsyn till i sin bedömning.

Vi lämnar även ett alternativt förslag till kvalifikation

Utredningen bedömer att kvalifikationen är en viktig del för att skapa långsiktiga och stabila förutsättningar för insatsen personlig assistans. Vi lämnar därför två förslag till kvalifikation. Detta eftersom vi bedömer att det är viktigt att regeringen kan välja mellan olika alternativ i den fortsatta beredningen.

Vårt alternativa förslag till kvalifikation innebär att rätten till assistansersättning ska bestämmas genom en sammanvägd bedömning av grundläggande och andra personliga behov med en fast tidsgräns. För att få rätt till assistansersättning ska den enskildes behov av hjälp med de grundläggande behoven uppgå till i genomsnitt mer än 3 timmar i veckan samtidigt som hela stödbehovet ska uppgå till i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan.

Kommunerna ska inte längre medfinansiera assistansersättningen

Vi föreslår att kommunerna inte längre ska vara skyldiga att medfinansiera de första 20 timmarna per vecka av assistansersättningen.

Vi har inte hittat några indikationer på att kommunerna minimerar sina kostnader för LSS genom att få enskilda att ansöka om assistansersättning i stället för andra kommunala insatser. Vår analys indikerar snarare att kostnader har förskjutits från staten till kommunerna under senare år.

En kommunal medfinansiering av assistansersättningen i en ordning där staten är ensam huvudman för insatsen innebär dessutom vissa problem och principiella överväganden som inte är lätta att hantera. Vi anser därför att medfinansieringen bör avskaffas i samband med en övergång till ett statligt huvudmannaskap. Detta eftersom beslut om och finansiering av verksamhet bör hållas ihop. Men det handlar även om att medfinansieringen leder till administrativa kostnader som är svåra att motivera i ett statligt huvudmannaskap.

God kvalitet bör definieras tydligare

Utredningen föreslår att arbetet med god kvalitet ska kompletteras med regler för att säkerställa den enskildes självbestämmande. Detta för att personlig assistans på ett mer ändamålsenligt vis ska svara upp mot målen för insatsen. Vad som avses med god kvalitet i fråga om självbestämmandet ska därför förtydligas i LSS. Förslaget syftar till att stärka den enskilde i uppgiften att följa upp att personlig assistans utförs med god kvalitet.

Kommunen bör ha en fortsatt roll för att kontrollen ska fungera i ett statligt huvudmannaskap

Vid en övergång till ett statligt huvudmannaskap kommer avståndet mellan huvudmannen och assistansanvändarna att öka. Utredningen bedömer därför att det finns skäl för att låta kommunerna ha en fortsatt roll i kontrollsystemet. Vi föreslår därför att kommunerna ska kunna anmäla till IVO om de får indikationer på att personlig assistans inte utförs med god kvalitet.

Syftet med förslaget är ta tillvara den närhet kommunerna har till olika assistansverksamheter och genom att de flesta enskilda ofta får andra insatser av sin hemkommun. Förslaget ger en ökad möjlighet att fånga upp situationer som inte uppfyller målen med personlig assistans.

De kommunala besluten ska föras över till staten

Vi föreslår att det statliga huvudmannaskapet ska träda i kraft den 1 januari 2026 och att de kommunala besluten om personlig assistans från detta datum ska föras över löpande till Försäkringskassan. Staten bör ansvara för planeringen av den praktiska överföringen av kommunala beslut. I stort sett alla kommunala beslut ska föras över till staten.

Överföringen bör utgå från att lagakraftvunna beslut kan föras över till staten inom loppet av tolv månader från ikraftträdandet. Den absoluta merparten av de kommunala besluten bör vara överförda senast den 31 december 2026.

Kommunerna ska anmäla sina lagakraftvunna beslut till Försäkringskassan, som ska besluta om rätt till assistansersättning med utgångspunkt i det kommunala beslutet. Försäkringskassan ska inte pröva den enskildes rätt till assistansersättning i samband med överföringen. Försäkringskassans beslut med anledning av en överföring ska gälla tills vidare och omfattas av särskilda omprövningsregler.

Kommunerna fortsätter att ha ansvaret för beslut om och finansiering av personlig assistans fram tills att Försäkringskassan har tagit över kommunens ärende. Vi föreslår att kommunerna ska kunna få ersättning för de kostnader för personlig assistans som de har haft efter ikraftträdandet fram till att Försäkringskassan tar över besluten.

Vi föreslår en sekretessbrytande bestämmelse i form av en uppgiftsskyldighet för kommunerna att i samband med överföringen lämna över de uppgifter som är nödvändiga för att Försäkringskassan ska kunna fullgöra sitt uppdrag inom ramen för assistansersättningen. Vi bedömer att det inte behövs någon lagändring för att myndigheterna ska få behandla nödvändiga personuppgifter i samband med överföringen.

Det finns ett fåtal beslut som avviker från reglerna i socialförsäkringsbalken allt för mycket för att de ska kunna föras över till staten utan negativa effekter för de enskilda. Vi föreslår att kommunerna ska fortsätta att ansvara för dessa beslut.

Förslagen bör leda till minskade administrativa kostnader men något ökade kostnader för assistansersättningen

Vi bedömer att våra förslag kommer att leda till årliga kostnadsbesparingar för det offentliga med totalt sett cirka 140 miljoner kronor. Vi beräknar att förslagen kommer att leda till en årlig besparing av administrativa kostnader med 240 miljoner kronor, samtidigt som vi bedömer att kostnader för assistansersättning kommer att öka med ytterligare 100 miljoner kronor. Besparingen av administrativa kostnader består av att kommunernas kostnader för handläggning och administration minskar med mer än vad Försäkringskassans kostnader för handläggning och administration ökar.

Vi bedömer att kostnaderna för assistansersättningen kommer att öka till följd av ett förändrat huvudmannaskap och av att Försäkringskassan ska tillämpa nuvarande kvalifikation för personlig assistans i LSS. Utöver kostnadsökningen för handläggning och administration uppskattar vi att Försäkringskassans kostnader kommer att öka med 100 miljoner kronor årligen. Kostnadsökningen beror framför allt på att vi bedömer att antalet personer som har rätt till assistansersättning kommer att öka något vid en övergång till ett statligt huvudmannaskap eftersom det då blir en mer likvärdig tillämpning över hela landet jämfört med i dag när 290 kommuner beslutar om rätten till personlig assistans.

Till detta kommer också kostnader av engångskaraktär. Det rör sig om cirka 46 miljoner kronor som Försäkringskassan behöver för att förbereda och genomföra överföringen av kommunala beslut.

Därutöver bedömer vi att det även kan finnas ett ”ackumulerat behov” av personer som kan komma att ansöka om assistansersättning vid införandet av ett statligt huvudmannaskap. Vi bedömer att ett sådant ackumulerat behov skulle kunna vara fem år inför införandet av ett statligt huvudmannaskap, vilket skulle motsvara en totalkostnad på cirka 500 miljoner kronor. Denna kostnad är av engångskaraktär och bör uppkomma under de första åren efter en övergång till ett statligt huvudmannaskap.

Statens ökade kostnader för förberedelse och överföring och det ackumulerade behovet bör finansieras genom den besparing av administrativa kostnader som förslagen beräknas leda till.

Beräkningarna av vad våra förslag kostar påverkas av flera faktorer. Våra beräkningar är därför osäkra. Till detta kommer också att

de förändringar i rätten till personlig assistans som trädde i kraft den 1 januari 2023 påverkar både hur många personer som kan få rätt till assistansersättning och hur många kommunala beslut som kommer att föras över till staten.

Utredningen föreslår att anslaget för kommunalekonomisk utjämning minskas med 10 323 miljoner kronor i 2021 års kostnads- och volymnivå till följd av huvudmannaskapsförändringen.

Utjämningsystemet för LSS-verksamhet anpassas till förändringen i kommunernas uppgifter inom verksamhetsområdet. Under de två första åren efter genomförandet av huvudmannaskapsförändringen bör speciella beräkningsregler för att överbrygga den tidseftersläpning som finns i utjämningsystemet tillämpas.

Lättläst sammanfattning

Huvudmannaskapsutredningen är en statlig utredning som har undersökt huvudmannaskapet för insatsen personlig assistans.

Huvudmannaskap betyder vem som ansvarar.

Kommunerna och staten ansvarar tillsammans för insatsen i dag.

Utredningen har undersökt fördelar och nackdelar med tre olika sätt att organisera huvudmannaskapet:

- Kommunerna och staten ansvarar tillsammans för insatsen
- Staten ansvarar för insatsen
- Kommunen ansvarar för insatsen

Utredningen ska också föreslå hur ett statligt huvudmannaskap ska fungera och räkna ut kostnaderna för detta.

Staten ska ha huvudmannaskap för personlig assistans

Utredningen visar att alla tre sätten
att organisera huvudmannaskapet
har fördelar och nackdelar.

Men det bästa alternativet är
att staten ansvarar för insatsen.

Om staten ansvarar för personlig assistans
kan besluten om insats bli mer lika i hela landet.
Det blir också lättare att arbeta
för att stoppa pengar som betalas ut fel och fusk.

Eftersom statens ekonomi är större än kommunens
kan fler få den insats de har rätt till
om behovet eller kostnaden ökar mycket.
På så sätt är det inte pengarna som bestämmer
om en person får den insats hen behöver.

En nackdel med ett statligt huvudmannaskap är
att avståndet mellan de som använder assistans
och huvudmannen ökar.

En annan nackdel är att staten, regionerna
och kommunerna måste samordna sina insatser.
Men utredningen föreslår
hur det ska kunna fungera på ett bra sätt.

Staten som huvudman kan inte ensam skapa en bra insats för framtiden

Ett statligt huvudmannaskap är ett första steg för att göra insatsen personlig assistans mer lik i hela landet.

Men det löser inte alla problem eller frågor om insatsen.

En viktig fråga är till exempel vilka behov som en person måste ha för att ha rätt till personlig assistans.

En annan viktig fråga är hur insatserna ska kunna följas upp och kontrolleras.

Hur dessa frågor ska lösas måste vara nästa steg i arbetet.

Staten ska ansvara för beslut och finansiering av personlig assistans

Utredningens förslag är att Försäkringskassan ska ansvara för beslut om insatsen personlig assistans och för finansieringen.

Finansieringen ska också i framtiden vara assistansersättning som det står i lagen socialförsäkringsbalken. På så sätt ökar möjligheterna för användarna

att bestämma vem som ska ge dem assistans och på vilket sätt.

Ibland kan en person snabbt behöva mer assistans under en tid, det som kallas tillfälligt utökad assistans. Försäkringskassan ska ansvara för ansökningar om tillfälligt utökad assistans. Därför är det viktigt att Försäkringskassan organiserar sitt arbete så att de kan arbeta på ett snabbt sätt med dessa ansökningar.

Efter att staten tagit över ansvaret för insatsen ska Försäkringskassan och regeringen undersöka hur lång tid det tar för en person att få besked om assistansersättning och om tillfälligt utökad assistans.

Det finns regler för kommunens ansvar för insatsen. När staten tar över ansvaret ska dessa regler tas bort.

Kommunerna ska fortsätta utföra personlig assistans

Kommunerna har organisation, kunskap och erfarenhet att utföra personlig assistans. Utredningen föreslår därför att kommunerna ska fortsätta ordna personlig assistans om det finns behov av det.

Det kan till exempel vara när det inte finns någon annan som användaren kan välja.

Det kan också vara om den som ordnar assistansen inte kan ge all assistans som användaren har rätt att få.

Kommunernas ansvar för att utföra assistans skrivs in i LSS.

Arbetsgivaren ansvarar för sjuklön för personliga assistenter

När staten blir huvudman ska arbetsgivarna ansvara för de personliga assistenternas sjuklön. Kommunerna har tidigare ansvarat för detta.

Utredningen föreslår en ändring i lagen socialförsäkringsbalken om att staten ska ersätta arbetsgivaren för detta som del av schablonersättningen.

Utredningen föreslår att schablonen för ersättning per timme höjs med 4,35 kronor.

Schablonen ska sedan höjas varje år på samma sätt som den vanliga ersättningen.

En del personer anställer sina egna personliga assistenter. Det finns regler för

hur schablonen ersätter delar av assistenternas sjuklön.
Reglerna säger att
de timmar som användaren fått för sjuklön
är de timmar som hen ska använda.
Om timmarna inte räcker
kan användaren ansöka om tillfälligt utökad assistans.
Utredningen förslår att dessa regler
ska fortsätta gälla när staten är huvudman.

Kvalifikation för att få personlig assistans enligt LSS

Kvalifikation är krav på vilka behov
en person måste ha för att få
personlig assistans eller assistansersättning.

Utredningen tycker att kvalifikation är viktigt
för att Försäkringskassan ska kunna
ta bra beslut om insatsen.

Utredningen har ett huvudförslag
och ett alternativ till huvudförslaget.

Huvudförslag:**Samma kvalifikation för att få personlig assistans efter att staten tagit över ansvaret**

Utredningens förslag är att den kvalifikationen som finns i dag för att en person ska få personlig assistans enligt LSS ska vara kvar.

Men i dag finns en regel att en person måste ha vissa behov av assistans minst 20 timmar i veckan för att få assistansersättning. Den regeln ska tas bort.

Försäkringskassan ska i stället pröva varje persons behov av stöd och service. De ska undersöka vilket stöd en person behöver, hur hen kan få stödet på bästa sätt och hur många timmar personen behöver stöd. Försäkringskassan ska alltså ta hänsyn till både kvalitet och kvantitet när de fattar beslut om personens rätt till assistansersättning.

Utredningen tycker att detta stämmer bra med assistansreformen och med det som står i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Utredningen har fått synpunkter på att det många gånger är svårt att veta hur kvalitet och kvantitet ska vägas tillsammans när ett beslut om insats ska fattas. Behoven en person har kan också ändras över tid. Försäkringskassan behöver därför mer riktlinjer för hur de ska göra det.

Men utredningens uppdrag har inte varit att föreslå några ändringar som påverkar rätten till personlig assistans. Därför ger utredningen inte något förslag om ändring av lagen. Utredningen ger inte heller några förslag om vad Försäkringskassan får eller ska ta hänsyn till när de fattar beslut om insatsen.

**Alternativt förslag:
Grundläggande behov och andra personliga behov
med en gräns för antalet timmar ska bestämma rätten
till assistansersättning**

Utredningen tycker att kvalifikationen är en viktig del för att skapa insatsen personlig assistans på ett bra sätt nu och i framtiden. Därför har utredningen ett alternativ till huvudförslaget:

För att få rätt till assistansersättning ska en person behöva hjälp med grundläggande behov mer än 3 timmar per vecka och personens hela behov av stöd ska vara mer än 20 timmar per vecka.

Kommunen ska inte betala för assistansersättningen

Utredningen föreslår att kommunerna inte längre ska vara med och betala de första 20 timmarna per vecka av assistansersättningen.

När staten blir huvudman för insatsen ska staten ansvara för alla beslut om assistans och betalning av stödet.

Tydligare definition av vad god kvalitet är

Det behöver bli tydligare i LSS vad god kvalitet är när det handlar om användarens rätt att vara med och bestämma om sin personliga assistans, alltså rätten till självbestämmande.

Utredningen föreslår därför att LSS ska ha tydligare regler för användarens rätt till självbestämmande.

Kommunen ska anmäla om insatsen personlig assistans inte fungerar bra

Avståndet blir längre mellan användare och huvudman när staten får ansvaret för personlig assistans.

Därför ska kommunerna fortsätta att ha en roll i hur insatsen fungerar och utförs. Kommunerna ska kunna anmäla till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) om de upptäcker att en insats inte fungerar bra eller inte har god kvalitet.

Staten ska ta över kommunernas beslut

Utredningen föreslår att staten ska ta över ansvaret för insatsen personlig assistans den 1 januari år 2026. Då ska kommunernas beslut om personlig assistans enligt LSS börja föras över från kommunerna till Försäkringskassan.

Kommunerna ska anmäla till Försäkringskassan de beslut om personlig assistans som kommunen redan fattat.

Försäkringskassan ska inte ändra de besluten.

Särskilda regler om detta ska finnas under den första tiden som staten tar över ansvaret för insatsen.

Försäkringskassan ska ha tagit över de flesta av besluten den 31 december 2026.

Kommunerna ska fortsätta ansvara för vissa beslut

Det finns några få beslut som inte kan föras över till staten eftersom det i så fall skulle bli sämre för användaren. Det är beslut som inte följer reglerna i lagen socialförsäkringsbalken. Utredningen föreslår att kommunerna får fortsätta att ansvara för dessa beslut.

Kommunerna ska få ersättning från staten

Kommunen fortsätter att ansvara för beslut om och finansiering av personlig assistans fram till att Försäkringskassan tar över besluten. Men utredningen föreslår att kommunen ska kunna få ersättning från staten för de kostnader kommunen haft för personlig assistans efter 1 januari 2026 fram till att Försäkringskassan har tagit över beslutet.

Kommunerna ska lämna uppgifter till Försäkringskassan

Kommunerna har sekretess.

Det betyder att de inte får berätta för någon annan den information de har om en medborgare.

Men utredningen föreslår att kommunen måste lämna alla uppgifter till Försäkringskassan som Försäkringskassan behöver för att ta över beslutet. Kommunerna kan göra det utan att bryta mot lagen om sekretess.

Förslagen minskar kostnaderna för administration men ökar kostnaderna för assistansersättning

Förslagen i utredningen kommer att minska kostnaderna för administration.

Men kostnaden för assistansersättning ökar.

Fler personer kommer ha rätt till assistansersättning när besluten om personlig assistans blir mer lika efter att staten fått ansvaret för insatsen.

Försäkringskassan kommer också att behöva mer pengar under en tid för att förbereda och börja det nya arbetet.

Utredningen tror också att det blir fler personer som kommer få assistansersättning i början.

Förslagen i utredningen kommer att leda till minskade kostnader för det offentliga. Utredningen tror att den totala minskningen per år blir 140 miljoner kronor. Men det är svårt att räkna ut eftersom det är osäkert hur många fler personer som kommer att få ersättning för assistans.

Budgeten för att jämna ut skillnader mellan kommuner ska bli mindre

Kostnaden för att ansvara för insatsen personlig assistans och annan LSS-verksamhet kan vara mycket olika i olika kommuner. Därför finns en särskild budget för att jämna ut kostnader mellan kommuner så att det är möjligt för alla kommuner att ge stöd och omsorg.

När staten nu tar över ansvaret för insatsen kommer kostnaderna för kommunerna att bli mindre. Utredningen föreslår därför att staten ska minska den budget som finns för att jämna ut skillnader mellan kommunerna.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

dels att 9 b–9 d §§, 9 f och 9 g §§, 11–12 §§ och 24 § ska upphöra att gälla,

dels att 2 §, 6 §, 8 a §, 9 §, 15–15 b §§, 16 §, 23 § och 26 g § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 26 j § och 26 k §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Varje region ska, om inte något annat avtalats enligt 17 §, svara för insatser enligt 9 § 1.

Varje kommun ska, om inte något annat avtalats enligt 17 §, svara för insatser enligt 9 § 2–10.

Varje kommun ska, om inte något annat avtalats enligt 17 §, svara för insatser enligt 9 § 3–10.

Försäkringskassan ska svara för beslut om och finansiering av insatser enligt 9 § 2 enligt bestämmelserna i 51 kap. socialförsäkringsbalken.

Varje kommun ska, om inte något annat avtalats enligt 17 §, svara för att den person som kommunen ansvarar för enligt 16 § får insats enligt 9 § 2 utförd om per-

sonen väljer kommunen som anordnare av insatsen.

6 §

Verksamheten enligt denna lag ska vara av god kvalitet och bedrivas i samarbete med andra berörda samhällsorgan och myndigheter. Verksamheten ska vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Den enskilde ska i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges. Kvaliteten i verksamheten ska systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras.

För verksamheten enligt denna lag ska det finnas den personal som behövs för att ett gott stöd och en god service och omvårdnad ska kunna ges.

I verksamhet enligt denna lag får endast den som har ett sådant bevis som avses i 4 kap. 5 a § patientsäkerhetslagen (2010:659) använda yrkestiteln undersköterska. Den som saknar behörighet att använda yrkestiteln får inte använda en titel som kan förväxlas med den yrkestiteln. Lag (2021:737).

För att en insats enligt 9 § 2 ska vara av god kvalitet ska den enskilde inom ramen för gällande rätt få bestämma

- vad insatsen ska användas till,
- vem som ska utföra den,
- när den ska utföras,
- var den ska utföras, och
- hur den ska utföras.

8 a §

I ett ärende som gäller insatser enligt 9 § har den enskilde rätt att muntligen vid besök lämna uppgifter inför nämnden, om det inte finns särskilda skäl mot det.

I ett ärende som gäller insatser enligt 9 § 1 och 3–10 har den enskilde rätt att muntligen vid besök lämna uppgifter inför nämnden, om det inte finns särskilda skäl mot det.

Den enskilde ska underrättas om sin rätt enligt första stycket.

9 §

Insatserna för särskilt stöd och service är

1. rådgivning och annat personligt stöd som ställer krav på särskild kunskap om problem och livsbetingelser för människor med stora och varaktiga funktionshinder,

2. *biträde av personlig assistent* 2. *personlig assistans (assistans- eller ekonomiskt stöd till skäliga ersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken).*
kostnader för sådan assistans, till den del behovet av stöd inte täcks av beviljade assistanstimmar enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken,

3. ledsagarservice,

4. biträde av kontaktperson,

5. avlösarservice i hemmet,

6. korttidsvistelse utanför det egna hemmet,

7. korttidstillsyn för skolungdom över 12 år utanför det egna hemmet i anslutning till skoldagen samt under lov,

8. boende i familjehem eller bostad med särskild service för barn eller ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet,

9. bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna,

10. daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder som saknar förvärsarbete och inte utbildar sig.

9 b §

Insatser enligt 9 § 2 avser tid efter det att den insatsberättigade har uppnått riktåldern för pension enligt 2 kap. 10 a–10 d §§ socialförsäkringsbalken endast om

1. *insatsen har beviljats innan han eller hon har uppnått riktåldern för pension, eller*

2. *ansökan om sådan insats inkommer till kommunen senast dagen före den dag när riktåldern för pension uppnås och därefter blir beviljad.*

Insatser enligt 9 § 2 får dock inte utökas efter det att den insatsberättigade har uppnått riktåldern för pension.

9 c §

När ekonomiskt stöd enligt 9 § 2 har beviljats och assistans utförs av någon som är närstående till eller lever i hushållsgemenskap med den insatsberättigade och som inte är anställd av kommunen, ska

1. kommunen få besöka den insatsberättigade när det behövs för bedömningen av rätten till eller behovet av insatsen eller i övrigt för tillämpningen av denna lag, och

2. Inspektionen för vård och omsorg få tillträde till bostaden för att inspektera assistansen enligt 26 d §.

Vid inspektion enligt första stycket 2 gäller inte 26 e §. Om en myndighet vid upprepade tillfällen utan giltig anledning vägras besök eller inspektion enligt första stycket, får det ekonomiska stödet enligt 9 § 2 dras in eller sättas ned. För att stödet ska få dras in eller sättas ned krävs att den insatsberättigade har informerats om denna påföljd.

Med närstående enligt första stycket avses make, sambo, barn, förälder och syskon samt deras makar, sambor och barn.

9 d §

Som kostnad för personlig assistans enligt 9 § 2 anses inte ersättning för assistans som utförs av någon

- 1. som inte har fyllt 18 år,*
- 2. som är bosatt utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet,*
- 3. som till följd av sjukdom, ålderdom eller liknande orsak saknar förmåga att utföra arbete som personlig assistent, eller*
- 4. på arbetstid som överstiger den tid som anges i 2–4 §§ lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete, 5–10 b §§ arbetstidslagen (1982:673) eller kollektivavtal som uppfyller kraven i 3 § arbetstidslagen.*

Även om assistansen har utförts utan tillstånd lämnas ekonomiskt stöd enligt 9 § 2 om

- 1. verksamheten har haft tillstånd under avtalstiden och assistansen har utförts senast två veckor efter den dag då den assistansberättigade underrättades om att tillståndet har upphört att gälla, eller*
- 2. det finns särskilda skäl.*

9 f §

När behovet av personlig assistans bedöms för ett barn ska det bortses från det hjälpbehov som en vårdnadshavare normalt ska tillgodose enligt föräldrabalken med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter.

Detta ska göras genom schablonavdrag (föräldraavdrag) från barnets behov av hjälp med grundläggande behov och andra personliga behov enligt 9 a §. Föräldraavdrag ska fastställas med hänsyn till barnets ålder och göras dels från grundläggande behov, dels från andra personliga behov. Avdrag ska dock inte göras till den del hjälpbehovet avser

1. sådant stöd som avses i 9 a § första stycket 1 eller 7,

2. åtgärder som är direkt nödvändiga för att hjälp enligt 9 a § första stycket 1 eller 7 ska kunna ges,

3. måltider i form av sondmatning, eller

4. åtgärder som är direkt nödvändiga för förberedelse och efterarbete i samband med sådana måltider,

5. grundläggande behov från och med den månad då barnet fyller 12 år,

6. andra personliga behov före den månad då barnet fyller ett år, eller

7. andra personliga behov från och med den månad då barnet fyller 18 år.

Regeringen får meddela föreskrifter om föräldraavdragens storlek.

Om omvårdnadsbidrag lämnas får det inte påverka bedömningen av behovet av personlig assistans.

9 g §

Personlig assistans enligt 9 § 2 lämnas inte för sjukvårdande insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

11 §

Om någon till följd av ålderdomssvaghet, sjuklighet, långvarigt missbruk av beroendeframkallande medel eller någon annan liknande orsak är ur stånd att själv ta hand om sådant ekonomiskt stöd från kommunen som avses i 9 § 2, får kommunen besluta att ersättningen skall betalas ut till någon annan person för att användas till kostnader för personlig assistans till den stödberättigade.

11 a §

Den som är arbetsgivare för eller uppdragsgivare åt en personlig assistent ska lämna följande uppgifter till kommunen:

1. Uppgifter som visar om assistenten är närstående till eller lever i hushållsgemenskap med den insatsberättigade, om assistenten har fyllt 18 år och om assistenten är bosatt inom eller utanför EES-området.

Uppgifterna ska lämnas innan assistansen börjar utföras och vid ändrade förhållanden.

2. Uppgifter som visar den arbetstid som assistenten har arbetat

hos en insatsberättigad. Uppgifterna ska lämnas månadsvis i efterhand.

3. Uppgifter som visar att något förhållande som anges i 9 d § 3 inte föreligger. Uppgifterna ska lämnas på begäran av kommunen.

12 §

Kommunen får besluta om återbetalning av ekonomiskt stöd som kommunen beviljat enligt 9 § 2, om den som erhållit stödet eller hans eller hennes ställföreträdare genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att det ekonomiska stödet har lämnats felaktigt eller med för högt belopp. Detsamma gäller om det ekonomiska stödet annars har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp och den som erhållit stödet eller hans eller hennes ställföreträdare skäligen borde ha insett detta.

15 §

Till kommunens uppgifter hör att

1. fortlöpande följa upp vilka som omfattas av lagen och vilka deras behov av stöd och service är,
2. verka för att personer som anges i 1 § får sina behov tillgodosedda,
3. informera om mål och medel för verksamheten enligt denna lag,
4. medverka till att personer som anges i 1 § får tillgång till arbete eller studier,
5. verka för att det allmänna fritids- och kulturutbudet blir tillgängligt för personer som anges i 1 §,
6. anmäla till överförmyndaren dels när en person som omfattas av 1 § kan antas behöva förmyndare, förvaltare eller god man, dels

när ett förmynderskap, förvaltarskap eller godmanskap bör kunna upphöra,

7. samverka med organisationer som företräder människor med omfattande funktionshinder,

8. anmäla till Försäkringskassan när *någon som har ansökt om biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till sådan assistans enligt 9 § 2 kan antas ha rätt till assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken,*

8. anmäla till *Inspektionen för vård och omsorg och Försäkringskassan när det finns anledning att anta att någon som har beviljats assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken inte får personlig assistans med god kvalitet enligt 6 § fjärde stycket.*

9. underrätta Försäkringskassan när någon som får assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken beviljas boende med särskild service, daglig verksamhet, barnomsorg eller någon annan insats som kan påverka behovet av personlig assistans,

10. anmäla till Försäkringskassan om det finns anledning att anta att assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken används för annat än köp av personlig assistans eller kostnader för personliga assistenter, och

11. anmäla till Inspektionen för vård och omsorg om det finns anledning att anta att en enskild bedriver yrkesmässig verksamhet med personlig assistans utan tillstånd enligt 23 § eller att en tillståndshavares lämplighet för att bedriva sådan verksamhet kan ifrågasättas.

Kommunen ska fortlöpande följa vilka som är beviljade assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken och kan ha behov av kompletterande insatser enligt denna lag eller enligt socialtjänstlagen (2001:453).

15 a §

Kommunen *skall* lämna ut vissa personuppgifter beträffande enskilda som beviljas insatser enligt 9 § till Socialstyrelsen för framställning av officiell statistik.

Kommunen *ska* lämna ut vissa personuppgifter beträffande enskilda som beviljas insatser enligt 9 § 1 och 3–10 till Socialstyrelsen

Regeringen meddelar föreskrifter om vilka uppgifter som *skall* lämnas ut.

för framställning av officiell statistik.

Regeringen meddelar föreskrifter om vilka uppgifter som *ska* lämnas ut.

15 b §

En kommun som har tagit emot ett beslut från Försäkringskassan som innebär att en enskild saknar rätt till assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken, ska utan dröjsmål informera den enskilde om förutsättningarna för insatser enligt 9 § 1–10. Detta gäller dock inte om det är uppenbart obehövt att lämna sådan information.

En kommun som har tagit emot ett beslut från Försäkringskassan som innebär att en enskild saknar rätt till assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken, ska utan dröjsmål informera den enskilde om förutsättningarna för insatser enligt 9 § 1 och 3–10. Detta gäller dock inte om det är uppenbart obehövt att lämna sådan information.

16 §

En kommuns ansvar enligt denna lag gäller gentemot dem som är bosatta i kommunen. Ansvaret för insatser enligt 9 § 2–10 omfattar dock inte dem som är bosatta i kommunen genom beslut av en annan kommun i fall som avses i 16 c eller 16 d §.

Om en person som anges i 1 § tänker bosätta sig i en kommun, ska kommunen på ansökan meddela förhandsbesked om rätten till insatser enligt 9 §. Vid prövningen av en ansökan om förhandsbesked ska bestämmelserna i denna lag gälla. Kommunen ska utan dröjsmål planera och förbereda insatser som förhandsbeskedet ger den enskilde rätt till

En kommuns ansvar enligt denna lag gäller gentemot dem som är bosatta i kommunen. Ansvaret för insatser enligt 9 § 3–10 omfattar dock inte dem som är bosatta i kommunen genom beslut av en annan kommun i fall som avses i 16 c eller 16 d §.

Om en person som anges i 1 § tänker bosätta sig i en kommun, ska kommunen på ansökan meddela förhandsbesked om rätten till insatser enligt 9 § 1 och 3–10. Vid prövningen av en ansökan om förhandsbesked ska bestämmelserna i denna lag gälla. Kommunen ska utan dröjsmål planera och förbereda insatser som förhandsbeskedet ger den enskilde

om han eller hon bosätter sig i kommunen. Förhandsbeskedet gäller under sex månader räknat från den dag då insatserna blir tillgängliga för den enskilde.

rätt till om han eller hon bosätter sig i kommunen. Förhandsbeskedet gäller under sex månader räknat från den dag då insatserna blir tillgängliga för den enskilde.

Förhandsbesked enligt andra stycket ska också meddelas på ansökan av en person som redan är bosatt i kommunen, om en annan kommun enligt 16 c eller 16 d § har ansvaret enligt denna lag, och om ansökan avser

1. insats enligt 9 § 8 eller 9, eller
2. andra insatser enligt 9 § och den enskilde ordnar eget boende.
2. andra insatser enligt 9 § 1 och 3–10 och den enskilde ordnar eget boende.

Om behov av insatser enligt denna lag uppkommer under en tillfällig vistelse i en kommun ska kommunen ansvara för det stöd och den hjälp som behövs i akuta situationer.

I fråga om regionens förpliktelser gäller vad som sägs i denna paragraf om kommunen i stället regionen.

23 §

En enskild person får inte utan tillstånd av Inspektionen för vård och omsorg yrkesmässigt bedriva verksamhet som avses i 9 § 2–10.

Tillstånd att bedriva verksamhet som avses i första stycket får meddelas endast den som genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten. I fråga om en juridisk person ska prövningen sammantaget avse

1. den verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten,
2. styrelseledamöter och styrelsesuppleanter,
3. bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag, och
4. personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten.

Vidare krävs att den enskilda personen i övrigt bedöms lämplig. I fråga om en juridisk person krävs att samtliga som anges i andra stycket 1–4 bedöms lämpliga. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas.

Kommuner och regioner som ska bedriva verksamhet som avses i första stycket ska anmäla denna verksamhet till Inspektionen för vård och omsorg innan verksamheten påbörjas.

Den som har beviljats *ekonomiskt stöd* för personlig assistans enligt 9 § 2 eller *assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken*, och som har anställt någon för sådan personlig assistans, ska göra en anmälan till Inspektionen för vård och omsorg innan assistenten påbörjar sitt arbete.

Den som har beviljats *assistansersättning* för personlig assistans enligt 9 § 2 och som har anställt någon för sådan personlig assistans, ska göra en anmälan till Inspektionen för vård och omsorg innan assistenten påbörjar sitt arbete.

24 §

Den som har meddelats tillstånd enligt 23 § och som har anlitats för att utföra personlig assistans åt en enskild, är skyldig att tillhandahålla all den assistans för vilken den enskilde har beviljats ekonomiskt stöd enligt 9 § 2 eller assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken.

Detta gäller dock inte om tillståndshavaren har särskilda skäl för att inte tillhandahålla all assistans.

26 g §

Om ett missförhållande enligt 26 f § första stycket är allvarligt och Inspektionen för vård och omsorgs föreläggande inte följts, får inspektionen besluta att helt eller delvis återkalla tillståndet för verksamheten. Om verksamheten inte är tillståndspliktig får inspektionen i stället besluta att helt eller delvis förbjuda fortsatt verksamhet.

Om missförhållandet innebär fara för enskildas liv, hälsa eller personliga säkerhet i övrigt, får Inspektionen för vård och omsorg besluta att utan föregående föreläggande helt eller delvis återkalla

tillståndet för verksamheten. Om verksamheten inte är tillståndspliktig får inspektionen i stället besluta att helt eller delvis förbjuda fortsatt verksamhet.

Ett tillstånd att bedriva verksamhet får även återkallas om tillståndshavaren inte tillhandahåller assistans enligt 24 §.

Ett tillstånd att bedriva verksamhet får även återkallas om tillståndshavaren inte tillhandahåller assistans enligt 51 kap. 2 § tredje stycket socialförsäkringsbalken.

Ett tillstånd får återkallas utan föregående föreläggande om tillståndshavaren inte uppfyller kraven i 23 § andra och tredje styckena eller 23 a §.

26 j §

Om Inspektionen för vård och omsorg finner att en verksamhet som står under tillsyn enligt denna lag inte lämnar personlig assistans med god kvalitet enligt 6 § fjärde stycket och det har betydelse för enskildas möjligheter att kunna få de insatser de har rätt till, får inspektionen förelägga den som svarar för verksamheten att avhjälpa bristen. Ett föreläggande ska innehålla uppgifter om de åtgärder som inspektionen anser nödvändiga för att den påtalade bristen ska kunna avhjälpas. Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

26 k §

Om en brist enligt 26 j § är allvarlig och Inspektionen för vård och omsorgs föreläggande inte följts, får inspektionen besluta att helt eller delvis återkalla tillståndet för verksamheten. Om verksamheten inte är tillståndspliktig får inspek-

tionen i stället besluta att helt eller delvis förbjuda fortsatt verksamhet.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för personlig assistans som avser tid före ikraftträdandet.
 3. Ansvarig nämnd är skyldig att slutföra en utredning och fatta beslut avseende ansökningar om insats enligt 9 § 2 som har kommit in till nämnden före ikraftträdandet och som inte har prövats slutligt. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för nämndens prövning för tid efter ikraftträdandet.
 4. Nämndens prövning enligt punkten 3 ska endast omfatta tid före ikraftträdandet när det gäller ansökningar avseende personer som har ansökt både om insats enligt 9 § 2 och om assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken och ansökan om assistansersättning avser tid från och med den 1 januari 2026. Det samma gäller om nämnden har anmält till Försäkringskassan enligt 15 § 8 i dess lydelse före den 1 januari 2026 att personen kan antas ha rätt till assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken.
 5. Den nämnd som svarar för insats enligt 9 § 2 ska från den 1 januari 2026 skriftligen anmäla gällande beslut om beviljande av insats enligt 9 § 2 för överföring till Försäkringskassan, om inte något annat framgår av punkten 6. En sådan anmälan ska göras för de beslut om beviljande av insats enligt 9 § 2 som var gällande den 1 januari 2026 eller som har meddelats därefter och som har vunnit laga kraft.
 6. Punkten 5 gäller inte
 - beslut om insats enligt 9 § 2 som avser en person som bor i en gruppbostad,
 - förhandsbesked om att bevilja rätt till insats enligt 16 § andra stycket, som inte har verkställts,
 - beslut om insats enligt 9 § 2 som avser en person som är beviljad assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken, eller
 - beslut om tillfällig utökning av personlig assistans.
 7. När Försäkringskassan har fattat beslut enligt punkten 3 i övergångsbestämmelserna till lagen (0000:00) om ändring i socialförsäkringsbalken ska ansvarig nämnd fortsätta att ansvara för

insatsen enligt 9 § 2 till dess att Försäkringskassans beslut börjar gälla enligt punkten 4 i övergångsbestämmelserna till lagen (0000:00) om ändring i socialförsäkringsbalken. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för dessa ärenden. Bestämmelsen i 6 § fjärde stycket i dess lydelse från och med den 1 januari 2026 tillämpas dock för personlig assistans som avser tid efter ikraftträdandet.

8. Ansvarig nämnd ska behålla ansvaret för gällande ärenden och beslut om insats enligt 9 § 2 som inte har förts över eller inte ska föras över till Försäkringskassan. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för dessa ärenden och beslut. Bestämmelsen i 6 § fjärde stycket i dess lydelse från och med den 1 januari 2026 tillämpas dock för personlig assistans som avser tid efter ikraftträdandet.

9. Nämndens ansvar enligt punkterna 7 och 8 omfattar även ansökningar och beslut om tillfällig utökning av den personliga assistansen. Detta ansvar kvarstår för ansökan om tillfällig utökning som avser tid före men som görs efter att Försäkringskassans beslut enligt punkten 3 i övergångsbestämmelserna till lagen (0000:00) om ändring i socialförsäkringsbalken börjar gälla. Nämndens ansvar kvarstår också för sådana ansökningar om tillfällig utökning som görs före men avser tid efter att Försäkringskassans beslut enligt punkten 3 i övergångsbestämmelserna till lagen (0000:00) om ändring i socialförsäkringsbalken börjar gälla.

10. En nämnds beslut om rätt till insats enligt 9 § 2 som har anmälts till Försäkringskassan enligt punkten 5 ska upphöra att gälla när Försäkringskassans beslut börjar gälla enligt punkten 4 i övergångsbestämmelserna till lagen (0000:00) om ändring i socialförsäkringsbalken.

11. En nämnd som anmäler ett beslut om insats enligt punkten 5 ska i samband med överföringen av ärendet lämna ut de uppgifter som är nödvändiga för att Försäkringskassan ska kunna fullgöra sitt uppdrag inom ramen för assistansersättningen. Denna skyldighet upphör att gälla vid tidpunkten för Försäkringskassans beslut om rätt till assistansersättning enligt punkten 3 i övergångsbestämmelserna till lagen (0000:00) om ändring i socialförsäkringsbalken.

12. Statsbidrag får lämnas till kommuner för kostnader för personlig assistans som har utförts i ett ärende som har tagits över av Försäkringskassan. Statsbidraget får avse kostnader som kommunen haft för biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans, som har utförts inom ramen

för beviljade timmar efter den 1 januari 2026, dock längst till och med den 31 december 2026. Statsbidraget ska ges med schablonbeloppet för assistansersättningen för år 2026. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om sådant statsbidrag.

13. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om på vilket sätt beslut enligt 9 § 2 ska föras över.

1.2 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken

dels att 51 kap. 3 §, 51 kap. 17 § och 51 kap. 22 och 23 §§ ska upphöra att gälla,

dels att 51 kap. 1 och 2 §§, 51 kap. 7 §, 51 kap. 9 §, 51 kap. 11 § och 51 kap. 21 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

51 kap.

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om

- rätten till assistansersättning i 2–6 §§,
 - förmånstiden i 7 och 8 §§,
 - beräkning av assistansersättning i 9–11 a §§,
 - omprövning vid ändrade förhållanden i 12 och 13 §§,
 - utbetalning av assistansersättning i 14–19 §§,
 - återbetalning av assistansersättning i 20 §,
 - samverkan med kommunen
- i 21–23 §§, och
- uppgiftsskyldighet i 24 §.

51 kap.

2 §

En försäkrad som omfattas av 1 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade kan för sin dagliga livsföring få assistansersättning för kostnader för sådan personlig assistans som avses i 9 a § samma lag.

De bestämmelser i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade som avser utförandet av insatsen personlig assistans tillämpas också på personlig assistans enligt detta kapitel. Avser den personliga assistansen stöd- och serviceinsatser åt barn

De bestämmelser i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade som avser *utformningen och* utförandet av insatsen personlig assistans tillämpas också på personlig assistans enligt detta kapitel. Avser den personliga assistansen stöd- och serviceinsatser

med funktionshinder ska bestämmelserna i lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder tillämpas.

åt barn med funktionshinder ska bestämmelserna i lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder tillämpas.

Den som har meddelats tillstånd enligt 23 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och som har anlitats för att anordna personlig assistans åt en enskild, är skyldig att tillhandahålla all den assistans för vilken den enskilde har beviljats assistansersättning. Detta gäller dock inte om tillståndshavaren har särskilda skäl för att inte tillhandahålla all assistans.

51 kap.

3 §

För rätt till assistansersättning krävs att den försäkrade behöver personlig assistans i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan för sådana grundläggande behov som avses i 9 a § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

51 kap.

7 §

Assistansersättning får inte lämnas för längre tid tillbaka än en månad före den månad när ansökan gjorts *eller det kommit in en anmälan från kommunen att det kan antas att den enskilde har rätt till assistansersättning.*

Assistansersättning får inte lämnas för längre tid tillbaka än en månad före den månad när ansökan gjorts.

Assistansersättning som avser assistans som utförs innan beslut har fattats i ett ärende lämnas endast om den enskilde månadsvis under handläggningstiden redovisar till Försäkringskassan att assistansen utförs i enlighet med kraven och förutsättningarna i denna balk.

51 kap.

9 §

Assistansersättning ska beviljas för ett visst antal timmar per vecka, månad eller längre tid, dock längst sex månader, när den försäkrade har behov av personlig assistans för sin dagliga livsföring (beviljade assistanstimmar).

Assistansersättning kan utökas vid ett tillfälligt utökat behov av personlig assistans.

Assistansersättning kan utökas tillfälligt även vid personlig assistents sjukdom för en försäkrad som har kostnader för personliga assistenter.

Assistansersättning kan utökas tillfälligt enligt tredje stycket oavsett den försäkrades ålder.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter

1. om undantag från första stycket avseende assistansersättning enligt andra och tredje styckena, och

2. om den närmare utformningen av reglerna för tillfälligt utökad assistansersättning enligt andra och tredje styckena.

51 kap.**11 §**

Assistansersättning lämnas med ett särskilt angivet belopp per timme. Det eller de belopp som assistansersättning lämnas med ska för varje år bestämmas som schablonbelopp som beräknas med ledning av de uppskattade kostnaderna för att få assistans.

Assistansersättning lämnas med ett särskilt angivet belopp per timme. Det eller de belopp som assistansersättning lämnas med ska för varje år bestämmas som schablonbelopp som beräknas med ledning av de uppskattade kostnaderna för att få assistans.
I beloppet ska även ingå ersättning enligt lagen (1991:1047) om sjuklön.

Om det finns särskilda skäl kan ersättning till en försäkrad efter ansökan lämnas med ett högre belopp än det schablonbelopp med vilket assistansersättning ska lämnas till den försäkrade enligt vad som följer av första stycket. Ersättningen får dock inte överstiga schablonbeloppet med mer än 12 procent.

Assistansersättning som betalas ut enligt 16 § andra stycket lämnas med skäligt belopp.

51 kap.**17 §**

Om den försäkrade har fått biträde av personlig assistent genom kommunen får Försäkringskassan besluta att assistansersättningen ska betalas ut till kommunen i den utsträckning som den motsvarar avgiften till kommunen för sådan hjälp.

51 kap.**21 §**

När en försäkrad ansöker om eller beviljas assistansersättning ska den kommun som enligt 16, 16 c eller 16 d § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa

När en försäkrad ansöker om eller beviljas assistansersättning ska den kommun som enligt 16, 16 c eller 16 d § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa

funktionshindrade har ansvar för insatser åt den försäkrade höras i ärendet, *om det inte är obehövt.*

Beslut om assistansersättning och beslut enligt 17–19 §§ ska sändas till kommunen.

funktionshindrade har ansvar för insatser åt den försäkrade höras i ärendet. *Detta gäller inte när den försäkrade ansöker om assistansersättning enligt 9 § andra eller tredje stycket och det är obehövt att höra kommunen.*

Försäkringskassan ska meddela ansvarig kommun att en försäkrad ansökt om assistansersättning.

Beslut om assistansersättning och beslut enligt 18 och 19 §§ ska sändas till kommunen.

51 kap.

22 §

För den som beviljats assistansersättning ska den kommun som enligt 16, 16 c eller 16 d § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade har ansvar för insatser åt den försäkrade ersätta kostnaderna för de första 20 assistanstimmarna per vecka.

51 kap.

23 §

Försäkringskassan ska underätta kommunen om det belopp som kommunen ska betala enligt 22 §. Beloppet ska betalas månadsvis till Försäkringskassan, om inte annat följer av föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av tredje stycket.

Kommunen har rätt att ta del av den slutavräkning som ska göras enligt 15 §. Har kommunen betalat ersättning med ett för högt belopp

ska beloppet återbetalas från Försäkringskassan.

Regeringen får meddela föreskrifter om skyldighet för kommunen att betala

1. en del av ersättningen enligt 22 § på annat sätt än månadsvis, och

2. dröjsmålsränta på en skuld som avser betalningsskyldighet enligt 22 §.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för assistansersättning som avser tid före ikraftträdandet.

3. Om Försäkringskassan har tagit emot en anmälan enligt punkten 5 i övergångsbestämmelserna till lagen (0000:00) om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade ska myndigheten fatta beslut om rätt till assistansersättning i enlighet med 51 kap. 9 § första stycket, om det inte finns särskilda skäl mot det.

I samband med beslut enligt första stycket ska Försäkringskassan även fatta beslut enligt 106 kap. 25 §, om ansvarig nämnd enligt 16 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade efter en bedömning av den enskildes behov har beviljat personlig assistans under tid när den enskilde vårdas på sjukhus under en kortare tid eller vistas i eller deltar i barnomsorg, skola eller daglig verksamhet enligt 9 § 10 samma lag. Detta gäller endast om assistansersättning annars inte kan betalas ut för sådan tid.

Försäkringskassans beslut enligt denna punkt ska så långt det är möjligt motsvara det antal beviljade timmar personlig assistans som framgår av nämndens överförda beslut.

Inför ett beslut enligt denna punkt får Försäkringskassan inte göra någon ytterligare prövning av den försäkrades rätt till assistansersättning.

4. Försäkringskassans beslut enligt punkten 3 ska börja gälla från och med den första i månaden efter den månad då beslutet fattades. Om det finns skäl för det får Försäkringskassan besluta att beslutet ska börja gälla från en annan tidpunkt.

5. Försäkringskassans beslut enligt punkten 3 ska gälla tills vidare.

6. Beslut enligt punkten 3 får fattas utan att ansökan enligt 110 kap. 4 § har gjorts.

7. Beslut enligt punkten 3 får fattas utan hinder av att den försäkrade har uppnått åldersgränsen för när assistansersättning kan lämnas enligt 51 kap. 8 §.

8. I ärende om assistansersättning som har förts över från en kommun får Försäkringskassan vid tillämpningen av 51 kap. 12 § endast beakta sådana väsentligt ändrade förhållanden som har inträffat efter det senaste kommunala beslutet om rätt till insats enligt 9 § 2 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Försäkringskassan får dock inte beakta sådana väsentligt ändrade förhållanden som inträffat tidigare än två år före den tidpunkt då Försäkringskassans beslut om rätt till assistansersättning enligt punkten 3 började gälla.

9. I ärende om assistansersättning som har förts över från en kommun får rätten till assistansersättning omprövas om

- beslutet om rätt till insats enligt 9 § 2 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, är felaktigt på grund av oriktiga eller vilseledande uppgifter från den försäkrade eller från den som för den försäkrades räkning ska lämna uppgifter,
- den oriktiga eller vilseledande uppgiften har lämnats medvetet eller av grov vårdslöshet, och
- den oriktiga eller vilseledande uppgiften avser ett förhållande som är av betydelse för rätten till eller storleken på insatsen.

Utöver vad som anges i första stycket får rätten till assistansersättning i ett överfört ärende omprövas om det finns synnerliga skäl för det.

Vid omprövning enligt första och andra stycket får ändring av rätten till assistansersättning gälla tidigast från och med den dag som Försäkringskassans beslut börjar gälla enligt punkten 4.

10. I ärende om assistansersättning som har förts över från en kommun ska anmälningsskyldigheten enligt 110 kap. 46 § inte gälla

för förhållanden som enbart avser tid före den dag då Försäkringskassans beslut enligt punkten 3 börjar gälla.

11. Försäkringskassan ska ersätta kostnaderna för personlig assistans i ett överfört beslut från den tidpunkt då Försäkringskassans beslut börjar gälla enligt punkten 4.

12. Bestämmelsen i 51 kap. 17 § ska fortsätta att vara tillämplig för tid före ikraftträdandet i ärenden som har inletts hos kommunen före ikraftträdandet.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:342) om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (2008:342) om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

För varje kommun beräknas en standardkostnad för

1. insatser enligt 9 § 2–8 och 10 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,

2. bostad med särskild service för vuxna, *och*

3. *den ersättning varje kommun betalar till Försäkringskassan enligt 51 kap. 22 och 23 §§ socialförsäkringsbalken.*

1. insatser enligt 9 § 2–8 och 10 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, *och*

2. bostad med särskild service för vuxna.

Om en person har beviljats både insatsen biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans och insatsen bostad med särskild service för vuxna, ska endast sistnämnda insats ingå i beräkningen.

Med standardkostnad avses en för varje kommun beräknad teoretisk kostnad för de insatser och den ersättning som anges i första stycket.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för tid före ikraftträdandet.

2 Utredningens uppdrag och genomförande

I detta kapitel beskriver vi vårt uppdrag, hur vi har tolkat det och genomfört det. Vi beskriver också hur vi har gett olika intressenter möjlighet att bidra med kunskap och framföra sina synpunkter under vårt arbete. Avslutningsvis redogör vi för hur betänkandet är disponerat.

2.1 Utredningens uppdrag

Vi har haft i uppdrag att analysera och lämna förslag på hur insatsen personlig assistans kan organiseras i ett statligt huvudmannaskap. Utredningens förslag ska syfta till att få till en ändamålsenlig reglering som skapar långsiktiga och stabila förutsättningar för insatser av god kvalitet och som präglas av hög rättssäkerhet och möjligheter till uppföljning och kontroll.

I vårt uppdrag har bland annat ingått att

- analysera för- och nackdelar med ett förändrat huvudmannaskap för insatsen personlig assistans,
- föreslå hur ett statligt huvudmannaskap kan utformas,
- överväga förslag till alternativa lösningar till ett statligt huvudmannaskap,
- lämna förslag om hur man kan föra över och anpassa kommunala beslut om personlig assistans till assistansersättningen enligt socialförsäkringsbalken.

Enligt direktiven ska vi, om vi lämnar förslag till en alternativ lösning som är likvärdig med ett statligt huvudmannaskap, beskriva organisatoriska och finansiella förändringar och beräkna kostnaderna för finansieringen av en sådan lösning.¹

2.1.1 Så har vi tolkat vårt uppdrag

Vi har tolkat vårt uppdrag som att vi i första hand ska föreslå *hur* insatsen personlig assistans kan utformas och organiseras i ett statligt huvudmannaskap och hur ansvar och beslut kan föras över från kommunerna till staten. Detta eftersom merparten av strecksatserna i regeringens direktiv handlar om hur staten kan få ett samlat ansvar för att besluta om och finansiera enskildas rätt till personlig assistans och hur gränssnitten mellan olika aktörer och olika konsekvenser av ett statligt huvudmannaskap kan hanteras och lösas.

Enligt våra direktiv ska vi även överväga förslag till alternativa lösningar till ett statligt huvudmannaskap. Vi har bedömt att det enda realistiska alternativet till nuvarande ordning och till staten som ensam huvudman är ett alternativ där kommunerna får ett samlat ansvar för insatsen. Under vårt arbete har vi därför analyserat för- och nackdelar med nuvarande ordning, ett samlat statligt huvudmannaskap och ett samlat kommunalt huvudmannaskap för personlig assistans.

Tidigare utredningar har provat och avfärdat ett samlat kommunalt huvudmannaskap, även om de i vissa fall funnit att det finns principiella skäl som talar för ett sådant alternativ.²

Av remissvaren på LSS-utredningen³ framgår att det finns ett stort stöd hos assistansanordnare, organisationer för assistansanvändare och funktionshindersorganisationer för ett samlat statligt huvudmannaskap. Även den absoluta merparten av de kommuner som lämnat ett remissvar har varit för ett samlat statligt huvudmannaskap medan de statliga myndigheterna har varit öppna för alternativ och menat att det är svårt att bedöma konsekvenserna av ett förändrat huvudmannaskap.

¹ Kommittédirektiv 2021:76 *Statligt huvudmannaskap för personlig assistans*, s. 8–9.

² Se till exempel SOU 2008:77 *Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning* och SOU 2018:88 *Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen. Del 1 & 2*.

³ SOU 2018:88 *Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen. Del 1 & 2*.

Vi har tolkat vårt uppdrag som att vi ska redovisa ett alternativ till ett statligt huvudmannaskap om vår analys *tydligt visar* att ett sådant alternativ bättre löser de problem och utmaningar som regeringen beskriver i våra direktiv. Vi ska också redovisa ett alternativ om analysen av för- och nackdelar visar att ett statligt huvudmannaskap leder till konsekvenser och problem som är svåra att lösa men som skulle gå att lösa med ett alternativ. Vi har därför lagt en stor del av vår tid på att analysera och bedöma för- och nackdelar med

1. ett bibehållet delat huvudmannaskap (nuvarande ordning),
2. ett samlat statligt huvudmannaskap,
3. ett samlat kommunalt huvudmannaskap.

Övriga delar av våra direktiv påminner till viss del om det uppdrag som organisationskommittéer brukar få. Det vill säga att uppdraget handlar om att utifrån en känd problembild och ett antal konkreta förslag till lösningar identifiera och analysera olika praktiska problem som kan uppstå inför, under och efter en organisations- och ansvarsförändring samt hur ansvar, uppgifter, beslut och ekonomiska resurser kan flyttas från kommunerna till staten på ett praktiskt, effektivt och rättssäkert sätt.

Förslaget ska syfta till en ändamålsenlig reglering som ger insatsen stabila och långsiktiga förutsättningar

Av regeringens direktiv framgår att syftet med förslaget ska vara en ändamålsenlig reglering som skapar långsiktiga och stabila förutsättningar för en insats av god kvalitet och som präglas av hög rättssäkerhet och möjligheter till uppföljning och kontroll.⁴ Vi har fäst stor vikt vid detta syfte och låtit det vägleda oss genom hela utredningsarbetet.

Med anledning av det vill vi inledningsvis särskilt understryka att det delade huvudmannaskapet bara är en av flera utmaningar som behöver hanteras för att skapa långsiktiga och stabila förutsättningar för insatsen personlig assistans. Flera av dessa utmaningar löses inte genom en övergång till ett statligt huvudmannaskap. Det är därför viktigt att beakta att en övergång till ett statligt huvudmannaskap ensamt inte kan skapa långsiktiga och stabila förutsättningar för in-

⁴ Kommittédirektiv 2021:76 *Statligt huvudmannaskap för personlig assistans*, s. 1.

satsen. Dessa utmaningar kräver åtgärder som inte omfattas av regeringens direktiv (för ett utvecklat resonemang se avsnitt 4.4.3).

2.2 Så har vi genomfört uppdraget

Under arbetets gång har vi löpande prövat olika förslag på hur praktiska problem och utmaningar som kan följa av ett statligt huvudmannaskap kan hanteras och lösas. I vissa frågor har vi prövat flera alternativ för att se vilket som bäst tar vara på och hanterar de för- och nackdelar som kan följa av ett förändrat huvudmannaskap. I vårt arbete har vi försökt arbeta så transparent som möjligt och i dialog med intressenter, sakkunniga och experter.

Vårt uppdrag kan delas upp i fyra olika delar som delvis har krävt olika angreppssätt och metodval. I efterföljande avsnitt redogör vi för hur vi har tagit oss an de olika delarna.

2.2.1 Vi har analyserat för- och nackdelar med olika sätt att organisera och utforma ett samlat huvudmannaskap

När det gäller analysen av för- och nackdelar med olika huvudmannaskapsalternativ har vi utgått från tidigare utredningars och rapporters beskrivningar av vilka problem den nuvarande ansvarsfördelningen för med sig och vilka för- och nackdelar som de olika alternativen har.

Dessa frågor, problem och organisatoriska alternativ har analyserats många gånger tidigare. För- och nackdelarna med nuvarande ordning och alternativen till denna är därmed väl kända.

Vi har löpande gjort jämförelser mellan nuvarande ordning och de alternativ till ett samlat huvudmannaskap som vi har prövat. I analysen har vi fokuserat på hur ett förändrat huvudmannaskap kan bidra till att lösa de problem som nuvarande ordning för med sig och hur alternativen kan bidra till att uppnå de värden som regeringen lyfter fram i våra direktiv.

I denna del av arbetet har vi sammanställt tidigare utredningar, rapporter och remissvar. Syftet med sammanställningen har varit att få en lista med idéer och förslag om vad som krävs för att lösa problemen i nuvarande ordning och för att hantera eventuella utmaningar som kan uppstå vid en övergång till ett samlat huvudmanna-

skap. Detta underlag har sedan legat till grund för utredningens överväganden och våra diskussioner med intressenter, sakkunniga och experter.

Inom ramen för denna del av vårt uppdrag har vi också intervjuat berörda statliga myndigheter, Sveriges Kommuner och Regioner och cirka 50 kommuner. Vi har också fått in skriftliga underlag och svar på frågor från ytterligare ett tiotal kommuner. Vi har frågat om intervjupersonernas erfarenheter och synpunkter på nuvarande ordning och på olika sätt att organisera ett samlat huvudmannaskap för personlig assistans.

Vi har även diskuterat dessa frågor med cirka 30 organisationer för assistansanvändare, assistansanordnare och funktionshinderorganisationer. I dessa samtal har vi frågat om vilka frågor som är särskilt viktiga för assistansanvändarna och anordnarna inför, vid och efter ett förändrat huvudmannaskap.

2.2.2 Vi har analyserat kommunala beslut och kommunernas riktlinjer och praxis

I uppdraget har även ingått att analysera hur kommunala beslut kan föras över till staten och vilken kvalifikation (undre gräns) som ska gälla för beslut om personlig assistans i ett statligt huvudmannaskap. Vi har utgått från att frågan om undre gräns handlar om vad som ska krävas för att en individ ska vara kvalificerad för rätt till personlig assistans eller assistansersättning. I betänkandet talar vi därför om och analyserar olika förslag till kvalifikation.

Vi har intervjuat kommuner om hur de handlägger, utreder och beslutar om personlig assistans. I intervjuerna har vi också frågat om och hur de följer upp kvaliteten i den assistans som utförs.

I urvalet av kommuner har vi eftersträvat variation, både i kommunstorlek och geografisk spridning, eftersom vi vet att riktlinjer, tillvägagångssätt och beslut skiljer sig åt mellan olika kommuner.⁵ Vi har velat undvika att missa viktiga aspekter som man behöver identifiera i analysen och beakta i utformningen av ett samlat huvudmannaskap.

I ett nästa steg har vi gjort tre enkäter till kommunerna. Vi har gjort en enkät till alla landets kommuner frågat om de kommunala

⁵ Länsstyrelserna (2007) *Riktlinjer – Till hjälp eller till stjälp. Länsstyrelsernas granskning av kommunala riktlinjer för bedömning av insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS.*

besluten och kommunernas riktlinjer och praxis. Detta för att se hur vanligt förekommande olika varianter av beslut och tillvägagångssätt är. Vi har behövt denna information för att kunna bedöma vilken typ av övergångsregler vi behöver ta fram och hur vi ska utforma en plan för att föra över de kommunala besluten till staten.

Därutöver har vi gjort två enkäter om kommunernas kostnader för personlig assistans. Den ena enkäten gjordes i form av en totalundersökning medan den andra enkäten ställdes till ett urval av kommuner. Syftet med dessa enkäter har varit att få till en så smidig övergång som möjligt och hålla nere eventuella administrativa kostnader för övergången till statligt huvudmannaskap.

Enkäterna till kommunerna har vi gjort efter samråd med Sveriges Kommuner och Regioner.

Så har vi kartlagt de kommunala besluten om personlig assistans

Inom ramen för denna del av vårt arbete har vi kartlagt ett urval av kommunala beslut om personlig assistans enligt 9 § 2 LSS. Vi har kartlagt beslut i 20 kommuner⁶ i 10 olika regioner⁷. Vi har i de flesta fall besökt en större och en mindre kommun i varje region och försökt få till en geografisk spridning av regioner över landet. Kommunbesöken och analysen av de kommunala besluten gjordes under perioden april–september 2022.

I analysen av de kommunala besluten har vi utgått från ett underlag som Försäkringskassan har tagit fram åt utredningen om olika aspekter och frågor som är viktiga att analysera och beakta inför en överföring av kommunala beslut. Vi har också på ett tidigt stadium fått information om de kommunala besluten genom möten med Försäkringskassan, Sveriges Kommuner och Regioner och Sveriges Kommuner och Regioners socialchefsnätverk.

De undersökta besluten har varit avidentifierade men enligt kommunerna gällt såväl barn som vuxna. I materialet har endast beslut och bedömningen av behoven ingått. Vi har inte analyserat de underlag som legat till grund för beslutet.

⁶ Kalix, Karlshamn, Karlskoga, Karlstad, Klippan, Kristianstad, Luleå, Malmö, Motala, Nora, Nyköping, Skellefteå, Storfors, Sölvesborg, Tingsryd, Vindeln, Vingåker, Västerås, Växjö och Ydre kommun.

⁷ Blekinge, Kronoberg, Norrbotten, Skåne, Södermanland, Värmland, Västerbotten, Västmanland, Örebro och Östergötland.

Det stora flertalet beslut i kartläggningen har gällt beviljande av insats enligt 9 § 2 LSS, det vill säga biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans. Vi har även undersökt beslut om tillfälliga utökningar, förhandsbesked, beslut efter kontrollutredning och beslut om utbetalning. Några beslut har uttryckligen avsett biträde av personlig assistent.

I några kommuner har vi särskilt bett om att få ta del av beslut om tillfälliga utökningar. Vi har också ställt frågor till kommunerna om deras handläggning av ansökningar om tillfällig utökning.

I anslutning till analysen av kommunernas beslut har vi kunnat ställa kompletterande frågor till medarbetare och chefer som arbetar med och ansvarar för handläggningen av ärenden om personlig assistans. Intervjuerna har syftat till att få mer kunskap om kommunernas handläggning av ärenden om personlig assistans.

2.2.3 Vi har analyserat hur ansvar och uppgifter kan fördelas

När det gäller hur ett statligt huvudmannaskap kan organiseras har vi tagit fram olika förslag på hur ansvar och uppgifter kan fördelas dels mellan stat och kommun, dels mellan statliga myndigheter. Detta eftersom det är möjligt att tänka sig flera alternativ och att en framtida organisering till stor del beror på vad regering och riksdag vill åstadkomma med ett förändrat huvudmannaskap. Dessa förslag har vi diskuterat med sakkunniga, experter och berörda intressenter.

Med utgångspunkt i dessa diskussioner har vi sedan löpande analyserat och diskuterat de olika alternativen för att kunna ställa för- och nackdelar med olika val mot varandra. I detta arbete har sakkunniga och experter spelat en viktig roll.

I denna del av vårt arbete har även ingått att analysera hur insatsen ska följas upp, hur man kan säkerställa insyn i verksamheten och hur Försäkringskassans övriga verksamhet påverkas av en övergång till ett statligt huvudmannaskap.

2.2.4 Vi har analyserat konsekvenser av och kostnader för olika förslag och alternativ

Vi har löpande analyserat olika förslags konsekvenser och kostnader. I detta arbete har vi utgått från kraven i kommittéförordningen och de preciseringar som framgår av regeringens direktiv.

När det gäller uppgiften att föreslå en kvalifikation för rätten till personlig assistans har vi analyserat vilka konsekvenser en sådan gräns kommer att få och leda till för kostnader. Vi har analyserat flera alternativ (se kapitel 5). För att göra detta har vi analyserat statistik från Socialstyrelsen och Försäkringskassan.

I analysen har vi försökt klarlägga hur ett förslag till kvalifikation påverkar hur många personer som kommer att ha rätt till personlig assistans samt Försäkringskassans förutsättningar att handlägga och administrera assistansersättningen. Syftet med analysen har bland annat varit att undersöka vad som kan hända med de personer som tillhör personkretsen men som tidigare har fått avslag på en ansökan om assistansersättning. Det har också handlat om hur ett förslag till kvalifikation kan påverka personer som i dag har ett kommunalt beslut om personlig assistans med ett litet antal beviljade assistanstimmar och personer som har mindre behov av hjälp med de grundläggande behoven men stora behov av hjälp med de andra personliga behoven.

När det gäller analysen av Försäkringskassans handläggnings- och administrationskostnader och övriga kostnader har vi utgått från vår analys av kommunala beslut och våra förslag till hur en överföring av beslut ska gå till.

Vi har också försökt kartlägga hur många som varje år ansöker om kommunal personlig assistans men som får avslag. Detta eftersom det är troligt att antalet ansökningar till Försäkringskassan åtminstone kommer att öka i motsvarande utsträckning, vilket påverkar myndighetens behov av handläggare, handläggningstider och kostnader. Med utgångspunkt i detta har vi diskuterat olika avvägningar och lösningar med Försäkringskassan. Vidare har Försäkringskassan på vår begäran tagit fram ett underlag som beskriver myndighetens resursbehov vid en övergång till ett statligt huvudmannaskap och en överföring av kommunala beslut.

Analysen av den ekonomiska regleringen mellan stat och kommun har inneburit vissa utmaningar. Vi har försökt att göra en upp-

delning av vilka summor som påverkar schablonersättningen (till exempel sjuklöneansvaret), volymen (i form av assistanstimmar och antal assistansanvändare) och kommunernas administrativa kostnader. Men det har varit svårt att få information om vissa kostnader och vi har därför behövt göra två kommunenkäter. Vi har också anlitat en konsult för att få tillgång till information direkt från kommunernas ekonomiska redovisning.

I denna del har vi beaktat lagändringarna gällande stärkt rätt till personlig assistans som trädde i kraft den 1 januari 2023. Detta eftersom ändringarna påverkar beräkningen av den ekonomiska regleringen, samtidigt som det ännu inte finns några erfarenheter eller effekter av ändringarna att utgå från i beräkningarna.

2.3 Samrådsformer under arbetets gång

I direktiven pekar regeringen ut ett antal aktörer som ska ges möjlighet att bidra till utredningen och lämna synpunkter på våra analyser och förslag. I detta avsnitt redogör vi för hur vi har involverat berörda intressenter och aktörer i vårt arbete.

2.3.1 Mötena med sakkunniga och experter har utgjort grunden för vårt arbete

Under arbetets gång har vi haft sju möten med utredningens sakkunniga och experter. Dessa möten har utgjort grunden i vårt arbete. Mötena har syftat till att göra det möjligt för utredningen att förankra och diskutera olika analyser, vägval och förslag samt att få del av de sakkunnigas och experternas kunskaper och erfarenheter. Möten med sakkunniga och experter har varit praktiska arbetsmöten där utredningen har presenterat konkreta analyser och förslag till lösningar och hur olika problem kan hanteras.

2.3.2 Vi har inhämtat erfarenheter och kunskaper från olika intressenter

Av våra direktiv framgår att vi ska göra det möjligt för assistansanordnarna, organisationerna för assistansanvändare och funktionshinderorganisationerna att bidra med kunskap och lämna synpunkter på analyser och förslag. Vi har inhämtat sådana erfarenheter och kunskaper på flera olika sätt.

Vi har haft två hearingar med organisationer för assistansanvändare, funktionshinderorganisationer och assistansanordnare. Syftet med dessa hearingar har varit att ge utredningen en bredare bild av olika problem och lösningars konsekvenser och att få synpunkter på våra förslag.

Vid den första av dessa hearingar presenterade vi vårt uppdrag och vår tolkning av detta och en analys av för- och nackdelar med olika huvudmannaskapslösningar och olika förslag till kvalifikation. Deltagande organisationer fick sedan lämna synpunkter på detta och göra inspel till utredningen.

Totalt deltog 28 organisationer vid den första hearingen. Ett antal organisationer lämnade också in skriftliga synpunkter till utredningen.

Vid den andra hearingen presenterade vi våra preliminära förslag till hur ett statligt huvudmannaskap kan organiseras, kvalifikation och förbättrade möjligheter till insyn, uppföljning och kontroll av insatsens kvalitet. Inför denna hearing fick deltagande organisationer ett skriftligt underlag med våra förslag. De organisationer som deltog kunde sedan lämna synpunkter på förslagen och göra kompletterande inspel till utredningen.

Totalt deltog 17 organisationer vid den andra hearingen. Även vid denna hearing lämnade några organisationer in skriftliga underlag till utredningen.

Under arbetets gång har vi också haft enskilda möten med olika organisationer för assistansanvändare och assistansanordnare. Vi har också gjort särskilda presentationer för olika organisationer eller i olika evenemang som organisationerna har anordnat.

Under utredningstiden har vi också haft möten med Vårdföretagarna, Fremia, Sobona och Almega för att inkludera och beakta deras perspektiv, erfarenheter och kunskaper i vårt arbete.

2.3.3 Vi har haft möten med Försäkringskassan, Inspektionen för vård och omsorg och Socialstyrelsen

Under arbetets gång har vi också haft löpande möten med berörda myndigheter. Av förklarliga skäl har vi haft tätare möten och möten i fler frågor med Försäkringskassan än med övriga myndigheter. Vid dessa möten har vi fokuserat på hur överföringen av kommunala beslut och en övergång till ett statligt huvudmannaskap bör gå till samt vilka konsekvenser en kvalifikation för rätten till assistansersättning kan få för enskilda och för myndigheten. Vi har också haft särskilda möten om myndighetens framtida resursbehov vid en övergång till ett statligt huvudmannaskap.

Mötena med Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och Socialstyrelsen har framför allt handlat om vilken roll de bör ha i en ordning med ett statligt huvudmannaskap och hur myndigheternas uppdrag och uppgifter påverkas av våra förslag om förbättrade möjligheter till insyn, uppföljning och kontroll.

2.3.4 Vi har haft flera möten med Sveriges Kommuner och Regioner

Utredningen har haft flera möten med Sveriges Kommuner och Regioner. Detta har främst skett genom kontakter med Sveriges Kommuner och Regioners experter i utredningen.

Därutöver har utredningens sekretariat och den särskilda utredaren vid två tillfällen träffat Sveriges Kommuner och Regioners beredning för primärvård och äldreomsorg för att informera om utredningens förslag och överväganden.

2.3.5 Vi har träffat riksdagens socialutskott två gånger

Utredningen har haft två möten med riksdagens socialutskott under utredningstiden. Syftet med mötena har varit att informera utskottets ledamöter om utredningen, våra analyser och förslag samt göra det möjligt för riksdagspartierna att komma med synpunkter i olika frågor som ingått i våra direktiv.

2.3.6 Vi har löpande informerat Regeringskansliet om arbetet

Utredningen har löpande informerat Regeringskansliet (Socialdepartementet) om hur arbetet fortskridit. Under arbetets gång har vi haft flera möten med Socialdepartementets tjänstemän.

2.4 Så är betänkandet upplagt

I kapitel 1 presenterar vi utredningens författningsförslag.

I kapitel 2 sammanfattar vi vårt uppdrag och vår tolkning av detta och beskriver hur vi har genomfört uppdraget. I kapitel 3 beskriver vi assistansreformen, den personliga assistansen och olika aktörers uppgifter och roller i systemet. Vi beskriver också de problem som det delade huvudmannaskapet för med sig.

Betänkandets förslagsdel inleds med kapitel 4 där vi redogör för vår analys av för- och nackdelar med att ge staten respektive kommunerna ett samlat ansvar för insatsen. I kapitlet redogör vi också för vårt förslag på hur ett statligt huvudmannaskap kan organiseras. I kapitel 5 redogör vi för vår analys av olika alternativ till en kvalifikation. Vi redogör också för vårt huvudförslag och vårt alternativa förslag till kvalifikation. I kapitel 6 redogör vi för våra förslag när det gäller den kommunala medfinansieringen och i kapitel 7 för våra förslag om hur möjligheterna till insyn, uppföljning och kontroll kan förbättras. I kapitel 8, som är betänkandets sista förslagskapitel, redogör vi för våra förslag för hur en överföring av ansvar och beslut om personlig assistans från kommunerna till staten kan gå till. I detta kapitel redogör vi även för vår analys av kommunala beslut.

I kapitel 9 beskriver vi förslagets konsekvenser och kostnader.

Avslutningsvis presenterar vi i kapitel 10 utredningens kommentarer till författningsförslagen.

Ett särskilt yttrande har lagts till betänkandet.

Till betänkandet finns också två bilagor.

1. Utredningens direktiv (bilaga 1).
2. Enkätresultat och underlag för bedömningar av kostnader och konsekvenser (bilaga 2).

3 Personlig assistans – ett delat ansvar mellan stat och kommun

I detta kapitel beskriver vi den personliga assistansen och hur området är organiserat. Vi beskriver motiven till nuvarande ordning med ett delat huvudmannaskap och målen med LSS-reformen och insatsen personlig assistans. Syftet med kapitlet är att ge en introduktion till området och de problem med det delade huvudmannaskapet som vi ska analysera och lämna förslag på lösningar till. Vi har valt att koncentrera beskrivningarna till de delar som vi bedömer är viktiga för att läsaren ska förstå våra fortsatta analyser och förslag. När det gäller vissa av problemen fördjupar vi analysen i kapitel 4–7.

Tidigare utredningar av den personliga assistansen innehåller mer utförliga och detaljerade beskrivningar av reformen och insatsen.¹

3.1 Den personliga assistansen var en viktig del i 1994 års reform

Personlig assistans är en av tio insatser i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). LSS trädde i kraft den 1 januari 1994 och var en del av handikappreformen som syftade till att öka brukarnas inflytande över det stöd som de hade rätt till.² Som ett led i detta fick kommunerna ansvar för viss verksamhet som

¹ SOU 1995:126 *Kostnader för den statliga assistansersättningen*, SOU 2005:100 *På den assistansberättigades uppdrag*, SOU 2007:73 *Kostnader för personlig assistans. Skärpta regler för utbetalning, användning och återbetalning av assistansersättning*, SOU 2008:77 *Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service för vissa personer med funktionsnedsättning*, SOU 2014:9 *Förändrad assistansersättning – en översyn av ersättningssystemet*, SOU 2018:88 *Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen. Del 1 & 2* och SOU 2020:1 *Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor*.

² Regeringens proposition 1992/93:159 *Om stöd och service till vissa funktionshindrade*, s. 44.

landstingen (nuvarande regioner) tidigare bedrev i enlighet med den dåvarande omsorgslagen.³

3.1.1 Den personliga assistansen ska främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet

LSS är en rättighetslag som ska garantera personer med omfattande och varaktiga funktionshinder goda levnadsvillkor, att de får den hjälp de behöver i det dagliga livet och att de kan påverka det stöd och den service de får. Målet är att den enskilde ska kunna leva som andra. Insatserna ska därför vara utformade så att de stärker användarens möjligheter att leva ett självständigt och oberoende liv och delta aktivt i samhällslivet.⁴

Verksamheten enligt LSS ska vara av god kvalitet. Kvalitetsfrågan brukar man knyta till den enskildes möjligheter att själv bestämma över utformningen av insatsen. Av lagen följer därför att verksamheten ska vara grundad på respekt för den enskildes rätt till självbestämmande och integritet. Den enskilde ska i största möjliga mån ges inflytande och medbestämmande över de insatser som ges. Kvaliteten i verksamheten ska utvecklas och säkras systematiskt och fortlöpande.⁵

Den enskilde ska genom insatserna tillförsäkras goda levnadsvillkor. Insatserna ska vara varaktiga och samordnade. De ska anpassas till mottagarens individuella behov samt utformas så att de är lätt tillgängliga för de personer som behöver dem och stärker deras förmåga att leva ett självständigt liv.⁶

3.1.2 Assistansen ska vara ett personligt utformat stöd

Personlig assistans är ett personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med grundläggande behov och andra personliga behov.⁷ Stödet är knutet till en enskild person och inte till

³ Regeringens proposition 1992/93:159 *Om stöd och service till vissa funktionshindrade*, s. 92–93.

⁴ 5 § LSS.

⁵ 6 § LSS.

⁶ 7 § LSS.

⁷ 9 a § LSS.

en viss verksamhet.⁸ En försäkrad som omfattas av 1 § LSS kan för sin dagliga livsföring även få assistansersättning för kostnader för sådan personlig assistans som avses i 9 a § LSS.⁹

Personlig assistans beviljas för grundläggande behov och andra personliga behov. Det är möjligt att ha personlig assistans bara för grundläggande behov, men inte bara för andra personliga behov.¹⁰

Från början delade man inte upp den enskildes behov i olika typer av behov

Från början gjordes ingen uppdelning i grundläggande behov och andra personliga behov. Av den ursprungliga propositionen framgick att insatsen skulle vara förbehållen krävande eller i olika avseenden komplicerade situationer, i regel av mycket personlig karaktär. Avgörande skulle vara att den enskilde behövde personlig hjälp för att klara sin hygien, för att klä på och av sig, för att äta måltider eller för att kommunicera med andra. Därutöver skulle assistansen också ges i andra situationer där den enskilde behövde kvalificerad hjälp och som ingår i det dagliga livet.¹¹

Det var först 1996 som regeringen och riksdagen införde och definierade de grundläggande behoven i lagstiftningen. Innan dess var de enbart beskrivna i förarbeten.

I propositionen konstaterade regeringen att det var en brist att den personliga assistansen inte definierades i lag. Regeringen bedömde därför att det borde framgå av LSS att personlig assistans är individuellt anpassade hjälpinsatser åt personer som på grund av sitt funktionshinder behöver praktisk hjälp i vardagliga situationer. Vidare poängterade regeringen att denna definition inte innebar att någon grupp som omfattades av LSS skulle stängas ute från rätten till personlig assistans, utan att det endast innebar att det blev tydligare vilka hjälpbehov som, efter individuell prövning, krävs för att personlig assistans ska komma i fråga. Regeringen underströk vidare att klargörandet innebar att det främst är personer med fysiska funktionshinder och med de mest omfattande behoven som har rätt till personlig assistans. Personer som helt eller i stor utsträckning

⁸ Regeringen proposition 1992/93:159 *Om stöd och service till vissa funktionshindrade*, s. 62.

⁹ 51 kap. 2 § första stycket socialförsäkringsbalken.

¹⁰ Jämför 9 a § andra stycket LSS och regeringens proposition 1995/96:146 *Vissa frågor om personlig assistans*, s. 12.

¹¹ Regeringen proposition 1992/93:159 *Om stöd och service till vissa funktionshindrade*, s. 64.

själva klarar av att sköta sina personliga behov och som enbart har behov av motivations- och aktiveringsinsatser bör inte ha rätt till personlig assistans. Enligt regeringens uppfattning skulle dessa personer i stället få sina behov tillgodosedda genom andra insatser enligt LSS eller socialtjänstlagen.¹² I de grundläggande behoven ingick från början hjälp med personlig hygien, måltider, på- och avklädning, kommunikation och annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den enskilde.

Under 2019 och 2020 har hjälp med andning tillkommit som grundläggande behov och det har förtydligats i lagstiftningen att sondmatning ingår i det grundläggande behovet måltider.¹³

Det krävs i dag grundläggande behov för att få rätt till assistans

När regeringen och riksdagen definierade de grundläggande behoven i LSS införde man också ett krav på att det krävs hjälp med grundläggande behov för att en person ska beviljas rätt till personlig assistans. Det gäller oavsett om det är staten eller kommunen som beslutar om rätten till personlig assistans och finansierar insatsen.

Högsta förvaltningsdomstolen har förtydligat vilka behov som ger rätt till personlig assistans och vad som är kännetecknande för de grundläggande behoven. Av praxis framgår att inte all hjälp med praktiska behov med exempelvis påklädning och måltider ska räknas som grundläggande behov utan att det krävs att behoven uppfattas som mycket privata och känsliga för den personliga integriteten.¹⁴ Behoven måste även vara av en viss omfattning.

För att egenvård som avser de grundläggande behoven ska ge rätt till personlig assistans krävs, med några undantag, att den hjälp som behövs är av tillräckligt integritetskänslig karaktär. Vidare ska sondmatning betraktas som intag av en måltid.¹⁵ Med hjälp att kommunicera med andra avses att det, utöver kunskap om kommunikationsformen och funktionsnedsättningen, krävs särskild kunskap om användaren för att kommunikationen ska fungera.¹⁶

¹² Regeringens proposition 1995/96:146 *Vissa frågor om personlig assistans*, s. 13.

¹³ Regeringens proposition 2018/19:145 *Personlig assistans för hjälp med andning* och Regeringens proposition 2019/20:92 *Personlig assistans för samtliga hjälpmoment som avser andning och måltider i form av sondmatning*.

¹⁴ Regeringsrätten 2009 ref. 57.

¹⁵ Högsta förvaltningsdomstolen 2018 ref. 21.

¹⁶ Regeringsrätten 2010 ref. 17 och Högsta förvaltningsdomstolen 2018 ref. 44.

Vidare har domstolen klargjort att det tidigare grundläggande behovet ”annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade” bara omfattar personer med psykiska funktionsnedsättningar.¹⁷ Domstolen har konstaterat att behovet avser kvalificerade aktiverings- och motiveringsinsatser som syftar till att förmå personen att själv tillgodose något av de grundläggande behoven. Hjälpens ska då vara av kvalificerad natur och innebära något mer än vägledning, påminnelser och instruktioner. Därutöver omfattas sådan aktiv tillsyn av övervakande karaktär som behövs för att begränsa allvarliga konsekvenser av ett utagerande beteende.¹⁸

Från den 1 januari 2023 har de grundläggande behoven ändrats i vissa delar. Det handlar om att det grundläggande behovet annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade har tagits bort. De hjälpbehov som omfattas av det grundläggande behovet regleras i stället genom nya bestämmelser. Stöd som den enskilde behöver på grund av en psykisk funktionsnedsättning för att förebygga att hen fysiskt skadar sig själv, någon annan eller egendom är ett grundläggande behov.¹⁹ Kvalificerade aktiverings- och motiveringsinsatser som en enskild på grund av en psykisk funktionsnedsättning behöver för att tillgodose något av de grundläggande behoven personlig hygien, måltider, av- och påklädning och kommunikation med andra, ska ses som en del av hjälpen med det grundläggande behovet.²⁰

Därutöver har ett annat nytt grundläggande behov införts. Behovet avser stöd som den enskilde behöver löpande under större delen av dygnet på grund av ett medicinskt tillstånd som innebär att det finns fara för den enskildes liv eller att det annars finns en överhängande och allvarlig risk för hens fysiska hälsa.²¹

¹⁷ Högsta förvaltningsdomstolen 2015 ref. 46.

¹⁸ Högsta förvaltningsdomstolen 2020 ref. 7.

¹⁹ 9 a § första stycket 6 LSS.

²⁰ 9 a § andra stycket LSS och regeringens proposition 2021/22:214 *Stärkt rätt till personlig assistans – grundläggande behov för personer som har en psykisk funktionsnedsättning och ökad rättssäkerhet för barn*, s. 1.

²¹ 9 a § första stycket 7 LSS och regeringens proposition 2021/22:244 *Stärkt rätt till personlig assistans vid behov av egenvård*, s. 1.

Det är också möjligt att få assistans för andra personliga behov

Den som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov har även rätt till insatser för andra personliga behov om behoven inte tillgodoses på annat sätt. Även andra personliga behov handlar om behov i den dagliga livsföringen och det ska röra sig om kvalificerad hjälp,²² men det finns vissa undantag från detta krav.²³

Förutom vad som anges i 9 a § fjärde stycket LSS finns inte någon exakt beskrivning av vad andra personliga behov är. I den ursprungliga propositionen gav regeringen några exempel på allmänna situationer som kan anses vara sådana behov. Det handlar om hjälp för att komma ut i samhället, studera, delta i daglig verksamhet eller få eller behålla ett arbete.²⁴ Även uppgifter som hemtjänsten vanligtvis utför kan vara andra personliga behov om den personliga assistenten utför dessa tillsammans med den enskilde.²⁵

Andra personliga behov anses alltså vara stöd av sådan karaktär som den enskilde behöver för att kunna leva som andra och att det ska ges så att den enskilde kan uppnå goda levnadsvillkor.

Personlig assistans för andra personliga behov avser även

1. Tid under den enskildes dygnsvila när en assistent behöver vara tillgänglig i väntan på att assistansanvändaren behöver hjälp utan att det är fråga om tillsyn (väntetid).
2. Tid under den enskildes dygnsvila när en assistent i stället behöver finnas till förfogande på annan plats i väntan på att assistansanvändaren behöver hjälp (beredskap).
3. Tid när en assistent behöver vara närvarande i samband med en aktivitet utanför assistansanvändarens hem på grund av att ett hjälpbehov kan förväntas uppstå.²⁶

²² Regeringens proposition 1995/96:146 *Vissa frågor om personlig assistans*, s. 12 och 21, Regeringens proposition 1992/93:159 *Om stöd och service till vissa funktionshindrade*, s. 64 och bet.1995/96 SoU:15 s. 12. Även Högsta förvaltningsdomstolen 2017 ref. 27.

²³ 9 a § fjärde stycket LSS.

²⁴ Regeringens proposition 1992/93:159 *Om stöd och service till vissa funktionshindrade*, s. 64.

²⁵ Regeringens proposition 1992/93:159 *Om stöd och service till vissa funktionshindrade*, s. 175–176, se även Englund, Ellinor & Lindblom, Ylva (2021) *LSS-boken. Stöd till beslutsfattare och yrkesverksamma*, Nordstedts Juridik, s. 86.

²⁶ 9 a § fjärde stycket LSS.

3.1.3 Det finns ingen fast undre gräns för den assistans som kommunerna beslutar om

Det finns ingen fastställd gräns för hur omfattande de grundläggande behoven ska vara för att en enskild ska ha rätt till personlig assistans av en kommun.²⁷

I förarbetena menade regeringen att det inte finns något krav på att stödbehovet ska ha viss tidsmässig omfattning, men att ju större behovet är desto mer talar omständigheterna för en rätt till personlig assistans.²⁸ Regeringen anförde också att med omfattande behov av stöd eller service avsågs både kvantitativa och kvalitativa aspekter.

Högsta förvaltningsdomstolen har sagt att tidsfaktorn har betydelse i bedömningen av behovet av hjälp, även om det inte går att fastställa en generell nedre gräns. I stället behöver den beslutande myndigheten göra en samlad individuell bedömning där såväl kvantitativa som kvalitativa aspekter måste beaktas.²⁹

3.1.4 Insatsen är i dag något annat än vad som förutsågs 1994

När assistansreformen trädde i kraft räkna regeringen och riksdagen med att cirka 7 000 personer skulle få assistansersättning under de första åren med i genomsnitt 40 timmar per vecka.³⁰ År 2021 hade knappt 13 700 personer assistansersättning med i genomsnitt cirka 131 timmar i veckan.³¹

Relativt kort tid efter att reformen infördes blev det tydligt att dess mål hade betydelse för vilka som kom att omfattas av personlig assistans och hur mycket assistans de kunde beviljas. Framför allt innebar målet att assistansberättigade skulle leva ett självständigt liv i eget boende att den vård man förut i huvudsak fått inom hälso- och sjukvården i stället skulle utföras av personliga assistenter i form av egenvård. Utredningen om stärkt assistans har också konstaterat att

²⁷ Den undre gränsen för att ha rätt till assistansersättning från Försäkringskassan är att den försäkrade har behov av hjälp med grundläggande behov i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka, 51 kap. 3 § socialförsäkringsbalken.

²⁸ Regeringens proposition 1992/93:159 *Om stöd och service till vissa funktionshindrade*, s. 75.
²⁹ Regeringsrätten 2009 ref. 57.

³⁰ Regeringens proposition 1992/93:159 *Om stöd och service till vissa funktionshindrade*, s. 163.

³¹ Försäkringskassan (2022) *Indikatorer för att följa utvecklingen assistansersättningen*, s. 40.

personliga assistenter i dag ofta utför insatser av komplicerad sjukvårdskaraktär.³²

Till detta kommer också att behov av så kallad aktiv tillsyn³³ inneburit att nya grupper av personer fått tillgång till insatsen. Det är en utveckling som medfört att personlig assistans har blivit en mer komplex insats än lagstiftaren från början avsett. Det har dessutom avspeglat sig i gällande rätt genom olika förändringar i lagen och rättspraxis, till exempel grundläggande behov som numera omfattar hjälp med andning och sondmatning.³⁴

3.2 I dag delar staten och kommunerna på ansvaret för den personliga assistansen

I dag delar staten och kommunerna på ansvaret för att utreda, besluta om, finansiera och administrera enskildas rätt till personlig assistans. Vem som är huvudman för insatsen avgörs av hur omfattande grundläggande behov den enskilde har. Om en person behöver personlig assistans för sina grundläggande behov upp till 20 timmar per vecka är kommunen ansvarig. Men om behoven av personlig assistans för grundläggande behov överstiger i genomsnitt 20 timmar per vecka är staten, genom Försäkringskassan, ansvarig.

När kommunen är huvudman för insatsen tillämpar den bestämmelserna i LSS, men när staten är huvudman tillämpas även bestämmelserna i 51 kap. socialförsäkringsbalken. Denna del av socialförsäkringsbalken innehåller nästan uteslutande regler för statlig finansiering av personlig assistans. I socialförsäkringsbalken finns även bestämmelser om rätten till assistansersättning när den enskilde vårdas på en institution, bor i en gruppbostad eller vistas i eller deltar i barnomsorg, skola eller daglig verksamhet enligt LSS.³⁵

Bestämmelser om insatsens innehåll och utförande är gemensamma och finns i LSS. Begreppet personlig assistans har samma betydelse i LSS och i socialförsäkringsbalken. Principerna för att bedöma behovet av personlig assistans är därmed desamma oavsett om det är Försäk-

³² SOU 2021:37 *Stärkt rätt till personlig assistans – Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser* och SOU 2020:1 *Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor*.

³³ SOU 2008:77 *Möjligheter att leva som andra. Ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning*, s. 439 ff.

³⁴ 9 a § LSS.

³⁵ 106 kap. 24–25 a §§ socialförsäkringsbalken.

ringskassan eller kommunen som beslutar om och finansierar stödet. För den enskilde som beviljas personlig assistans ska det därför inte vara någon skillnad om insatsen är beviljad av kommunen eller Försäkringskassan.

Om kommunen är ansvarig kan den enskilde få insatsen antingen som biträde av personlig assistent eller som ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans. Om staten är ansvarig kan den enskilde välja om hen vill använda ersättningen för köp av personlig assistans av ett så kallat fristående organ (ett företag eller ett kooperativ) eller en kommun eller för att själv anställa sina personliga assistenter.³⁶

3.2.1 Det delade huvudmannskapet skulle avlasta kommunerna ekonomiskt

Motivet till det delade huvudmannskapet för personlig assistans var att staten skulle avlasta kommunerna de mer omfattande kostnader som den personliga assistansen kunde innebära. Men det handlade också om att skapa en ordning där kommunala ekonomiska prioriteringar inte skulle påverka benägenheten att ge insatsen om det fanns flera personer med funktionsnedsättning som behövde personlig assistans i en kommun.³⁷

I den ursprungliga propositionen framhöll regeringen att det hade varit att föredra om kommunerna fick ett sammanhållet ansvar för att tillgodose enskildas behov av personlig assistans. Regeringen bedömde dock att små kommuner skulle kunna komma att få problem med en sådan lösning och att det skulle öka risken för att den kommunala ekonomin skulle påverka rätten till assistans vilket inte var förenligt med lagstiftningens intentioner. Givet detta föreslog regeringen ett finansieringssystem där staten åtog sig kostnadsansvaret för personlig assistans i de situationer som behovet av assistans översteg 20 timmar i veckan. Staten skulle då ersätta kostnader från den första timmen.³⁸

År 1997 justerade regeringen och riksdagen modellen. Kommunerna fick då även svara för kostnader för de första 20 timmarna per vecka i assistansersättningen medan staten svarar för den tid som

³⁶ Regeringens proposition 1992/93:159 *Om stöd och service till vissa funktionshindrade*, s. 68.

³⁷ Regeringens proposition 1992/93:159 *Om stöd och service till vissa funktionshindrade*, s. 68.

³⁸ Regeringens proposition 1992/93:159 *Om stöd och service till vissa funktionshindrade*, s. 68.

överstiger 20 timmar. Det innebär att kommunerna svarar för hela kostnaden för personer som har ett mindre behov av stöd med grundläggande behov än 20 timmar per vecka.³⁹

3.2.2 Kommunerna har ett basansvar och medfinansierar den statliga assistansersättningen

Kommunerna ansvarar också för andra uppgifter relaterade till den personliga assistansen. I förarbetena kallar regeringen detta ansvar för kommunens basansvar. Det kommunala basansvaret består i att kommunen

1. alltid ska stå beredd att ombesörja tillhandahållandet av personlig assistans eller att ge ekonomiskt bidrag till insatsen,
2. ska vara skyldig att på den enskildes begäran anordna assistans,
3. ska ansvara för behov av assistans som tillfälligt uppstår utöver vad som beräknas som assistansersättning,
4. ska ansvara för kostnad den enskilde drabbas av till följd av en personlig assistents sjukdom.⁴⁰

LSS reglerar vilken kommun som ansvarar för insatsen. Huvudregeln är att det är den kommun som den enskilde är bosatt i som ska fullfölja kommunens basansvar.

Kommunen ska också verka för att de insatser som tas upp i individuella planer enligt LSS samordnas. Därutöver ska kommunen fortlöpande följa upp vilka som omfattas av LSS och vilka deras behov av stöd och service är, och verka för att de får sina behov tillgodosedda. Kommunen ska vidare informera om mål och medel för verksamheten enligt LSS.⁴¹

Sedan 1997 är kommunerna skyldiga att medfinansiera en del av assistansersättningen. Finansieringsansvaret är därmed delat mellan stat och kommun. Kommunerna ska ersätta Försäkringskassan för de första 20 timmarna personlig assistans per vecka och mottagare av assistansersättning.

³⁹ Regeringens proposition 1996/97:150 *1997 års ekonomiska vårproposition*, s. 139.

⁴⁰ Regeringens proposition 1992/93:159 *Om stöd och service till vissa funktionshindrade*, s. 72–73.

⁴¹ 14–15 §§ LSS.

Medfinansieringen infördes för att begränsa statens kostnader för den personliga assistansen, för att stimulera kommunerna att utveckla attraktiva alternativ till den personliga assistansen och för att minska kommunernas motiv att försöka påverka bedömningen av den enskildes assistansbehov.⁴²

3.2.3 Försäkringskassan ansvarar för assistansersättningen

Försäkringskassan ansvarar för att besluta om och betala ut statlig assistansersättning. För att en enskild ska få assistansersättning ska hen tillhöra personkretsen i LSS⁴³ och på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöva hjälp med grundläggande behov eller andra personliga behov.⁴⁴ Därutöver ska den enskilde behöva personlig assistans i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan med något eller flera av de grundläggande behoven.⁴⁵ För myndighetens handläggning av assistansersättningen finns bestämmelser om förmåns-tid, beräkning, omprövning och utbetalning i 51 kap. socialförsäkringsbalken. Motsvarande bestämmelser finns inte i LSS, vilket gör att Försäkringskassan och kommunerna handlägger ärenden på något olika sätt.

Försäkringskassan ska vidare följa upp att den enskilde använder assistansersättningen till kostnader för personliga assistenter eller köp av personlig assistans. Försäkringskassan kan med stöd av dessa uppgifter kontrollera att assistansersättningen används enligt reglerna i socialförsäkringsbalken. Men myndigheten har inte i uppdrag att följa upp med vilken kvalitet som den personliga assistansen utförs eller att den enskilde får den assistans som hen har rätt till.

Sedan 2018 gör Försäkringskassan inte längre några tvåårsomprövningar av rätten till assistansersättning. En omprövning ska dock fortfarande ske om rätten till förmånen har minskat i omfattning till följd av väsentligt ändrade förhållanden som är hänförliga till den enskilde.⁴⁶

⁴² Regeringens proposition 1996/97:146 *Vissa frågor om personlig assistans*.

⁴³ 1 § LSS.

⁴⁴ 9 a § LSS.

⁴⁵ 51 kap. 3 § socialförsäkringsbalken och 9 a § LSS.

⁴⁶ 51 kap. 12 § socialförsäkringsbalken.

3.2.4 Den enskilde får en schablon eller en skälig ersättning för att köpa personlig assistans

Personlig assistans beviljas med ett av Försäkringskassan eller kommunerna bestämt antal timmar per beviljandeperiod. Försäkringskassan betalar vanligtvis ut en schabloniserad ersättning för varje beviljad timme. Kommunerna kan välja att tillämpa den statliga schablonen eller att lämna någon annan skälig ersättning för varje timme, alternativt bevilja personlig assistans som kommunen utför.

I de flesta fall betalar Försäkringskassan ut assistansersättningen till den assistansanordnare som assistansanvändaren har valt. För de assistansanvändare som har kommunal huvudman, och som inte har anlitat en kommun som anordnare, betalar kommunen på samma sätt direkt till anordnaren.

När det gäller assistansersättningen måste den enskilde använda hela ersättningen till köp av personlig assistans eller till kostnader för personlig assistans (om denne anställer sina egna assistenter).⁴⁷

3.2.5 Det krävs tillstånd för att driva assistansverksamhet

Fristående organ som vill anordna personlig assistans behöver ha tillstånd av Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för att göra det. Kommuner och de som själva anställer sina assistenter behöver bara anmäla detta till IVO.⁴⁸

Ett fristående organ som ansöker om tillstånd för en assistansverksamhet ska lämna viss information till IVO, till exempel

- för vilka personer verksamheten är avsedd,
- om verksamheten riktar sig till barn,
- vilken personal som ska arbeta i verksamheten,
- hur personalens kompetensutveckling ska gå till,
- hur anordnaren säkerställer att den bedriver verksamheten i enlighet med gällande rätt,
- hur avtalen mellan anordnaren och den person som har rätt till insatsen ska vara utformade,

⁴⁷ 51 kap. 4 § socialförsäkringsbalken.

⁴⁸ 23 § LSS.

- hur anordnaren tillgodoser den enskildes rätt till inflytande.⁴⁹

IVO utövar tillsyn över all verksamhet som bedrivs enligt LSS. Det innebär att myndigheten bland annat granskar om verksamheten uppfyller krav och mål enligt lagar och andra föreskrifter och om den som har tillstånd för att anordna personlig assistans fortfarande uppfyller regleringens krav.⁵⁰ När det gäller frågan om insatsen personlig assistans ges med god kvalitet och med respekt för den enskildes självbestämmande och delaktighet har inte myndigheten något tydligt uppdrag. IVO har ett omfattande uppdrag som omfattar flera olika verksamheter inom vård- och omsorgsområdet och verksamheter som bedrivs enligt LSS. Uppdragets omfattning har betydelse för i vilken omfattning myndigheten kan utöva tillsyn över assistansanordnare.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har också pekat på att IVO har mycket begränsade möjligheter att granska om assistansersättningen verkligen används till den typ av assistans den är avsedd för eller om assistansen utförs med tillräcklig kvalitet.⁵¹

3.2.6 Socialstyrelsen ska styra med kunskap och främja utvecklingen av metoder och arbetsformer

Socialstyrelsen ansvarar bland annat för frågor som rör stöd och service till funktionshindrade enligt LSS. När det gäller den personliga assistansen ska Socialstyrelsen främja utvecklingen av metoder och arbetsformer och systematiskt pröva och värdera utfall och effekter av insatser enligt LSS.⁵²

Socialstyrelsen har även ansvar för statistikframställning inom området. När det gäller myndighetens kunskaps- och statistikuppdrag finns en viss överlappning med Försäkringskassans uppgifter, vilket har försvårat de båda myndigheternas möjligheter att ge nationella lägesbilder och följa utvecklingen på området. Dessa problem har bland annat att göra med det delade huvudmannaskapet.⁵³

⁴⁹ 8 § förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

⁵⁰ 25–26 §§ LSS.

⁵¹ Inspektionen för socialförsäkringen (2018) *Åtgärder för att begränsa fusk och felaktigheter i assistansersättningen. En granskning av systemet efter 2013 års ändringar*, rapport 2018:4, s. 17 och 40–41.

⁵² 4 § 4 förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

⁵³ Socialstyrelsen (2020) *Socialstyrelsens yttrande över Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen* SOU 2018:88, 2020-11-10 Dnr: 24540/2020, s. 4–5.

3.2.7 Ansvaret att följa upp kvaliteten ligger i huvudsak på assistansanvändaren

När det gäller uppföljningen av att den personliga assistansen utförs med god kvalitet med respekt för den enskildes självbestämmande och delaktighet bygger nuvarande system på att assistansanvändaren tar detta ansvar. Detta eftersom varken de statliga myndigheterna eller kommunerna har i uppdrag att göra detta. Frågan om hur myndigheterna på ett ändamålsenligt vis ska följa upp om personlig assistans utförs med tillräcklig kvalitet kvarstår därför. Det beror inte minst på att det i dag saknas regler om vad som ska anses vara god kvalitet i den personliga assistansen.⁵⁴

ISF har till exempel konstaterat att problemen med att följa upp kvaliteten kvarstår trots att Försäkringskassan 2013 fick utökade möjligheter att kontrollera hur assistansanordnare och assistansanvändare använder assistansersättningen. Detta eftersom regeländringarna främst rörde redovisningen av användningen av assistansersättningen, kontrollen av de personliga assistenterna och möjligheterna att utbyta uppgifter mellan olika myndigheter. Regeländringarna innebar inte att Försäkringskassan fick bättre möjligheter att kontrollera med vilken kvalitet den personliga assistansen faktiskt utförs.⁵⁵

3.3 Många har pekat på problem med det delade huvudmannaskapet

Det delade huvudmannaskapet för personlig assistans har varit ifrågasatt allt sedan reformen trädde i kraft. Faktum är att redan flera av remissinstanserna var kritiska till Handikapputredningens förslag att staten och kommunerna skulle dela på ansvaret för insatsen.⁵⁶

Frågan om det delade huvudmannaskapet och dess konsekvenser är också väl utredd. Flera statliga myndigheter och utredningar har genom åren pekat på de problem och negativa konsekvenser som det delade huvudmannaskapet leder till eller antas leda till.

Ett antal statliga utredningar har också föreslagit att huvudmannaskapet ska samlas hos en aktör för att komma till rätta med problemen.

⁵⁴ Inspektionen för socialförsäkringen (2018) *Åtgärder för att begränsa fusk och felaktigheter i assistansersättningen. En granskning av systemet efter 2013 års ändringar*, rapport 2018:4, s. 39–41.

⁵⁵ Inspektionen för socialförsäkringen (2018) *Åtgärder för att begränsa fusk och felaktigheter i assistansersättningen. En granskning av systemet efter 2013 års ändringar*, rapport 2018:4, s. 37.

⁵⁶ Regeringens proposition 1992/93:159 *Om stöd och service till vissa funktionshindrade*, s. 68.

Assistansutredningen menade till exempel att det fanns ”mycket starka skäl för att kommunen skall bli huvudman för all personlig assistans, om en framtida kostnadskontroll och kostnadseffektivitet ska kunna säkerställas.”⁵⁷ LSS-kommittén och LSS-utredningen föreslog å sin sida att staten borde vara ensam huvudman för insatsen.⁵⁸

I avsnitt 3.3.1–3.3.5 beskriver vi de problemen som det delade huvudmannaskapet för med sig. Beskrivningen är baserad på tidigare utredningar, myndighetsrapporter och våra kontakter med myndigheter, kommuner, anordnare, assistansanvändare och funktionshindersorganisationer. Problembeskrivningen använder vi sedan som en ram för vår analys av för- och nackdelar med olika huvudmän och sätt att organisera huvudmannaskapet på.

3.3.1 Det delade huvudmannaskapet gör systemet otydligt

Det delade huvudmannaskapet gör att det kan vara svårt för en enskild att tillgodogöra sig sina rättigheter och veta vilken huvudman man ska vända sig till i olika frågor. I praktiken finns det i dag två olika finansiella system för personlig assistans. Den enskilde eller personer nära denne behöver därmed ha god kunskap om vilken aktör som ansvarar för vad och vilka möjligheter som finns för att kunna vara säker på att få det stöd som man har rätt till.

LSS-utredningen har till exempel pekat på att gränsdragningen mellan kommunens och statens ansvar vid grundläggande behov vid i genomsnitt minst 20 timmar per vecka gör systemet svårt att förstå. Det är bland annat svårt att förstå vem som har rätt till stöd och vem som är skyldig att tillgodose denna rättighet.⁵⁹ Det delade huvudmannaskapet gör också att den enskilde kan behöva ha flera olika kontakter med olika myndigheter.

ISF har också visat att det dubbla huvudmannaskapet gör att det är otydligt vilket ansvar andra huvudmän (kommun och region) har för andra stöd i förhållande till den statliga assistansersättningen.⁶⁰

⁵⁷ SOU 1995:126 *Kostnader för den statliga assistansersättningen*, s. 18.

⁵⁸ SOU 2008:77 *Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning* och SOU 2018:88 *Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättning. Del 1 & 2*.

⁵⁹ SOU 2018:88 *Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättning. Del 1 & 2*, s. 432.

⁶⁰ Inspektionen för socialförsäkringen (2015) *Assistansersättning. Brister i lagstiftning och tillämpning*, s. 86.

3.3.2 Delat huvudmannaskap skapar risker för bristande likvärdighet och rättssäkerhet

Det delade huvudmannaskapet innebär att två olika huvudmän kan utreda och bedöma enskilda individers behov av personlig assistans och behovens omfattning. En konsekvens av detta är att Försäkringskassan och kommunerna kan göra helt olika bedömningar av en persons behov av och rätt till stöd och service.⁶¹ Av detta följer att systemet inte är förutsägbart för assistansanvändare, vilket ISF också har påpekat.⁶²

En sådan ordning skapar en osäkerhet hos den enskilde och en misstro mot systemet. Systemets legitimitet och rättssäkerhet kan därmed komma att ifrågasättas.

Det delade huvudmannaskapet och förekomsten av olika bedömningar kan också leda till att enskilda hamnar mellan stolarna eller skickas fram och tillbaka mellan de två huvudmännen.⁶³

En annan konsekvens av att två olika huvudmän bedömer behovet av personlig assistans och behovets omfattning är att samma person kan utsättas för flera utredningar som upplevs som integritetskränkande.⁶⁴ Det har också lett till att såväl Försäkringskassan som kommunen ägnar sig åt ett relativt detaljerat utredande och uträknande av behoven som det inte alltid är helt lätt att se värdet av.

3.3.3 Med delat ansvar har ingen myndighet det samlade ansvaret för kvaliteten och kostnaderna

Flera utredningar har konstaterat att det dubbla huvudmannaskapet leder till att varken staten eller kommunerna har ett övergripande ansvar för den utförda verksamhetens kvalitet. Det beror på att merparten av den personliga assistansen finansieras av staten genom assistansersättningen, medan andra aktörer utför verksamheten och ansvarar för kvaliteten i utförandet. Staten styr framför allt genom reglering och annan normering, och inte genom att ställa krav på och följa upp kvaliteten i utförd assistans.

⁶¹ SOU 2018:88 *Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen. Del 1 & 2*, s. 432.

⁶² Inspektionen för socialförsäkringen (2015) *Assistansersättningen. Brister i lagstiftning och tillämpning*, s. 87.

⁶³ SOU 2018:88 *Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen. Del 1 & 2*, s. 428.

⁶⁴ SOU 2018:88 *Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen. Del 1 & 2*, s. 432.

I sitt slutbetänkande pekade till exempel LSS-kommittén på att eftersom assistansersättningen knutits till socialförsäkringen saknas det redskap för uppföljning och tillsyn. Det gör att ingen ansvarar för att på en övergripande nivå följa upp och ha tillsyn av hur offentliga och enskilda assistansanordnare använder ersättningen och om det motsvarar lagstiftningens krav på kvalitet.⁶⁵

Andra utredningar har även pekat på att det delade huvudmannaskapet innebär att ingen aktör ansvarar för eller har koll på de samlade kostnaderna för den personliga assistansen. Med nuvarande delade huvudmannaskap vet man vilka kostnader staten har för assistansersättningen, men när det gäller vilka kostnader kommunerna har för de olika delarna av assistansen är kunskapsläget sämre.⁶⁶

Ett antal utredningar och myndighetsrapporter har även konstaterat att det delade huvudmannaskapet gör det svårare att följa upp kvaliteten i verksamheten.

LSS-utredningen har till exempel pekat på att det delade huvudmannaskapet gör det svårare för kommunerna att följa upp vilka personer som omfattas av LSS och deras behov av stöd och service. Det beror, enligt utredningen, på att en stor del av assistansen är statlig och att merparten av de som får statlig assistansersättning använder sig av privata assistansanordnare eller själva anställer sina assistenter.⁶⁷

3.3.4 Ett delat ansvar kan ge huvudmännen felaktiga incitament

Det delade ansvaret mellan staten och kommunerna gör att det finns en risk för att huvudmännens beslut gällande enskildas rätt till personlig assistans och andra LSS-insatser utgår från vad som är mest ekonomiskt fördelaktigt för huvudmannen och inte från den enskildes behov. Flera utredningar⁶⁸ har pekat på detta problem men så vitt vi kan bedöma saknas det konkret empiriskt stöd för en sådan slutsats. Det är dock ett problem som måste tas på allvar och beaktas i en

⁶⁵ SOU 2008:77 *Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning*, s. 369.

⁶⁶ SOU 2018:88 *Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen. Del 1 & 2*, s. 428. Se även Sveriges Kommuner och Landsting (2015) *Koll på assistansen*.

⁶⁷ SOU 2018:88 *Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen. Del 1 & 2*, s. 164.

⁶⁸ Se till exempel SOU 1995:126 *Kostnader för den statliga assistansersättningen*, SOU 2008:77 *Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning* och SOU 2018:88 *Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen. Del 1 & 2*.

utredning om ett samlat huvudmannaskap för den personliga assistansen.

ISF har till exempel pekat på att det delade huvudmannaskapet kan ha en negativ inverkan på en kommuns incitament att utveckla andra stödformer.⁶⁹ Även LSS-kommittén lyfte fram denna problematik och menade att det var osäkert i vilken grad den befintliga regleringen minskade huvudmännens incitament att förskjuta kostnader mellan sig. Kommittén ansåg vidare att dessa incitament hade förstärkts i och med det ökade antal timmar som genomsnittligt beviljades för personer med assistansersättning.⁷⁰

3.3.5 Det delade huvudmannaskapet leder till onödiga administrativa kostnader

Ett annat problem som följer av det delade huvudmannaskapet som vi delvis redan har berört är att vissa handlägningsinsatser görs av både staten och en kommun. Det har att göra med att både Försäkringskassan och kommunen kan utreda en persons behov av och rätt till personlig assistans. Det leder till ett administrativt merarbete för åtminstone en av de två huvudmännen.⁷¹

ISF har pekat på att det delade ansvaret leder till administrativt merarbete för Försäkringskassan och kommunerna. Det handlar om att det har varit vanligt att personer som är i behov av personlig assistans väljer att söka assistansersättning från Försäkringskassan, antingen först eller parallellt med ansökan hos kommunen. En konsekvens av det är att myndigheterna behöver göra två separata utredningar för en och samma person. Det leder i sin tur till merkostnader för samhället och att den personliga assistansen kostar mer än vad som är nödvändigt.⁷²

Onödiga administrativa kostnader för dubbel handläggning och dubbelarbete är ofrånkomligt så länge finansieringen av insatsen är delad mellan två huvudmän.

⁶⁹ Inspektionen för socialförsäkringen (2015) *Assistansersättningen. Brister i lagstiftning och tillämpning*.

⁷⁰ SOU 2008:77 *Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning*, s. 370.

⁷¹ SOU 2008:77 *Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning*, s. 369.

⁷² Inspektionen för socialförsäkringen (2014) *Assistansersättning och kommunala stöd till personer med funktionsnedsättning*.

3.3.6 Sammanfattande iakttagelser och ram för analysen av olika alternativ

Givet de problem som vi har beskrivit riskerar nuvarande ordning att leda till att assistansreformens syfte inte nås, att personer i behov av personlig assistans inte får tillgång till insatser som de har rätt till och att insatserna inte är anpassade efter individuella behov eller inte håller god kvalitet. Sammantaget kan detta leda till att befintliga resurser inte används effektivt. Med utgångspunkt i ovanstående bedömer vi att det är viktigt att analysera hur ett förändrat huvudmannaskap kan bidra till

- stabila och långsiktiga förutsättningar för insatsen,
- ökad likvärdighet, rättssäkerhet, förutsägbarhet och kvalitet i beslutsfattandet över landet,
- ett tydligare och mer begripligt system som kräver färre kontakter med myndigheterna för den enskilde,
- insatser av god kvalitet,
- förbättrad administrativ kontroll av felaktiga utbetalningar och fusk,
- lägre administrativa kostnader för stat och kommun, och för assistansanvändare och assistansanordnare.

I kapitel 4 redogör vi för vår analys av hur de två huvudalternativen (statligt eller kommunalt huvudmannaskap) och olika sätt att organisera ett samlat huvudmannaskap påverkar och förändrar förutsättningarna för att dessa aspekter ska bli uppfyllda i så hög grad som möjligt.

4 Ett statligt huvudmannaskap är att föredra framför alternativen

I detta kapitel redogör vi för vår analys av för- och nackdelar med olika lösningar på huvudmannaskapsfrågan. Inledningsvis analyserar vi för- och nackdelar med att samla ansvaret hos en huvudman, därefter redovisar vi för- och nackdelar med att samla ansvaret hos staten respektive kommunerna. Vi jämför de två alternativen med varandra och med nuvarande ordning. Analysen utgår från de problem som nuvarande ordning för med sig, assistansreformens syften, målen för funktionshinderspolitiken, värden som är viktiga för den enskilde och regeringens direktiv till utredningen.

Vi redogör även för våra förslag om hur ett statligt huvudmannaskap för insatsen personlig assistans kan utformas och organiseras.

4.1 En huvudman med ett samlat ansvar för insatsen skulle lösa vissa problem

Ett antal av de problem som följer av att det i dag finns två huvudmän för insatsen personlig assistans skulle försvinna om man gav *en* huvudman ett samlat ansvar för insatsen. Det rör sig alltså om fördelar som skulle uppstå oavsett om det är staten eller kommunerna som blir huvudman för insatsen i framtiden. I detta avsnitt redogör vi för dessa fördelar.

4.1.1 Ett samlat huvudmannaskap gör systemet tydligare

Den nuvarande ordningen med två huvudmän innebär att den enskilde eller dennes företrädare kan uppleva systemet som otydligt och svårnavigerat. För vissa personer i behov av personlig assistans

framstår systemet som särskilt krångligt eftersom huvudmannaskapet bestäms av hur omfattande behov den enskilde har. Den nuvarande ansvarsgränsen mellan stat och kommun om i genomsnitt 20 timmar grundläggande behov i veckan gör det svårt att förstå hur systemet fungerar, vem som har rätt till stöd och av vem.¹

Det dubbla huvudmannaskapet och ansvarsgränsen gör även att personer som har ett behov av hjälp med grundläggande behov som ligger i gränslandet runt 20 timmar i veckan kan behöva ansöka om personlig assistans enligt LSS och assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken samtidigt. Den enskilde kan därmed behöva ha kontakt med och bli utredd av två olika myndigheter för att få sin rätt till personlig assistans prövad.

En konsekvens av detta är att den enskilde kan uppleva att hen bollas mellan olika huvudmän beroende på hur omfattande de grundläggande behoven bedöms vara. I princip ska det dock räcka för den enskilde att ansöka om personlig assistans hos kommunen för att få det som man har rätt till, men så tycks det inte alltid fungera i praktiken. Denna problematik kan också leda till att processer drar ut på tiden eller att den enskilde inte får den hjälp och det stöd som denna är i behov av. Detta även om kommunerna kan bevilja olika insatser i väntan på att en ansökan om personlig assistans prövas.

Det kan även vara så att Försäkringskassan och en kommun gör olika bedömningar när det gäller personkretstillhörighet eller av vilka och hur omfattande den enskildes behov av hjälp med de grundläggande behoven är. Flera kommuner har i våra intervjuer framfört att det kan vara svårt att förklara för en enskild hur två myndigheter kan komma fram till olika bedömningar av de grundläggande behoven.

Sammantaget kan detta och otydligheten som följer av ett delat huvudmannaskap innebära att systemets och myndigheternas legitimitet ifrågasätts och att medborgarna tappar förtroendet för insatsen som helhet. Delar av denna problematik skulle dock lösas om ansvaret samlades hos en huvudman.

En annan konsekvens som följer av det delade huvudmannaskapet är att Försäkringskassan och kommunen kan behöva göra parallella utredningar av den enskildes behov. Den enskilde kan därmed behöva svara på integritetskänsliga frågor från två olika aktörer. Ofta är det dock så att Försäkringskassan och kommunen när det är möjligt

¹ SOU 2018:88 *Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen. Del 1 & 2*, s. 432.

samordnar sina utredningar så att den enskilde inte ska behöva göra det.

Med anledning av det delade huvudmannaskapet och förekomsten av parallella utredningar har Justitieombudsmannen sagt att det är tveksamt om Försäkringskassan och en kommun kan göra en överenskommelse om att den ena myndighetens utredning ska ”vila” medan den andra gör klart sin utredning.²

Vi bedömer att samtliga dessa problem skulle försvinna om det bara blir en huvudman för insatsen personlig assistans.

En särskilt viktig fördel med ett samlat huvudmannaskap är att det blir tydligt vem som ansvarar för att handlägga och besluta om och finansiera rätten till personlig assistans, oavsett hur omfattande behov av hjälp med de grundläggande behoven som den enskilde har. Det gäller oavsett om det är staten eller kommunerna som blir huvudman.

4.1.2 Det kan bli mindre dubbelarbete med en huvudman

En annan fördel med ett samlat huvudmannaskap är att det då inte längre bör bli lika vanligt att både Försäkringskassan och en kommun handlägger och utreder en enskild persons behov av personlig assistans.³ Förekomsten av dubbelarbete skulle därmed minska om ansvaret samlades hos en huvudman.

Med ett delat huvudmannaskap har det även varit vanligt att en enskild samtidigt har överklagat beslut om personlig assistans och beslut om assistansersättning till förvaltningsdomstol. I och med att motparten i målen inte är densamma och processmaterialet inte är detsamma behöver domstolarna ha två separata förhandlingar, föredragningar eller prövningar.⁴ Det delade huvudmannaskapet leder därmed även till onödigt merarbete för domstolarna.

Allt detta sammantaget gör att det delade huvudmannaskapet leder till en ineffektiv användning av offentliga medel. I en ordning med en huvudman för insatsen personlig assistans skulle dessa problem till viss del lösas, oavsett om det är staten eller kommunerna som skulle bli ensam huvudman för insatsen.

² Justitieombudsmannen (2014) *Redogörelse 2014/15:JO1. Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*, s. 456.

³ Inspektionen för socialförsäkringen (2014) *Assistansersättning och kommunala stöd till personer med funktionsnedsättning*, rapport 2014:19, s. 94.

⁴ Förvaltningsrätten i Göteborg (2020) *Remissvar betänkandet Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen (SOU 2018:88)*, FGO 2020/783, s. 5.

I sammanhanget bör dock även påpekas att de allra flesta gränsdragningar mellan olika aktörer innebär risker för dubbelarbete och att personer bollas mellan aktörerna. De personer som har flera insatser enligt LSS kommer i många fall att även fortsättningsvis vara tvungna att ha kontakter med två olika huvudmän, och det finns därmed en fortsatt risk för dubbelarbete mellan kommun och stat.

4.1.3 En övergång till ett samlat huvudmannaskap medför praktiska utmaningar oavsett vem som blir huvudman

Ett samlat huvudmannaskap har inte bara fördelar utan innebär även praktiska utmaningar som man behöver hitta lösningar på om en sådan ansvars- och organisationsförändring ska uppfylla sina syften. Dessa utmaningar kan ses som en nackdel med ett samlat huvudmannaskap.

I detta avsnitt redogör vi kort för vilka utmaningar vi ser och om utmaningarnas svårighetsgrad skiljer sig åt beroende på vilket av de två alternativen till ett samlat huvudmannaskap som man väljer. Utmaningarna har framför allt att göra med hur en övergång från två huvudmän till en huvudman ska gå till och hur mycket en sådan ansvars- och organisationsförändring kommer att kosta. I kapitel 8 redogör vi för hur en övergång till ett samlat statligt huvudmannaskap skulle kunna gå till.

Vid en övergång till ett samlat huvudmannaskap behöver ett stort antal beslut föras över från en huvudman till en annan huvudman. Om övergången och överföringen av beslut ska ske från kommunerna till staten handlar det om cirka 5 000 beslut som ska byta huvudman.⁵ En utmaning med de kommunala besluten är att de kan vara utformade på många olika sätt. Det är inte säkert att alla besluten går att anpassa till assistansersättningens regelverk eller till Försäkringskassans administrativa system. En annan utmaning med denna övergång och överföring av beslut är att man behöver hitta en ordning för överföringen som fungerar praktiskt och resursmässigt för Försäkringskassan, men som samtidigt inte innebär att kommunerna

⁵ Det är svårt att säga exakt hur många beslut som kommer att behöva föras över eftersom lagändringarna som trädde i kraft den 1 januari 2023 (Stärkt rätt till personlig assistans) kommer att påverka fördelningen av beslut mellan de två nuvarande huvudmännen och antalet personer som kommer att vara beviljade personlig assistans eller assistansersättning vid den tidpunkt som ett samlat huvudmannaskap ska träda i kraft.

behandlas olika eller att de ekonomiska konsekvenserna skiljer sig åt mellan olika kommuner.

Om övergången och överföringen av beslut i stället ska ske från stat till kommun handlar det om cirka 14 000 beslut som ska byta huvudman. I detta fall bör besluten vara mer lika varandra eftersom det är en myndighet med centraliserad styrning och en väl utbyggd stödstruktur som fattat besluten. LSS (det regelverk som besluten skulle föras över till) är också mindre detaljerat än socialförsäkringsbalken. Det borde innebära att det behövs färre och mindre anpassningar av de beslut som ska föras över. Det kan därför vara så att en sådan överföring skulle kräva färre anpassningar av besluten jämfört med en överföring från kommunerna till staten. Den praktiska utmaningen i denna överföring består snarare i det stora antalet beslut som ska föras över och att överföringen ska ske till cirka 290 kommuner som har mycket olika förutsättningar för att ta emot och hantera besluten.

Vid en sådan överföring blir också samordningen mellan staten och kommunerna en större utmaning. Vid en övergång till ett statligt huvudmannaskap blir det Försäkringskassan som leder, styr och administrerar överföringen så att det kan ske på ett samlat, effektivt och enhetligt sätt. Vid ett kommunalt huvudmannaskap är det inte lika klart vilken aktör som kan ta detta ansvar.

En annan aspekt att väga in är att Försäkringskassans beslut om assistansersättning gäller tills vidare och att det inte finns någon omprövningsbestämmelse i LSS som det finns i socialförsäkringsbalken. Vid en överföring av beslut från staten till kommunerna skulle kommunerna behöva fatta tidsbegränsade beslut eller lägga in någon form av omprövningsförbehåll i besluten. En sådan anpassning av besluten skulle kunna uppfattas som en försämring för den enskilde.

I en överföring av beslut från staten till kommunerna skulle man också behöva beakta att beslut om assistansersättning gäller inom hela Sverige medan ett kommunalt beslut om personlig assistans enbart gäller inom den kommun som fattat beslutet. Det är svårt att se hur detta förhållande skulle kunna hanteras vid en eventuell övergång till ett kommunalt huvudmannaskap. En inskränkning på ett sådant sätt skulle kunna uppfattas som en begränsning jämfört med det tidigare myndighetsbeslutet.

4.2 Ett statligt huvudmannaskap har fler fördelar än nackdelar

Ett statligt huvudmannaskap har både för- och nackdelar. Men vi bedömer att fördelarna är fler än nackdelarna. Nackdelar behöver också analyseras så att vi kan hantera dessa i de förslag om hur ett statligt huvudmannaskap kan organiseras som vi har i uppdrag att lämna. I detta avsnitt redogör vi för de för- och nackdelar som vi ser med ett statligt huvudmannaskap.

4.2.1 Ett statligt huvudmannaskap skapar bättre förutsättningar för likvärdighet

Den främsta fördelen med att ge staten ett samlat ansvar för insatsen personlig assistans är att det skapar goda förutsättningar för likvärdighet över landet och för rättssäkra utredningar, bedömningar och beslut om rätt till personlig assistans. Det gör i sin tur processen mer förutsägbar för de som ansöker om assistansersättning. Det kan också på sikt bidra till ökad legitimitet för insatsen och systemet.

Vid ett samlat statligt huvudmannaskap skulle utredningar, bedömningar och beslut koncentreras till en enda myndighet. Vi bedömer att det skulle skapa bättre förutsättningar för likvärdighet och rättssäkerhet. Detta även om det tidigare har funnits regionala variationer inom ramen för Försäkringskassans handläggning av assistansersättningen. Försäkringskassan har dock arbetat aktivt för att minska variationen mellan olika regioner. Det har skett genom att myndigheten har förändrat handläggningen och hur besluten fattas genom att koncentrera handläggningen av förmånen till färre platser.

I dag handlägger 291 myndigheter ansökningar om personlig assistans

I nuvarande ordning utreder, bedömer och beslutar 291 myndigheter om personlig assistans (Försäkringskassan och 290 kommuner).⁶ Våra intervjuer med Försäkringskassan, kommuner, organisa-

⁶ I verkligheten är det 302 enheter som utreder och beslutar eftersom Stockholms stad har 13 stadsdelsnämnder som ansvarar för detta.

tioner för assistansanvändare och assistansanordnare visar att det finns stora variationer inom ramen för regelverket.

För att få till en likvärdig handläggning över hela landet i en ordning med 291 beslutande myndigheter skulle den nationella styrningen i form av reglering och föreskrifter behöva vara mer detaljerad. Även styrningen genom allmänna råd, stödverktyg och kunskap skulle behöva vara mer preciserad och utbyggd för att man skulle kunna uppnå likvärdighet. Därutöver skulle alla myndigheter (kommuner) som tillämpar lagstiftningen behöva ha tillräckligt med resurser och kompetens för att ta emot den statliga styrningen.

Det är svårt att se att det går att få till en så pass detaljerad och tydlig reglering att alla kommuner skulle handlägga ärenden om personlig assistans på exakt samma sätt. Det är inte heller sannolikt att en sådan ordning är önskvärd sett till den kommunala självstyrelsen. Uppgifter som ska handläggas, beslutas och finansieras av kommunerna behöver ge kommunerna ett visst handlingsutrymme inom ramen för den kommunala självstyrelsen. Annars är det inte meningsfullt att hantera uppgiften på den nivån.

Försäkringskassan har bättre förutsättningar än 290 kommuner att främja och upprätthålla en likvärdig handläggning

Vi bedömer alltså att staten har bättre förutsättningar än vad 290 kommuner har att främja och upprätthålla en enhetlig och likvärdig handläggning av enskildas rätt till personlig assistans. Detta eftersom Försäkringskassan kan styra och följa upp handläggningen på ett annat sätt än vad som är möjligt när handläggningen sker i landets kommuner.

I dag tar Försäkringskassan fram styrande och stödjande dokument som de som arbetar i myndigheten ska följa. Exempelvis har Försäkringskassan tagit fram föreskrifter och allmänna råd för förmånen assistansersättning. Vidare tar myndigheten fram rättsliga ställningstaganden när det saknas svar i principiella frågor eller när rättsläget är oklart. Syftet med de rättsliga ställningstagandena är att få till en enhetlig och likformig rättstillämpning inom myndigheten.

Försäkringskassan har även byggt upp en stödstruktur runt handläggningen som skiljer sig från vad många kommuner kan göra. Ett

exempel på detta är vägledningen⁷ för förmånen assistansersättning som ska vara ett stöd i det dagliga arbetet för Försäkringskassans medarbetare vid handläggningen av ärenden om assistansersättning. Vägledningen förklarar bland annat bestämmelser, förarbeten och praxis och ska bidra till att regelverket för förmånen tillämpas på ett riktigt sätt.⁸ Den innehåller vidare en beskrivning av hur man ska handlägga ärenden och vilka metoder som ska användas för att handläggningen ska vara effektiv och av god kvalitet.⁹

Försäkringskassan har också mer generella vägledningar som innehåller samlad information på olika områden. Ett exempel är den förvaltningsrättsliga vägledningen som förklarar de bestämmelser i förvaltningslagen och socialförsäkringsbalken som styr myndighetens verksamhet och handläggning.¹⁰

Försäkringskassan följer också löpande upp den rättsliga kvaliteten i handläggningen. Resultaten från denna uppföljning rapporteras bland annat till regeringen i myndighetens årsredovisning.

En viktig förutsättning för att den handläggande myndigheten ska kunna fatta ett materiellt riktigt beslut i ett ärende om personlig assistans respektive assistansersättning är att myndigheten får och kan värdera medicinsk information. Försäkringskassans handläggare har tillgång till försäkringsmedicinska rådgivare, som är läkare med uppgift att hjälpa handläggarna att förstå medicinsk information från hälso- och sjukvården så att de kan värdera informationens betydelse på ett korrekt sätt. Samma stödstruktur finns inte inom kommunsektorn även om enstaka kommuner kan ha liknande lösningar.

Den rättsliga styrningen av Försäkringskassans tillämpning av förmånen assistansersättning leds och utvecklas av Försäkringskassans rättsavdelning. Avdelningens ansvarar även för att skapa praxis på området parallellt med det allmänna ombudet för socialförsäkringen liksom att tolka vägledande domar. Denna ansvarsstruktur ska skapa förutsättningar för en enhetlig och korrekt rättstillämpning inom

⁷ Försäkringskassan (2022) *Assistansersättning, Vägledning 2003:6, version 32*, beslutad 2022-12-15.

⁸ Försäkringskassan (2022) *Assistansersättning, Vägledning 2003:6, version 32*, beslutad 2022-12-15, s. 9–10.

⁹ Försäkringskassan (2022) *Assistansersättning, Vägledning 2003:6, version 32*, beslutad 2022-12-15, s. 10.

¹⁰ Försäkringskassan (2021) *Förvaltningsrätt i praktiken, Vägledning 2004:7, version 14*, beslutad 2021-02-12, s. 7.

hela myndigheten. Därutöver har varje försäkringsavdelning en egen rättsfunktion som stödjer handläggarna i rättsliga frågor.¹¹

Sammantaget skapar detta goda förutsättningar för likvärdighet över landet och att assistansersättningen handläggs på ett rättssäkert och effektivt sätt.

Regeringen kan styra Försäkringskassan mot ökad likvärdighet

Ett statligt huvudmannaskap skulle också göra det lättare för framför allt regeringen att styra och påverka utvecklingen på området om den finner att det finns ett sådant behov. Vi bedömer att det i dag är svårt för regeringen (och riksdagen) att på ett effektivt sätt styra utvecklingen på området och rätta till sådant som politiken bedömer behöver förändras för att stärka till exempel likvärdighet och rättssäkerhet.

Vid ett statligt huvudmannaskap kan en stor del av detta hanteras genom regeringens myndighetsstyrning och följas upp inom ramen för den statliga budgetprocessen. Regeringen har till exempel i Försäkringskassans regleringsbrev formulerat ett mål om att handläggningen av assistansersättning ska präglas av hög kvalitet och rättssäkerhet så att den som är berättigad till ersättning får det. Besluten ska vara likvärdiga över hela landet, för såväl flickor och pojkar som kvinnor och män. Försäkringskassan behöver därmed följa upp och återrapporera hur pass väl myndighetens handläggning lever upp till regeringens mål i sin årsredovisning.¹²

Kommunerna gör i dag på många olika sätt

I nuvarande ordning kan kommunerna göra vissa lokala prioriteringar och bedömningar inom ramen för den kommunala självstyrelsen. Dessa möjligheter är begränsade av lagstiftningen och rättspraxis men trots det återstår ett visst handlingsutrymme.¹³

¹¹ Statskontoret (2022) *Försäkringskassans åtgärder för en bättre förvaltning av sjukförsäkringen. Delrapport.*

¹² 3 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

¹³ Lewin, Barbro (2017) *Att få och få behålla LSS-insatser. Om rättssäkerhet vid myndighetsutövning i Uppsala under 2010-talet.*

Vår enkät till kommunerna visar till exempel att en fjärdedel av de svarande kommunerna¹⁴ har skriftliga riktlinjer för hur omfattande hjälpbehoven ska vara för att en enskild ska beviljas personlig assistans. Enkäten visar även att det finns stora skillnader mellan kommunerna när det gäller vilken undre gräns som de använder sig av. Genomsnittet bland de svarande kommunerna är 6,5 timmar, men kommunen med lägst undre gräns har en gräns på 3 timmar och kommunen med högst undre gräns har en gräns på 15 timmar.¹⁵

Av enkäten framgår vidare att ungefär hälften av de svarande kommunerna har äldre ärenden där den enskilde inte har behov av hjälp med något av de grundläggande behoven men ändå har beviljats personlig assistans. Ungefär en tredjedel av de svarande har inte något sådant ärende medan drygt en sjättedel inte vet om de har något sådant ärende.¹⁶

Det skiljer sig även åt mellan kommunerna när det gäller om besluten om personlig assistans gäller tills vidare eller är tidsbegränsade. Cirka 60 procent av kommunerna uppger att de har både beslut som gäller tills vidare och beslut som är tidsbegränsade. Knappt 30 procent uppger att alla kommunens beslut är tidsbegränsade, medan cirka 10 procent uppger att alla kommunens beslut gäller tills vidare. Försäkringskassans beslut om assistansersättning gäller alltid tills vidare.

Vissa kommuner använder Försäkringskassans stödmaterial i sin handläggning. De gör det dels eftersom de inte har resurser att utveckla och tillhandahålla ett eget sådant stödmaterial, dels för att deras bedömningar ska vara så likvärdiga med Försäkringskassans som möjligt.

I våra intervjuer har flera kommuner lyft att de i perioder har haft svårt att rekrytera handläggare med den kompetens som krävs för att handlägga ansökningar om personlig assistans. Vissa kommuner menar att det har påverkat kvaliteten i kommunens handläggning och beslut. Även detta bidrar till att utredningar, bedömningar och beslut kan skilja sig åt mellan olika kommuner och mellan kommuner och Försäkringskassan.

¹⁴ Bland de svarande ingår även stadsdelsnämnderna i Stockholm eftersom dessa ansvarar för utredning, bedömning och beslut om personlig assistans enligt LSS inom Stockholms stad.

¹⁵ Bilaga 2 *Enkätresultat och underlag för bedömningar av kostnader och konsekvenser (Enkät till kommuner om beslut, undre gräns och riktlinjer)*.

¹⁶ Bilaga 2 *Enkätresultat och underlag för bedömningar av kostnader och konsekvenser (Enkät till kommuner om beslut, undre gräns och riktlinjer)*.

Mindre kommuner får därutöver ofta mycket få ansökningar om personlig assistans. Det kan också gå lång tid mellan den senaste ansökan och att det kommer in en ny ansökan (i vissa fall flera år). Det gör att det kan vara svårt för vissa kommuner att upparbeta och upprätthålla den kompetens, erfarenhet och kunskap som behövs för att göra kvalitativa utredningar och bedömningar och fatta beslut om rätt till personlig assistans. Det kan också vara svårt för handläggarna i sådana kommuner att hålla sig uppdaterade om förändringar i lagstiftning och rättspraxis. Det bör också i förlängningen ha betydelse för hur långa kommunens handläggningstider blir och vad handläggningen kostar per ärende.

4.2.2 Ett statligt huvudmannaskap skapar bättre förutsättningar för kontroll av felaktiga utbetalningar och vissa typer av fusk

En ytterligare fördel med att samla huvudmannaskapet hos staten är att administrationen och utbetalningarna av ersättningen koncentreras till en myndighet. Det kan skapa bättre förutsättningar för kontroll av felaktiga utbetalningar och stärka skyddet mot kriminella som försöker utnyttja välfärdssystemen. Det gäller oavsett om vi jämför med nuvarande ordning eller med en ordning med kommunalt huvudmannaskap där det administrativa ansvaret skulle delas av 290 kommuner. Detta eftersom det finns tydliga skillnader mellan kommuner när det gäller deras förutsättningar för att arbeta systematiskt och effektivt med kontroller av felaktiga utbetalningar och mot välfärds kriminalitet.

I sammanhanget är det viktigt att poängtera att det främst rör sig om förbättrade förutsättningar för kontroller i samband med utredningar och utbetalningar samt möjligheter att upptäcka den typ av fusk som Åklagarmyndigheten har kallat för simulantfall.¹⁷ Förutsättningarna för kontroller som bygger på en närhet till eller löpande kontakter med assistansanvändarna förbättras inte per automatik vid ett statligt huvudmannaskap. Detsamma gäller förutsättningarna för att upptäcka den typ av fusk som Åklagarmyndigheten har kallat för utnyttjandefall.¹⁸ Inte heller förbättras förutsättningarna för att kontrollera och följa upp med vilken kvalitet som personlig assistans

¹⁷ Åklagarmyndigheten (2015) *Rätts-PM Bedrägeri och bidragsbrott med assistansersättning*, s. 15.

¹⁸ Åklagarmyndigheten (2015) *Rätts-PM Bedrägeri och bidragsbrott med assistansersättning*, s. 15.

utförs. För att stärka förutsättningarna för detta vid ett statligt huvudmannaskap behöver regeringen och riksdagen vidta andra kompletterande åtgärder.

Försäkringskassan har andra förutsättningar än kommunerna för vissa typer av kontroller

Vi bedömer att Försäkringskassan har bättre administrativa förutsättningar än kommunerna att förebygga och upptäcka felaktiga utbetalningar, förbättra kontrollerna och automatisera dessa. Försäkringskassan har också bättre förutsättningar för att arbeta mot olika typer av välfärds kriminalitet. Det beror bland annat på att regleringen av assistansersättningen ger Försäkringskassan andra kontrollmöjligheter än vad kommunerna har enligt LSS. Men det handlar också om att Försäkringskassan som nationell myndighet har mer resurser för den typen av kontroller och arbete än vad de flesta kommuner har. Försäkringskassan har också stordriftsfördelar när det gäller förmågan att utveckla olika system och verktyg för administrativa kontroller av felaktiga utbetalningar och olika typer av fusk som kommunerna inte har.

Vi bedömer också att Försäkringskassan har bättre förutsättningar än kommunerna att se till så att myndigheten och andra berörda aktörer har och kan utbyta den information som de behöver för fungerande kontroller. Detta beror bland annat på de nationella myndighetsnätverk mot välfärds kriminalitet och felaktiga utbetalningar som myndigheten ingår i.

Försäkringskassan har under lång tid byggt upp ett administrativt system för uppföljning och kontroll av personlig assistans för att hantera dessa uppgifter och för maskinell kontroll. Systemen ger goda förutsättningar för administrativ kontroll. Många kommuner har inte de ekonomiska resurser som krävs för att utveckla, bygga upp och hantera en sådan kontroll på ett effektivt och kvalitativt sätt.

I ett statligt huvudmannaskap blir kontrollen också enhetlig över hela landet. I dag varierar det mycket mellan kommunerna i vilken utsträckning de gör den här typen av kontroller.

Såväl Försäkringskassan som de kommuner som vi har intervjuat delar bedömningen att ett samlat statligt huvudmannaskap skulle leda

till bättre förutsättningar för administrativa kontroller av felaktiga utbetalningar och stärka arbetet mot välfärds kriminalitet.¹⁹

Inrättandet av en särskild statlig utbetalningsmyndighet med uppgift att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen skulle ytterligare förstärka detta vid ett statligt huvudmannaskap.²⁰

4.2.3 Staten har bättre förutsättningar att hantera sådant som är svårt att planera för

Nuvarande ordning med ett delat huvudmannaskap kom till för att staten skulle avlasta kommunerna kostnader för mer omfattande insatser i form av personlig assistans. Skälet till detta var att små kommuner inte skulle få ekonomiska problem om flera personer med omfattande behov av personlig assistans var skrivna i kommunen. Men det handlade även om att minska riskerna för att den kommunala ekonomin skulle bli avgörande för om en enskild fick rätt till personlig assistans eller inte.²¹

Kostnaderna för personlig assistans kan bli mycket höga och därmed svåra för små kommuner att bära. Även om det sannolikt är ovanligt att ett enskilt beslut om personlig assistans påverkar en kommuns ekonomi.

År 2021 uppgick de totala kostnaderna för personlig assistans till 36,8 miljarder kronor. Kommunerna finansierade drygt 34 procent av dessa.²² Under senare år har även kostnaderna för kommunalt beviljad assistans ökat. År 2014 stod kommunernas kostnader för 28 procent av de totala kostnaderna för personlig assistans. Samtidigt har staten haft nästan oförändrade kostnader för assistans under perioden 2014–2021.

Kostnaderna för personlig assistans kan skilja sig mycket åt mellan olika kommuner. År 2021 hade Storfors kommun högst kostnader för personlig assistans (3 861 kronor per invånare) och Bjurholms kommun hade lägst kostnader (51 kronor per invånare).²³ Även för den övriga verksamheten enligt LSS finns det betydande kostnadsskill-

¹⁹ Se till exempel Försäkringskassan (2020) *Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen (2018:88)*, remissyttrande, 2020-11-02, 8 8388-2020, s. 5 och Sammanställning av minnesanteckningar från intervjuer med kommuner.

²⁰ Regeringens proposition 2022/23:34 *Utbetalningsmyndigheten*.

²¹ Regeringens proposition 1992/93:159 *Om stöd och service till vissa funktionshindrade*, s. 68.

²² Kolada (Kommun- och landstingsdatabasen) och Försäkringskassan (2022) *Årsredovisning*.

²³ Kostnaderna för medfinansieringen av den statliga assistansersättningen medräknad.

nader mellan kommunerna. Sedan 2004 finns därför ett utjämnings-system för LSS-verksamheten som ska minska de strukturella kostnadsskillnaderna på kommunnivå. Justeringen sker dock i efterhand. Därmed minskar inte den omedelbara påfrestningen på den kommunala ekonomin som kan uppstå vid beslut om särskilt omfattande insatser enligt LSS.

Staten bör generellt sett ha bättre förutsättningar än vad en kommun har att hantera sådant som är svårt att planera för och prognosticera. Detta har att göra med att statens ekonomi i kraft av sin storlek bättre bör klara av snabba kostnadsförändringar och staten bör därför bättre kunna garantera att individens behov av stöd och service tillgodoses på rätt sätt. Vi bedömer att en ordning med ett statligt huvudmannaskap kan göra det lättare att hantera situationer där kostnaderna för personlig assistans i en eller flera kommuner ökar kraftigt under en viss tidsperiod.

När det gäller riskerna för att den kommunala ekonomin skulle påverka benägenheten att ge insatsen bedömer vi att denna skulle minska vid ett statligt huvudmannaskap. Detta eftersom staten då skulle vara ensamt ansvarig för att finansiera de behov av personlig assistans som finns (se även kapitel 6).

4.2.4 Ett statligt huvudmannaskap minskar riskerna för att enskilda ska känna sig låsta till sin hemkommun

En fråga som hänger ihop med frågan om likvärdighet och att kommuner tolkar praxis på olika sätt när de utreder rätten till personlig assistans är risken att en enskild känner sig låst till den kommun som har beviljat denne personlig assistans. Detta eftersom den som får stöd genom ett kommunalt beslut måste lämna in en ny ansökan om stöd om hen flyttar till en annan kommun och då få en ny bedömning av behovet av stöd. Det finns därför en risk för att den kommun som den enskilde vill flytta till ska göra en annan och hårdare bedömning av behovet av stöd än vad nuvarande hemkommun har gjort. Nuvarande ordning innebär därmed en risk för så kallade inlåsnings-effekter. Detsamma gäller inte för personer som har assistansersättning genom ett statligt beslut.

Tidigare utredningar och flera myndigheter har bland annat konstaterat att det delade huvudmannaskapet innebär ett risktagande och en osäkerhet för enskilda som vill flytta till en annan kommun (även om

det är möjligt att få ett förhandsbesked inför en flytt till en annan kommun).²⁴ Samma förhållande skulle gälla i en modell med ett kommunalt huvudmannaskap. Detta eftersom den kommunala insatsen personlig assistans är knuten till ett begränsat geografiskt område.

Vid ett statligt huvudmannaskap skulle inte den risken och osäkerheten finnas kvar vilket bör ses som positivt ur de enskildas perspektiv (givet att den enskilde inte också är beviljad andra LSS-insatser av sin hemkommun). Detta eftersom assistansersättningen inte är knuten till ett specifikt geografiskt område på samma sätt som den kommunala insatsen. Ett statligt huvudmannaskap bör därmed leda till en ökad geografisk rörlighet för de cirka 5 000 personer som har ett kommunalt beslut om personlig assistans.

4.2.5 Ett statligt huvudmannaskap innebär ökade krav på samordning mellan olika huvudmän

Det finns också tydliga nackdelar med ett statligt huvudmannaskap. En sådan nackdel är att ett statligt huvudmannaskap innebär att LSS fragmentiseras ytterligare. Detta eftersom det vid ett statligt huvudmannaskap blir tre huvudmän (stat, region och kommun) med ansvar för en eller flera LSS-insatser.²⁵ Beroende på hur man reglerar statens huvudmannaskap kan en långsiktig effekt av detta bli att personlig assistans inte längre ses som en LSS-insats.

Ett statligt huvudmannaskap kan därmed få samhällsekonomiska effekter eftersom den samlade mixen av insatser som enskilda får kan bli annorlunda än vad som är fallet i dag eller vad som skulle bli fallet vid ett kommunalt huvudmannaskap. Vid ett statligt huvudmannaskap finns det till exempel en risk för att den enskildes behov enbart tillgodoses genom assistansersättning även om det finns andra kommunala insatser som bättre och mer effektivt skulle tillgodose dessa behov. I dag har cirka 40 procent av de personer som är beviljade assistansersättning även en insats från kommunen (antingen enligt LSS eller socialtjänstlagen).²⁶

²⁴ Se exempelvis SOU 2018:88 *Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen Del 1 & 2* och Förvaltningsrätten i Göteborg (2020) *Remissvar betänkandet Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen (SOU 2018:88)*, FGO 2020/783, s. 5.

²⁵ Staten skulle vara huvudman för 9 § 2 LSS, regionen skulle vara huvudman för 9 § 1 LSS och kommunerna huvudman för resterande punkter i 9 § LSS.

²⁶ Egna beräkningar baserat på data från Försäkringskassan och Socialstyrelsen.

Det finns en risk för att den typen av sammanvägda bedömningar kan försvåras vid ett statligt huvudmannaskap. Detta eftersom staten i jämförelse med kommunerna kommer att ha en smalare palett än vad kommunen har i dag eller skulle ha vid ett kommunalt huvudmannaskap. Om det ska vara möjligt att göra sammanvägda bedömningar av hur behov på bästa sätt kan tillgodoses behöver staten och kommunerna samordna sig och ha en fungerande dialog under den tid som Försäkringskassan utreder en enskilds ansökan om assistansersättning. Kommunerna behöver också få information om att enskilda har ansökt om och blivit beviljade eller fått avslag på en ansökan om assistansersättning och kunna samordna insatser som den enskilde har rätt till.

Ett statligt huvudmannaskap kommer därför att innebära att olika huvudmän behöver samordna sig i större utsträckning än vad som är fallet i dag, och i en ordning med kommunalt huvudmannaskap. Det kan bli svårare att samordna personlig assistans med andra insatser som kommunerna och regionerna ansvarar för vid ett statligt huvudmannaskap.

Samordning mellan stat och kommun blir särskilt viktig med tanke på att kommunerna fortfarande ska ansvara för att insatser som ges enligt LSS samordnas. När handläggning av och beslut om personlig assistans koncentreras till staten kan kommunernas ansvar enligt 14–15 §§ LSS försvåras om inte Försäkringskassan har ett tydligt uppdrag om att informera kommunen om personer som har assistansersättning och som är bosatta i kommunen.

Ett annat exempel där flera huvudmän kommer att behöva samordna sig och samarbeta är när en enskild som är beviljad, har ansökt om eller som kan ha rätt till assistansersättning ska skrivas ut från slutenvård på sjukhus. Försäkringskassan har pekat på att en sådan utskrivning inte kan vara beroende av att staten har fattat ett beslut om assistansersättning. Regeringen och riksdagen kan därför behöva förtydliga kommunernas och regionernas ansvar att vidta andra åtgärder som möjliggör en utskrivning. Det kan till exempel röra sig om insatser från socialtjänsten eller den kommunalt finansierade hälso- och sjukvården eller regionernas öppenvård. Detta eftersom det inte ingår i Försäkringskassans uppdrag att se till att patienter kan skrivas ut från slutenvården.²⁷ Försäkringskassan kommer dock att be-

²⁷ Försäkringskassan (2020) *Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen (2018:88)*, remissyttrande, 8 8388-2020, 2020-11-02, s. 5.

höva vara med i samordningen så att processen och utfallet blir så bra som möjligt för den enskilde.

I våra intervjuer har även flera kommuner pekat på att ett statligt huvudmannaskap leder till ökade krav på Försäkringskassans lokala närvaro och förmåga att ha löpande kontakter med såväl kommunen och regionen som med den enskilde. Det kan till exempel handla om kontakter i samband med handläggningen av ett ärende, men även om att Försäkringskassan kan behöva delta i och vara involverad i så kallad vårdplanering. Även när det gäller handläggningen av ansökningar om tillfälligt utökat behov av personlig assistans kan Försäkringskassan behöva ha snabba kontakter med den kommun där den sökande bor.

Denna typ av samordning mellan en statlig myndighet och kommuner och regioner har tidigare visat sig vara svår att lösa rent praktiskt. I våra intervjuer har också flera kommuner lyft att Försäkringskassan dragit sig tillbaka från den lokala nivån under senare år. Det har gjort att det har varit svårt för kommunen att få information från och ha löpande kontakter i enskilda ärenden med myndigheten. Denna typ av problematik kan bli större vid ett statligt huvudmannaskap om man inte vidtar vissa kompletterande åtgärder.

4.2.6 Ett statligt huvudmannaskap kan leda till otydliga ansvar och att uppgifter inte utförs med tillräcklig kvalitet

En annan nackdel med ett statligt huvudmannaskap är att det för med sig en risk för att vissa uppgifter faller mellan stolarna och inte kommer att utföras på ett tillräckligt bra sätt. Det handlar om att ansvar inte blir tydligt definierade och att gränssnitten mellan olika myndigheters uppgifter blir otydliga. I förlängningen kan det drabba den enskilde.

Ett exempel på en sådan risk är uppföljningen av kvaliteten i utförd assistans. Här är det viktigt att understryka att det är en tydlig skillnad mellan den administrativa kontroll som Försäkringskassan har goda förutsättningar för och uppgiften att följa upp med vilken kvalitet som assistans utförs och om den enskilde får den assistans som denna har rätt till. Vi bedömer att det vid en övergång till ett statligt huvudmannaskap finns en risk att det blir svårare att upptäcka enskilda fall där insatsen inte utförs med tillräcklig kvalitet. Detta efter-

som huvudmannen och assistansanvändaren (och dennes anordnare av assistans) kommer längre ifrån varandra.

Kommunen är ofta närmare användarna och den praktiska assistansverksamheten, vilket kan göra det lättare att upptäcka kvalitetsbrister i utförandet av insatsen. Kommunen kan få sådana indikationer genom andra kommunala verksamheter som den enskilde är i kontakt med (till exempel daglig verksamhet, skola eller förskola). Av våra intervjuer framgår att framför allt mindre kommuner, genom sin närhet till brukarna, kan ha en annan personkännedom och fler personliga kontakter än vad som är möjligt för en nationell myndighet. Kommunerna kan också bygga upp en kunskap och relation med användaren under en längre tidsperiod genom att assistansanvändaren tidigare har haft andra kommunala insatser. Kommunen ska dessutom fortlöpande följa upp vilka som omfattas av lagen och vilka behov av stöd och service de har samt verka för att de personer som omfattas av lagen får sina behov tillgodosedda.²⁸

Till detta kommer också att Försäkringskassan inte har i uppdrag att följa upp om personlig assistans utförs med god kvalitet.

Problemen relaterade till uppföljningen finns förvisso redan i nuvarande ordning men vi bedömer att de kan komma att bli större vid ett statligt huvudmannaskap.

Ett samlat statligt huvudmannaskap kan också leda till att det blir svårare att avgöra om personlig assistans är en kommunal angelägenhet eller inte. Sådana otydligheter finns redan i dag men det kan bli större vid ett ändrat huvudmannaskap. Under covid-19-pandemin var det till exempel tydligt om den statliga assistansersättningen var att betrakta som en kommunal angelägenhet eller inte.²⁹

Det finns också en risk för att kommunerna får svårt att hantera sitt utföraransvar i de fall den enskilde begär att kommunen ska utföra beviljade assistanstimmar. Kommunernas olika förutsättningar att utföra personlig assistans och otydliga ansvarsförhållanden kan leda till en risk för att assistans utförs med bristande kvalitet eller att den assistans som erbjuds mer är att betrakta som hemtjänst än som personlig assistans.

²⁸ 15 § LSS.

²⁹ Socialstyrelsen (2020) *Socialstyrelsens yttrande över Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättning* SOU 2018:88, 2020-11-10 Dnr: 24540/2020, s. 4–5.

4.2.7 Ett statligt huvudmannaskap kan ge längre handläggningstider

Såväl kommuner som organisationer för assistansanvändare har fört fram att en nackdel med ett statligt huvudmannaskap är Försäkringskassans handläggningstider inom assistansersättningen. Handläggningstiderna uppfattas vara för långa. Det kan särskilt bli ett problem om staten ska ta över handläggningen av ansökningar om behov av tillfälligt utökad personlig assistans. Såväl kommuner som organisationer har pekat på att dessa ansökningar i vissa fall kan behöva handläggas snabbt, och att kommunerna i dag ofta har rutiner för att göra det.³⁰

I relation till detta har också flera av de kommuner som vi varit i kontakt med och Sveriges Kommuner och Regioner pekat på att kommunerna kan behöva erbjuda enskilda andra insatser under tiden som Försäkringskassan handlägger ett ärende.

4.3 Ett kommunalt huvudmannaskap är möjligt men innebär nackdelar som är svåra att hantera

I detta avsnitt redogör vi för vår analys av för- och nackdelar med att samla huvudmannaskapet hos kommunerna. En sådan lösning skulle vara möjlig och ha vissa fördelar, men vår samlade bedömning är att det också finns vissa nackdelar som skulle vara svåra att hantera.

Vi inleder avsnittet med de fördelar som vi bedömer är viktigast. Därefter belyser vi nackdelarna.

4.3.1 Med ett kommunalt huvudmannaskap hålls ansvaret för hela insatsen samman

En viktig fördel med att samla huvudmannaskapet för personlig assistans hos kommunerna är att det skulle följa gängse ordning för vilken administrativ nivå som ansvarar för sociala insatser i det svenska samhället. Det finns skäl för att personer som är i behov av socialt stöd

³⁰ Se sammanställning av minnesanteckningar från intervjuer med kommuner och Huvudmannaskapsutredningens hearing med organisationer för assistansanvändare, funktionshinderorganisationer och organisationer för assistansanordnare.

eller service bör få det genom de myndigheter som normalt sett svarar för detta.

Kommunerna har även kompetens och erfarenhet att tillhandahålla och ge socialt stöd och service med god kvalitet. I jämförelse med staten har kommunerna god kännedom om lokala förutsättningar och kan därmed, när det är lämpligt, samordna utförandet av personlig assistans med annan kommunal verksamhet. Detta skulle bli svårare med staten som huvudman.

Skälet till att staten är huvudman för insatsen har egentligen bara att göra med att den kan generera kostnader som vissa kommuner kan ha svårt att bära. I den ursprungliga propositionen menade regeringen att det kunde skapa en situation där kommunernas ekonomi skulle påverka benägenheten att ge insatsen.³¹

Ett kommunalt huvudmannaskap skulle alltså innebära att ansvaret för hela insatsen samlas hos en aktör. En sådan lösning har fördelar jämfört med ett alternativ där man delar uppgifter mellan flera statliga och kommunala myndigheter. En sådan fördel är att hela kedjan från utredning, bedömning av och beslut om rätten till stöd, finansiering och det yttersta ansvaret för att tillhandahålla insatsen hålls samman.

Som framgått av avsnitt 4.2.5 är detta något som skulle vara svårt att få till i ett statligt huvudmannaskap. Detta eftersom en sådan lösning innebär att man måste dela ansvaret för beslut, finansiering och administration respektive ansvaret för att utföra insatsen mellan staten och kommunerna. Skälet till det är att det är svårt att se att staten kan bygga upp och hålla kvar den organisation och lokala närvaro som utförandet av personlig assistans kräver. Kommunerna har däremot de förutsättningar som krävs för att det ska vara möjligt att få till en sammanhållen insats.

En ordning som utgår från hur ansvaret för olika välfärdstjänster normalt sett är fördelat i Sverige innebär även att kommunernas samlade kompetens och erfarenhet inom det sociala området kan utnyttjas på ett bättre sätt än vad som är fallet i dag och vad som sannolikt är möjligt vid ett statligt huvudmannaskap. Vi bedömer att det är ett starkt skäl för ett kommunalt huvudmannaskap. Kommunerna har i regel god kompetens och praktisk erfarenhet av att bedöma behov av vård och leverera olika former av stödinsatser inom det sociala området. En sådan lösning skulle även ligga i linje med ambitionerna i den ursprungliga propositionen.

³¹ Regeringens proposition 1992/93:159 *Om stöd och service till vissa funktionshindrade*, s. 68.

4.3.2 Ett kommunalt huvudmannaskap knyter den personliga assistansen närmare andra kommunala insatser

En annan viktig fördel med ett kommunalt huvudmannaskap är att insatsen då knyts närmare LSS och andra sociala insatser som kommunerna ansvarar för. Det skulle göra systemet enklare och tydligare för de personer som är i behov av olika sociala insatser. Det borde också skapa bättre förutsättningar för att den enskilde får sina behov tillgodosedda på bästa sätt och att valfriheten i systemet som helhet ökar. Därutöver borde det också innebära en minskad risk för att personer faller mellan stolarna jämfört med om man har olika huvudmän för olika insatser.

Ett kommunalt huvudmannaskap skulle även innebära att man bibehöll kommunernas möjligheter att samordna olika insatser utifrån enskildas behov och lokala förutsättningar. Om kommunen skulle vara ensam huvudman för personlig assistans skulle den ha en bredare verktygslåda att använda sig av när enskilda personers behov ska tillgodoses än vad staten skulle ha vid ett statligt huvudmannaskap. Vissa behov tillgodoses kanske bäst genom personlig assistans medan andra tillgodoses bäst genom en annan insats. I förlängningen skulle detta också kunna få betydelse för samhällets samlade kostnader för insatser enligt LSS. Kommunens handlingsutrymme är dock begränsat av att LSS är en rättighetslagstiftning och att den enskilde bestämmer vilka insatser hen vill ansöka om. Kommunernas ageranden sker därför inom ramen för den enskildes självbestämmande.

I nuvarande ordning eller i en ordning med statligt huvudmannaskap försvåras detta eftersom kommunen inte styr och förfogar över samtliga insatser.

4.3.3 Ett kommunalt huvudmannaskap skulle stärka incitamenten att utveckla och förbättra andra insatser

Ett kommunalt huvudmannaskap skulle leda till att kommunernas incitament att utveckla andra LSS-insatser skulle stärkas. Detta eftersom de ekonomiska incitamenten för kostnadsförskjutningar mellan stat och kommuner som finns i dag och som delvis skulle finnas kvar vid ett statligt huvudmannaskap skulle försvinna vid ett kommunalt huvudmannaskap.

Detta är en fråga som behöver adresseras, även om vi bedömer att det i dag finns svagt empiriskt stöd för att kommuner medvetet väljer att inte utveckla, förbättra och erbjuda andra LSS-insatser utan i stället hänvisa den enskilde till att ansöka om assistansersättning. Det är svårt att se att det finns ett samband mellan kommunernas ansvar att medfinansiera assistansersättningen och benägenhet att utveckla och erbjuda andra insatser. Men i en ordning där kommunerna skulle ansvara för alla LSS-insatser³² uppstår inte en sådan situation och frågan om kostnadsförskjutningar mellan stat och kommun blir därmed inte aktuell.

En positiv effekt av det är att det också skulle innebära att den enskilde på lite längre sikt får en ökad valfrihet.

4.3.4 Ett kommunalt huvudmannaskap kan göra det lättare att följa upp med vilken kvalitet som assistansen utförs

En annan fördel med ett kommunalt huvudmannaskap är att det kan göra det lättare att följa upp med vilken kvalitet som personlig assistans utförs. Det gäller oavsett om vi jämför med nuvarande ordning eller med ett statligt huvudmannaskap. Här är det viktigt att poängtera att vi i analysen har delat upp förutsättningar för administrativ kontroll och förutsättningar för att följa upp kvaliteten i utförd assistans (även om dessa så klart samspelar i vissa fall).

Skälet till att förutsättningarna för att följa upp kvaliteten skulle kunna förbättras vid ett kommunalt huvudmannaskap är att många kommuner i dag följer upp den personliga assistans som de beviljar. I samband med det följer en del kommuner upp kvaliteten i den utförda assistansen, medan andra följer upp om den enskilde får den assistans som hen har rätt till. En del kommuner fokuserar snarare på om det befintliga beslutet fortfarande motsvarar den enskildes behov eller om det finns skäl för att utöka eller minska antalet timmar i den beviljade assistansen.

Försäkringskassans förutsättningar att göra den typen av uppföljningar skiljer sig åt från kommunernas. Detta eftersom Försäkringskassan bara har tillsvidarebeslut och bara ska ompröva beslut om rätten till assistansersättning har minskat i omfattning.³³ En sådan omprövning kan endast till viss del ses som en uppföljning av om det

³² Med undantag av insatsen råd och stöd som regionerna även fortsättningsvis ansvarar för.

³³ I enlighet med omprövningsbestämmelsen i 51 kap. 12 § socialförsäkringsbalken.

befintliga beslutet fortfarande motsvarar den enskildes behov av personlig assistans. Detta eftersom Försäkringskassans omprövning är partiell och inte innebär en fullständig prövning av rätten till assistansersättning.³⁴

Vidare visar våra kontakter med cirka 50 kommuner att vissa kommuner har utvecklat sätt för att med viss kontinuitet och systematik kunna följa upp beslut om personlig assistans och kvaliteten i den assistans som utförs. Jämfört med Försäkringskassan har också kommunerna andra möjligheter att genom sin närvaro i lokalsamhället eller genom annan kommunal verksamhet få information om att något inte står rätt till eller om personlig assistans utförs med bristande kvalitet.³⁵ Det innebär till exempel att många kommuner har bättre förutsättningar än Försäkringskassan att upptäcka den typ av välfärds kriminalitet som innebär att en enskild inte får den assistans som denne har rätt till.

4.3.5 Ett kommunalt huvudmannaskap kan innebära att den kommunala ekonomin blir mer avgörande

Det främsta argumentet emot ett samlat kommunalt huvudmannaskap är att den kommunala ekonomin kan påverka benägenheten att bevilja en individ personlig assistans. Det var också ett av skälen till att det delade huvudmannaskapet infördes.³⁶ Rent empiriskt är det dock svårt att se och avgöra i vilken utsträckning som den kommunala ekonomin faktiskt påverkar benägenheten att bevilja insatsen.

Samtidigt är det så att kostnaderna för personlig assistans har ökat sedan reformen trädde i kraft. Det beror bland annat på att man inför reformen underskattade behovet av personlig assistans och att regleringen och rättspraxis har förändrats över tid så att fler personer kommit att få rätt till insatsen.

Under årens lopp har även olika regeringar gjort flera åtgärder för att begränsa kostnadsutvecklingen. Under senare år har rättspraxis och Försäkringskassans tillämpning av lagstiftningen förändrats så att färre personer har fått assistansersättning.³⁷ Detta har dock inte haft någon större effekt på de totala kostnaderna för personlig assistans efter-

³⁴ Prop. 2017/18:78 *Vissa förslag om personlig assistans*, s. 27.

³⁵ Se sammanställning av minnesanteckningar från intervjuer med kommuner.

³⁶ Regeringens proposition 1992/93:159 *Om stöd och service till vissa funktionshindrade*, s. 68.

³⁷ Försäkringskassan (2017) *Inflöde, utflöde och konsekvenser av förändrad rättspraxis*, och Försäkringskassan (2020) *Analys av minskat antal mottagare av assistansersättningen*.

som antalet personer med assistansersättning har minskat samtidigt som antalet personer med personlig assistans från kommunen ökat i nästan motsvarande grad.³⁸

År 2004 infördes ett särskilt utjämningssystem för kommunala LSS-insatser som innefattar kommunernas samtliga kostnader för personlig assistans.³⁹ Det har förbättrat förutsättningarna för att även personer i mindre kommuner ska få sina behov tillgodosedda enligt LSS. Det kan dock fortfarande förekomma situationer där kostnader för personlig assistans på grund av omfattande eller ökande behov hos kommunmedlemmar ställs mot andra ekonomiska behov som en kommun har. I vilken utsträckning det kan påverka tillgången till personlig assistans går dock inte att säga.

I och med att situationen i stort sett är densamma som när det delade huvudmannaskapet infördes skulle ett kommunalt huvudmannaskap kunna innebära en viss ökad risk för att den kommunala ekonomin kan påverka olika kommuners benägenhet att bevilja personlig assistans.

En ökad risk för att den kommunala ekonomin kan komma att påverka kommunernas benägenhet att bevilja personlig assistans borde å andra sidan kunna hanteras genom att staten på något annat sätt än genom ett delat huvudmannaskap avlastar kommunerna kostnader för mer omfattande insatser.

4.3.6 Ett kommunalt huvudmannaskap innebär inte förbättrade förutsättningar för likvärdighet över landet

Ett argument mot ett kommunalt huvudmannaskap är att ett sådant gör det svårare att stärka likvärdigheten och rättssäkerheten i utredningar, bedömningar och beslut. Detta eftersom kommunerna fortfarande gör olika bedömningar av enskildas behov av assistans. Situationen skulle även till viss del förstärkas eftersom fler personer skulle omfattas av kommunernas handläggning och beslut.

Men det handlar också om att det i dag upprätthålls en viss likvärdighet över landet genom att många kommuner använder sig av Försäkringskassans vägledning, stöd och utredningar i sin handläggning och i sitt beslutsfattande. Vid en övergång till ett kommunalt huvud-

³⁸ Under 2021 minskade dock det totala antalet personer som har beviljats personlig assistans eller assistansersättning.

³⁹ Se lagen (2008:342) om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade.

mannaskap skulle den vägledningen och det stödet försvinna. Ur ett sådant perspektiv framstår ett kommunalt huvudmannaskap som sämre jämfört med både nuvarande ordning och med ett statligt huvudmannaskap.

Till detta kommer även att kommunerna har olika förutsättningar och kapacitet vilket kan påverka vilken kompetens de har tillgång till och därmed även kvaliteten i utredningar, bedömningar och beslut.

4.3.7 Ett kommunalt huvudmannaskap innebär fortsatt risk för att individer känner sig låsta till en kommun

Nuvarande ordning med ett delat huvudmannaskap leder även till att assistansanvändare kan uppleva sig låsta till en kommun. Det vill säga att en person drar sig för att flytta till en annan kommun på grund av rädsla för att bli av med sin personliga assistans. Det följer av att kommuner kan göra olika bedömningar av enskildas behov och tillämpa lagstiftningen och rättspraxis på olika sätt.

I dag måste en person som har personlig assistans från en kommun få rätten till insatsen bedömd på nytt om personen vill flytta till en annan kommun. Ett kommunalt huvudmannaskap skulle därmed innebära att risken för inlåsnings effekter skulle öka och omfatta fler personer än vad som är fallet i dag. Eftersom vi vet att bedömningar av omfattningen på behoven och besluten kan skilja sig åt mellan kommuner kan detta innebära att den enskilde avstår från att flytta till en annan kommun (se även avsnitt 4.2.4). Detta strider mot lagstiftningens intentioner om ökad självständighet och möjlighet att leva sitt liv som andra.

Vi bedömer att sådana risker skulle finnas kvar och bli något mer omfattande vid en övergång till ett kommunalt huvudmannaskap.

4.4 En sammanvägd bedömning av de tre alternativen

Vi har analyserat och övervägt tre alternativ till hur huvudmannaskapet för insatsen personlig assistans kan organiseras.

1. Nuvarande ordning med ett delat huvudmannaskap.
2. Ett samlat kommunalt huvudmannaskap.
3. Ett samlat statligt huvudmannaskap.

Under vårt arbete har vi också analyserat olika variationer av de tre huvudalternativen. Det har då rört sig om mindre organisatoriska förändringar och olika ansvarsfördelningar inom ramen för de tre alternativen. Det har rört sig om olika alternativ där staten och kommunerna delar på vissa uppgifter eller mindre justeringar i nuvarande ordning för att komma till rätta med olika problem.

4.4.1 Därför går vi inte vidare med nuvarande ordning med ett delat huvudmannaskap

Inledningsvis vill vi kort kommentera varför vi inte går vidare med nuvarande ordning med ett delat huvudmannaskap. Förklaringen till det handlar om att våra direktiv är tydliga med att nuvarande ordning innebär flera problem. Det innebär att den nuvarande ordningen är ”problemet” som utredningen har att lösa och det ska ske genom att huvudmannaskapet samlas hos en aktör.⁴⁰ Till detta kommer också att riksdagen har gjort ett tillkännagivande till regeringen om att den personliga assistansen inte ska ha ett delat huvudmannaskap i framtiden (utan att ansvaret ska samlas hos staten).⁴¹

Vi bedömer också att regeringen kan gå vidare genom att göra mindre justeringar i nuvarande ordning. Det bör vara möjligt att göra genom mindre kompletterande uppdrag till andra myndigheter. Det kan till exempel ske genom att man använder delar av eller hela förslag som vi lämnar i detta betänkande för att komma till rätta med vissa av problemen i nuvarande ordning.

4.4.2 Det finns skäl för såväl ett statligt som ett kommunalt huvudmannaskap

Vår analys av för- och nackdelar (avsnitt 4.1–4.3) med olika alternativ visar att det finns skäl för såväl ett statligt som ett kommunalt huvudmannaskap. Vilket av alternativen man väljer beror på vad man vill uppnå och vilka problem som man bedömer är viktigast att lösa.

I sammanhanget vill vi också understryka att det är viktigt att ha rimliga förväntningar på vilka problem som ett samlat huvudmannaskap löser och till vilken grad som ett samlat huvudmannaskap löser

⁴⁰ Kommittédirektiv 2021:76 *Statligt huvudmannaskap för personlig assistans*.

⁴¹ Socialutskottets betänkande 2020/21:SoU10 *Huvudmannaskap för personlig assistans*.

olika problem. Några av de problem som regeringen lyfter fram i våra direktiv och som har kommit fram i tidigare utredningar har inte så mycket med huvudmannaskapet att göra eller påverkas bara i mindre grad av ett förändrat huvudmannaskap. Detta bör också beaktas i den fortsatta beredningen av hur insatsen personlig assistans ska organiseras.

Vi bedömer att fördelarna med ett statligt huvudmannaskap är större än fördelarna med ett kommunalt huvudmannaskap

Utifrån vår analys bedömer vi att fördelarna med ett statligt huvudmannaskap är något större än fördelarna med ett kommunalt huvudmannaskap. Vissa av nackdelarna med ett statligt huvudmannaskap går även att hantera genom kompletterande åtgärder. Det gäller till exempel behovet av ökad samordning mellan olika offentliga aktörer (avsnitt 4.5.6), det ökade avståndet mellan huvudman och assistansanvändare och risken att uppgifter utförs med bristande kvalitet (avsnitt 7.5.4 och 4.5.6).

Vi ser dock inte att det på samma sätt går att hantera nackdelarna med ett kommunalt huvudmannaskap. Det gäller till exempel frågan om likvärdighet över landet (avsnitt 4.2.1 och 4.3.6), mindre kommuners svårigheter att finansiera stora behov av personlig assistans (avsnitt 4.2.3), kommunernas varierande förutsättningar för kontroll (avsnitt 4.2.2) och riskerna för att enskilda ska känna sig låsta till sin hemkommun (avsnitt 4.2.4 och 4.3.7). Det är svårt att se vilka åtgärder som staten eller kommunerna skulle kunna vidta för att hantera dessa problem vid en övergång till ett kommunalt huvudmannaskap. Till detta kommer också att en överföring av beslut om assistansersättning från staten till kommunerna sannolikt är svårare att genomföra än vad en överföring av beslut från kommunerna till staten skulle vara (avsnitt 4.1.3).

Tabell 4.1 Sammanfattning av för- och nackdelar med ett statligt respektive ett kommunalt huvudmannaskap

Statligt huvudmannaskap	
<i>Fördelar</i>	<i>Nackdelar</i>
Bättre förutsättningar för likvärdighet och rättssäkerhet	Ökat behov av samordning mellan offentliga aktörer
Bättre förutsättningar för kontroll av felaktiga utbetalningar och arbetet mot välfärds kriminalitet	Risk för att uppgifter inte utförs på ett tillräckligt bra sätt
Bättre förutsättningar att hantera kraftigt ökade kostnader (sådan som är svårt att planera och prognosticera)	Avståndet mellan huvudman och assistansanvändare riskerar att öka
Minskad risk för inläsningseffekter	
Kommunalt huvudmannaskap	
<i>Fördelar</i>	<i>Nackdelar</i>
Det följer gängse ordning för vilken nivå som ansvarar för sociala insatser i det svenska samhället	Svårt för vissa kommuner att bära kostnaderna för den personliga assistansen
Bättre förutsättningar att samordna olika insatser utifrån enskildas behov och lokala förutsättningar	Svårt att upprätthålla och stärka likvärdigheten i bedömningar och beslut
Kommunernas samlade kompetens och erfarenhet inom det sociala området kan användas	Risk för att kommunalekonomiska överväganden påverkar benägenheten att bevilja personlig assistans
Minskad risk för övervältring av kostnader mellan stat och kommun	Fortsatt och något ökad risk för inläsningseffekter

4.4.3 Ett statligt huvudmannaskap uppfyller regeringens syften och löser vissa av problemen helt eller delvis

I direktiven skriver regeringen att syftet med utredningens förslag ska vara en ändamålsenlig reglering som skapar *långsiktiga och stabila förutsättningar för en insats av god kvalitet* och som präglas av *hög rättssäkerhet och möjligheter till uppföljning och kontroll*. Av problemformuleringen i direktiven framgår också att förslaget bör leda till *en tydligare ansvarsfördelning mellan stat och kommun, göra systemet mer begripligt för den enskilde, bidra till ökad likvärdighet över landet och minska dubbelarbete och ineffektiv resursanvändning* (se även avsnitt 2.1 och 3.3.6).⁴²

⁴² Kommittédirektiv 2021:76 *Statligt huvudmannaskap för personlig assistans*, s. 1 och 7–8.

I efterföljande avsnitt bedömer vi samlat de två huvudalternativen utifrån hur pass väl de bidrar till och skapar förutsättningar för att uppnå det syfte och de mål som vi tolkar att regeringen vill uppnå genom sina direktiv till utredningen.

Förslaget ska skapa långsiktiga och stabila förutsättningar för insatsen personlig assistans

När det gäller frågan om långsiktighet och stabilitet är det viktigaste att problemen som följer med det delade huvudmannaskapet blir lösta. Huvudmannaskapsfrågan har utretts flera gånger utan att frågan har fått en praktisk lösning, och många debattörer fäster fortfarande stor vikt vid frågan om det delade huvudmannaskapet. Om frågan får en lösning kan man flytta fokus till andra frågor som också har betydelse för att insatsen ska få långsiktiga och stabila förutsättningar och som är mycket viktiga för assistansanvändare, berörda myndigheter och assistansanordnare. Det kan till exempel vara frågor om hur rätten till personlig assistans ska bedömas⁴³, vilka möjligheter till en regelbunden och systematisk omprövning som ska finnas⁴⁴ och hur en sådan ska gå till eller hur väsentligt ändrade förhållanden ska definieras⁴⁵. Samtliga dessa frågor är lika viktiga för långsiktigheten och stabiliteten som frågan om det delade huvudmannaskapet. I frågan om möjligheterna till omprövning och hur en sådan ska gå till är det särskilt viktigt att man hittar en balans mellan myndigheternas behov av att upptäcka och arbeta mot felaktiga utbetalningar och assistansanvändarnas behov av kontinuitet i stödet och att få sina behov av personlig assistans tillgodosedda beroende på hur de förändras över tid.

Vilket av de två alternativen som bäst bidrar till långsiktiga och stabila förutsättningar beror på vad man lägger i begreppen och hur man ser på vad som påverkar dessa förutsättningar.

En sak att väga in när man bedömer hur de två alternativen kan bidra till långsiktighet och stabilitet är i vilken utsträckning det råder konsensus om alternativet eller inte. Utifrån ett sådant perspektiv bedömer

⁴³ Socialutskottets betänkande 2021/22:SoU12 *Stöd till personer med funktionsnedsättning*, s. 28.

⁴⁴ Inspektionen för socialförsäkringen (2022) *Felaktiga utbetalningar av assistansersättning* (2022:9), s. 103.

⁴⁵ Försäkringskassan (2022) *Framställning om tilläggsdirektiv till Huvudmannaskapsutredningen* (S 2021:05), s. 1–3.

vi att ett statligt huvudmannaskap bäst bidrar till långsiktiga och stabila förutsättningar.

I dagsläget finns det till exempel en majoritet i riksdagen för ett statligt huvudmannaskap. Riksdagen har även gjort ett tillkännagivande i frågan till regeringen.

Sett till remissvaren på LSS-utredningen och tidigare utredningar är en absolut merpart av Sveriges kommuner för att staten blir ensam huvudman för personlig assistans. Här behöver man väga in att det finns en viss bias i detta ställningstagande men det behöver likafullt beaktas eftersom det är svårt att nå långsiktighet och stabilitet om en central aktör i en organisering är helt emot den valda lösningen. Det skapar inte goda förutsättningar för långsiktighet och stabilitet. Kommunernas motiv för att staten ska ta över ansvaret är att det är en kostsam och komplex insats som många kommuner har svårt att hantera på ett bra sätt. Det är endast någon enstaka kommun som menar att kommunerna borde ha det samlade ansvaret för insatsen.⁴⁶

Även assistansanordnare, organisationer för assistansanvändare och funktionshindersorganisationer är för ett statligt huvudmannaskap. Det visar remissvaren på LSS-utredningen och våra kontakter med olika organisationer och aktörer.

När det gäller de berörda statliga myndigheterna ställer sig dessa mer frågande till ett statligt huvudmannaskap eftersom de menar att det är svårt att bedöma konsekvenserna av en sådan förändring. De är dock inte helt emot en sådan ansvarsfördelning utan menar att det krävs kompletterande åtgärder för att det ska vara möjligt att gå över till ett statligt huvudmannaskap.

Sammantaget bedömer vi att det råder konsensus om att staten bör vara huvudman för personlig assistans. Sett till det bedömer vi att ett statligt huvudmannaskap bättre bidrar till långsiktiga och stabila förutsättningar än vad ett kommunalt huvudmannaskap gör.

En annan aspekt är frågan om olika alternativs förutsättningar att hantera kriser och snabba förändringar. Till exempel i form av kraftigt ökade kostnader eller förändrade förutsättningar som på något annat sätt påverkar den ansvariga myndighetens resurser. Även i detta fall bör staten (riksdag, regering och myndigheter) vara en bättre garant för långsiktighet och stabilitet än vad 290 kommuner kan vara. Detta genom att staten är en större ekonomi och har funktionen att stifta lagar och utforma styrningen av den offentliga förvaltningen.

⁴⁶ Se till exempel Göteborgs stads remissvar på SOU 2018:88.

Tidigare forskning har också visat att kommunernas kostnader för LSS i vissa fall har trängt undan annan kommunal verksamhet (bland annat grundskola och äldreomsorg).⁴⁷ Resultaten gäller förvisso de totala kostnaderna för LSS och inte bara kostnaderna för personlig assistans och de gäller tiden innan utjämningsystemet för LSS var helt infört. Trots det indikerar resultaten att lagstiftningen kan få effekter på den kommunala ekonomin och vilka prioriteringar som en kommun behöver göra i olika situationer. LSS-utjämnningen har minskat dessa effekter men det är ändå sannolikt att vissa undanträngningseffekter av LSS finns kvar i vissa kommuner.

Det är också viktigt att i detta sammanhang peka på att vissa faktorer talar för att ett kommunalt huvudmannaskap kan bidra till stabila och långsiktiga förutsättningar. Detta eftersom kommunerna har en större verktygslåda att använda sig av för att tillgodose den enskildes behov jämfört med vad staten kan ha i ett statligt huvudmannaskap. Det kan innebära att behov kan tillgodoses genom en mix av insatser enligt LSS och socialtjänstlagen som både är bäst för den enskilde och mer effektivt sett ur ett samhällsekonomiskt perspektiv jämfört med om samma behov enbart tillgodoses genom assistansersättning. Detta förutsätter dock att det sker utan att den enskildes självbestämmande inskränks.

Förslaget ska bidra till ökad likvärdighet, rättssäkerhet, förutsägbarhet och kvalitet i beslutsfattandet över landet

Vi bedömer att ett statligt huvudmannaskap bättre bidrar till ökad likvärdighet, rättssäkerhet, förutsägbarhet och kvalitet i beslutsfattandet över landet. Som vi har argumenterat för i avsnitt 4.2.1 kan ett statligt huvudmannaskap skapa goda förutsättningar för just det.

Ett kommunalt huvudmannaskap skapar inte alls samma möjligheter till detta. När det gäller likvärdigheten över landet finns det snarare en risk för att ett kommunalt huvudmannaskap skulle leda till motsatsen. Det innebär inte att vi anser att den nuvarande handläggningen och beslutsfattandet i olika kommuner inte är rättssäkert och förutsägbart eller att det skulle vara av låg kvalitet. Det handlar snarare om att den kommunala självstyrelsen och den låga detaljeringsgraden

⁴⁷ Birkelöf, Lena (2009) *Do Local Public Expenditures for Functionally Impaired Crowd Out Other Local Public Expenditures?* Umeå Economic Studies No. 797.

i regleringen gör att kommunerna som kollektiv inte har samma förutsättningar att uppnå den likvärdighet och förutsägbarhet som en nationellt styrd och samordnad handläggning kan göra. Det är också själva syftet med den kommunala självstyrelsen att det inom en ram ska finnas ett visst handlingsutrymme för kommunen.

I våra intervjuer med kommunala beslutsfattare och handläggare och i underlag som vi har tagit del av från flera olika kommuner har det också framkommit att många kommuner anser att de inte kan handlägga ärenden om personlig assistans med samma kvalitet som Försäkringskassan kan. Det är framför allt en fråga om resurser och möjligheter att ge olika typer av stöd till handläggare och beslutsfattare. Det är helt enkelt svårt för kommuner med liten skattebas eller få ärenden om personlig assistans att rekrytera, behålla och utveckla den kompetens som krävs för att handlägga en så pass komplex insats som personlig assistans.

Merparten av Sveriges kommuner är små – 2021 var medianen 16 308 invånare och 167 kommuner hade under 20 000 invånare. Även om vi ser till de cirka 5 000 kommunala besluten om personlig assistans som fanns i oktober 2021 blir det tydligt att de flesta kommuner är små i detta sammanhang. Av Socialstyrelsens statistik framgår att mediankommunen hade åtta beslut om personlig assistans och att 55 procent av kommunerna hade färre än tio beslut.

Förslaget ska göra systemet mer begripligt för den enskilde

Oavsett om man väljer att samla huvudmannaskapet hos staten eller hos kommunerna kommer systemet att bli mer begripligt för den enskilde. De båda alternativen framstår därmed som tämligen likvärdiga. Åtminstone om man ser på frågan ur ett lite smalare perspektiv och ser till de personer som enbart är i behov av eller som får alla sina behov av stöd eller service tillgodosedda genom assistansersättning/personlig assistans. Men om man breddar perspektivet och ser på frågan utifrån de personer som även är i behov av annat stöd, till exempel andra insatser enligt LSS eller socialtjänstlagen vore det sannolikt både enklare och mer begripligt med ett samlat kommunalt huvudmannaskap.

Förslaget ska skapa bättre förutsättningar för en insats av god kvalitet

Det är svårt att säga om något av de två alternativen är att föredra när det gäller frågan om förutsättningar för en insats av god kvalitet. Så vitt vi kan bedöma har den frågan inte så mycket att göra med huvudmannaskapet utan beror på andra faktorer (till exempel schablonbeloppets och beslutens storlek, förutsättningarna för insyn i utförandet av insatsen, kraven på anordnarna och tillsynsmyndighetens resurser och arbetssätt). Merparten av dessa faktorer ryms inte inom ramen för våra direktiv.

Förslaget ska ge goda förutsättningar för arbetet mot felaktiga utbetalningar och välfärds kriminalitet

Ett statligt huvudmannaskap skapar bättre förutsättningar för administrativ kontroll och kraftfulla åtgärder mot välfärds kriminalitet och felaktiga utbetalningar (se avsnitt 4.2.2). Vi har inte kunnat se att ett kommunalt huvudmannaskap kan skapa samma förutsättningar. Det finns snarare en hel del som indikerar att den administrativa kontrollen skulle försvagas med en sådan förändring. Men framför allt skulle kontrollen variera mycket mellan olika kommuner, där framför allt små och medelstora kommuner sannolikt skulle ha mycket svårt att skaffa, utveckla och förvalta de administrativa system som krävs för en effektiv kontroll.

Förslaget ska leda till lägre administrativa kostnader

Ett samlat huvudmannaskap innebär minskat dubbelarbete mellan Försäkringskassan och kommunerna. Det innebär också att risken för dubbla överklagandeprocesser i förvaltningsdomstol försvinner. Oavsett om det blir staten eller kommunerna som blir ensam huvudman för insatsen bör det leda till lägre administrativa kostnader för stat och kommun.

Ett samlat statligt huvudmannaskap är att föredra framför ett samlat kommunalt huvudmannaskap

Sammantaget bedömer vi att ett statligt huvudmannaskap är det alternativ som skapar bäst förutsättningar för att uppfylla syftena med assistansreformen, nå målen för funktionshinderspolitiken och de syften som regeringen angett i våra direktiv. Detta bland annat eftersom en sådan förändring skapar goda möjligheter att skapa stabila och långsiktiga förutsättningar för insatsen personlig assistans och att upprätthålla värden som är viktiga för den enskilde. Vår analys visar även att flera av de problem som nuvarande ordning för med sig är möjliga att hantera vid en övergång till ett statligt huvudmannaskap. Vi bedömer därför att det finns flera skäl som talar för att staten bör vara ensam huvudman för insatsen personlig assistans.

En övergång till ett statligt huvudmannaskap med ett samlat ansvar för beslut och finansiering är ett viktigt första steg mot att ge den personliga assistansen långsiktiga och stabila förutsättningar. Det stärker rättssäkerheten och enhetligheten i systemet vilket kan bidra till ökad legitimitet för insatsen och assistansersättningen. Det bör även förenkla för assistansanvändare och assistansanordnare samt minska riskerna för att enskilda skickas mellan olika huvudmän. Ett statligt huvudmannaskap för den personliga assistansen går också helt i linje med de ursprungliga skälen till varför staten blev en av två huvudmän för den personliga assistansen. Genom att staten tar ett samlat ansvar för beslut om rätten till och finansieringen av ersättningen tar man bort eventuella risker för att kommunalekonomiska intressen eller avvägningar ska påverka bedömningen av enskildas rätt till ersättningen och insatsen.

4.5 Staten ska vara ensam huvudman för insatsen personlig assistans

Förslag: Staten ska ha ett samlat huvudmannaskap för beslut om och finansiering av insatsen personlig assistans. De bestämmelser i LSS som reglerar kommunernas uppgift som huvudman för insatsen upphävs.

Statens ansvar ska även fortsättningsvis utgöras av assistansersättning inom ramen för reglerna i socialförsäkringsbalken.

I detta avsnitt utvecklar och motiverar vi våra förslag när det gäller hur insatsen personlig assistans enligt LSS kan organiseras i ett statligt huvudmannaskap.

4.5.1 Utredning av behov, beslut om stöd och finansieringen av insatsen bör hållas ihop

Vi föreslår alltså att staten ensamt ska ansvara för insatsen personlig assistans. Vilka uppgifter ska då staten ska ta över från kommunerna, och vilka uppgifter finns det skäl att kommunerna även fortsättningsvis ansvarar för? För att klargöra det behöver vi först slå fast vad som avses med huvudman och vad för ansvar som en huvudman har.

Huvudman betecknar den aktör som är ansvarig för en viss verksamhet. I denna utredning handlar det om vilken administrativ nivå som ska ha ett samlat ansvar för den personliga assistansen. Men det handlar också om vilka myndigheter som ska ansvara för de olika uppgifter som krävs för att insatsen ska fungera och vara av god kvalitet och för att användarna ska få det som de har rätt till. Vanligtvis är det en statlig, regional eller kommunal myndighet som står som huvudman för en offentligt finansierad verksamhet. Vilket ansvar det faktiskt innebär varierar dock mellan olika områden.

När det gäller personlig assistans bedömer vi att huvudmannen bör ansvara för att

1. utreda och bedöma enskilda personers behov av personlig assistans,
2. fatta beslut om rätten till och omfattningen av insatsen,
3. finansiera utförandet av insatsen,
4. administrera utbetalningen av ersättningen,
5. säkerställa att det finns förutsättningar för den enskilde att få en insats av god kvalitet,
6. följa upp besluten och kvaliteten i genomförandet av insatsen.

I dag är dessa uppgifter delade mellan stat och kommun. Vid en förändring av huvudmannaskapet ska de flesta av dessa uppgifter koncentreras till staten.

Vi bedömer dock att det är särskilt viktigt att ansvaret för att utreda och bedöma behov, fatta beslut om stöd och finansieringen av insatsen hålls samman hos en huvudman, staten. I detta ingår även att administrera utbetalningen av ersättningen och att säkerställa att det finns förutsättningar för den enskilde att få en insats av god kvalitet. I uppgiften att säkerställa att den enskilde kan få en insats av god kvalitet ingår flera delar, vilket gör att detta ansvar kan behöva vara fortsatt delat mellan stat och kommun även vid en övergång till ett statligt huvudmannaskap. Det skulle i sådana fall vara staten som ansvarar för styrning och för att det finns tillräckliga resurser för en insats av god kvalitet medan kommunen har ett yttersta ansvar för att utföra den personliga assistans som en enskild har blivit beviljad om den enskilde behöver det (det som i dag ingår i kommunens basansvar).

När det gäller uppföljningen av beslut och kvaliteten i genomförandet av insatsen är det dock möjligt att tänka sig olika alternativ där även kommunerna har en viktig funktion att fylla.

Ett statligt huvudmannaskap innebär nya ansvars- och finansieringsgränser och gränssnitt mellan olika aktörer. Alla sådana gränser innebär drivkrafter för att föra över ansvar (och ofta kostnader) från den egna verksamheten till andra verksamheter. Det är därför viktigt att aktörernas uppgifter och uppdrag i systemet är tydligt formulerade och preciserade i reglering och andra styrdokument. Det har inte minst betydelse för att aktörerna också ska ha goda förutsättningar att samordna sig och sina verksamheter. Om ansvars- och uppgiftsfördelningen är otydlig finns det stor risk för att den enskilde hamnar i kläm och inte får den insats som den har rätt till eller att insatsen ges med dålig kvalitet.

Tabell 4.2 Förslag för hur olika uppgifter ska fördelas mellan stat och kommun samt privata aktörer (där det är aktuellt)

Ansvar/uppgift	Ansvarig aktör (myndighet)
Utreda, besluta om och finansiera rätt till assistansersättning	Stat (Försäkringskassan)
Utreda, besluta om och finansiera rätt till tillfälligt utökad personlig assistans	Stat (Försäkringskassan)
Utfärda föreskrifter gällande prövningen, administrationen och kontrollen av rätten till och utbetalningen av ersättning	Stat (Försäkringskassan)
Utfärda föreskrifter gällande insatsens kvalitet och utförande	Stat (Socialstyrelsen)
Anordna och utföra insatsen	Kommun, privata företag, kooperativ och egenanordnare
Vara yttersta garant för att den enskilde får insatsen	Kommun
Information om assistansersättningen och insatsen personlig assistans	Stat (Försäkringskassan och Socialstyrelsen) och kommun
Samordna personlig assistans och andra insatser som den enskilde har blivit beviljad	Kommun
Följa upp insatsens kvalitet	Stat (Försäkringskassan, IVO och Socialstyrelsen) och kommun
Ta fram kunskap och utveckla metoder	Stat (Socialstyrelsen)
Ta fram och tillhandahålla statistik	Stat (Försäkringskassan)
Pröva tillstånd och utöva tillsyn	Stat (IVO)

4.5.2 Staten ska ta sitt ansvar genom assistansersättningen

Vi föreslår att all personlig assistans ska beslutas och finansieras inom ramen för assistansersättningen. Det finns flera skäl för detta, men det handlar främst om att det skapar förutsättningar för största möjliga valfrihet för de assistansberättigade. I praktiken kan assistansersättningen liknas vid det som internationellt sett kallas för en personlig budget, och som ofta lyfts fram som önskvärt i debatten om den personliga assistansen och dess utveckling.⁴⁸

Assistansreformen var, och är, en viktig frihetsreform. En central del i det har att göra med den enskildes självbestämmande och valfrihet. Genom att den enskilde själv kan välja mellan olika anordnare och ingå avtal med dessa, välja kommunen eller att själv vara arbetsgivare

⁴⁸ Se resonemang i SOU 2018:88 *Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen. Del 1 & 2*, s. 451–455 och 1011–1012.

för sina assistenter kan det individuella behovet av personlig assistans tillgodoses på ett sätt som garanterar ett stort mått av självbestämmande. Vi bedömer att detta handlingsutrymme för den enskilde är viktigt att bevara om den personliga assistansen ska fungera som avsett och de funktionshinderspolitiska målen ska nås. Vi bedömer att assistansersättningen inom ramen för socialförsäkringsbalken säkerställer detta på ett bra sätt.

Under vårt arbete har det framkommit synpunkter på att man behöver hitta ett alternativ till att reglera assistansersättningen i socialförsäkringsbalken. Det har bland annat att göra med att det skulle skapa bättre förutsättningar för det allmänna att ställa krav på kvalitet och att säkerställa insyn och kontroll för utbetalande myndighet. Vi ser att det kan finnas vissa fördelar med ett sådant alternativ. Men vår samlade bedömning är ändå att det inte är lämpligt att göra en sådan förändring samtidigt som man går över till ett statligt huvudmannaskap.

Personlig assistans är och ska vara stöd och service till personer med funktionsnedsättning

Ett alternativ är att flytta all reglering av personlig assistans i LSS till socialförsäkringsbalken. En konsekvens av en sådan lösning blir att kopplingen mellan LSS och socialförsäkringsbalken försvagas. Det skulle i sin tur innebära att insatsen personlig assistans upplevs och betraktas som en renodlad socialförsäkringsförmån, vilket skulle kunna få följdverkningar för exempelvis myndigheters ansvarsområden och föreskriftsrätt. Det skulle också kunna påverka kommunernas samordningsuppdrag och uppgift att fortlöpande följa upp vilka personer som omfattas av LSS, vilka behov av stöd och service som de har och att verka för att de får sina behov tillgodosedda.⁴⁹

Vi menar dock att ett förändrat huvudmannaskap inte ska förändra eller påverka syftet, målen eller målgruppen för insatsen personlig assistans. Personlig assistans är stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning. Det behöver därför även i den nya regleringen finnas en tydlig koppling mellan personlig assistans och annat stöd enligt LSS. Som vi föreslår i avsnitt 4.5.5 ska kommunerna fortsätta att ha ansvaret att utföra insatsen personlig assistans om den

⁴⁹ 14–15 §§ LSS.

enskilde begär det. Kommunens ansvar för till exempel samordning och uppföljning enligt 15 § LSS ska kvarstå och förstärkas för de personer som har rätt till assistansersättning.

Det finns flera skäl till att behålla en tydlig koppling mellan assistansersättningen och LSS. Ett starkt skäl är att det stöd som den med assistansersättning får i praktiken måste ses som en del av de samlade välfärdstjänster som det allmänna riktar till personer med funktionsnedsättning. Kommunen behöver därför även ha kontakt med dem som inte har något annat stöd utöver assistansersättning. Detta inom ramen för sitt ansvar att verka för att den som tillhör LSS personkrets får det stöd som hen behöver.

Givet allt detta anser vi att vissa av de nuvarande bestämmelserna om personlig assistans i LSS kan flyttas till socialförsäkringsbalken. Detta kompenseras av att kopplingen förstärks i socialförsäkringsbalken till reglerna i LSS om hur verksamheten ska utformas och krav på kvalitet, tillstånd och tillsyn.

Försäkringskassans handläggning och beslut om assistansersättning kommer, liksom i dag, att ske enligt socialförsäkringsbalkens regler. Detta innebär att personlig assistans till viss del fortsätter att omfattas av dubbla regelverk, vilket kan försvåra för enskilda, myndigheter och andra. Eftersom det dubbla regelverket har funnits under en längre tid borde det dock vara väl inarbetat hos de som berörs av det.

4.5.3 Staten ska ansvara för ansökningar om tillfälligt utökad assistans

Förslag: Vid en övergång till ett statligt huvudmannaskap ska staten ansvara för att besluta om assistansersättning för tillfälligt utökad behov av personlig assistans. I 51 kap 9 § andra stycket socialförsäkringsbalken införs därför en ny regel om att beviljade assistansstimmar kan utökas vid ett tillfälligt utökad behov av personlig assistans.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från 51 kap. 9 § första stycket socialförsäkringsbalken avseende assistansersättning för tillfälligt utökad behov av personlig assistans samt om den närmare utformningen av reglerna för sådana tillfälligt ökade assistansstimmar.

Vi föreslår att staten (Försäkringskassan) i samband med övergången till ett statligt huvudmannaskap tar över ansvaret från kommunerna för att besluta om tillfälligt utökad behov av personlig assistans.

Assistansersättning beviljas för varaktiga behov av hjälp med grundläggande behov och andra personliga behov. Utöver det kan det också förekomma situationer när den enskilde har ett tillfälligt utökad behov av assistansinsatser.

Av förarbetena till LSS framgår att om ett sådant tillfälligt behov uppstår ska behovet prövas av kommunen utifrån LSS.⁵⁰ I dag sker detta inom ramen för det så kallade kommunala basansvaret. Men vid en övergång till ett statligt huvudmannaskap bör staten ta över denna uppgift. En ny bestämmelse om detta införs i 51 kap. 9 § andra stycket socialförsäkringsbalken. En enskilds behov av tillfälligt utökad assistans ska därför fortsättningsvis prövas av Försäkringskassan inom ramen för 51 kap. socialförsäkringsbalken. Detta innebär bland annat att även ansökningar om tillfälligt utökad behov av personlig assistans omfattas av regeln att assistansersättning inte får lämnas för längre tid tillbaka än en månad före den månad när ansökan gjorts.⁵¹

I de ursprungliga förarbetena exemplifierades tillfälligt utökad behov av personlig assistans med att någon behövde särskild hjälp för att kunna genomföra en semesterresa.⁵² Tillfälligt utökad personlig assistans har också kommit att tillämpas när den enskilde på grund av sjukdom inte har kunnat delta i en verksamhet och därför behöver personlig assistans för en begränsad tid som inte omfattas av den beviljade personliga assistansen. Det finns även andra situationer då ett tillfälligt utökad behov kan uppstå men de två exemplen är de mest vanligt förekommande. Det kan exempelvis i vissa fall även gälla vid assistenters sjukdom (se vidare 4.5.4).

Handläggningen av ansökningar om tillfällig utökning bör kunna hanteras i en särskild ordning

Under vårt arbete har såväl kommuner som organisationer för assistansanvändare och assistansanordnare uttryckt oro över att Försäkringskassan ska ta över denna uppgift. Det har främst att göra med Försäkringskassans handläggningstider och det faktum att behov av till-

⁵⁰ Regeringens proposition 1992/92:159 *Om stöd och service till vissa funktionshindrade*, s. 70.

⁵¹ 51 kap. 7 § första stycket socialförsäkringsbalken.

⁵² Regeringens proposition 1992/93:159 *Om stöd och service till vissa funktionshindrade*, s. 70.

fälligt utökad assistans kan uppstå och behöva handläggas snabbt. Om assistansanvändarna och anordnarna ska uppfatta tillfälligt utökad assistansersättning som ett verkligt alternativ bör handläggningen av ärendena vara snabb och enkel.

Det kan därför finnas skäl för regeringen och Försäkringskassan att uppmärksamma hur handläggningstiderna utvecklas och vad man kan göra för att hålla nere dessa. Det kan till exempel ske genom regeringens myndighetsstyrning eller myndighetens interna styrning och kontroll. Regeringen kan på olika sätt styra myndighetens handläggningstider mer detaljerat om den finner skäl för det. Inom andra utgiftsområden förekommer det till exempel att mål för handläggningstider slås fast i lag eller förordning eller att regeringen är tydlig i myndigheternas regleringsbrev med vad den ska åstadkomma inom ett visst område.

Det går inte i förväg att säga vad som krävs för en snabb handläggning

Vi har bitt Försäkringskassan att undersöka förutsättningarna för att myndigheten ska kunna utreda och fatta beslut om tillfälligt utökad assistansersättning snabbt och enkelt. Av Försäkringskassans svar till utredningen framgår att myndigheten kan göra undantag från sin särskilda beslutsordning men att det är osäkert om det är lämpligt att beslut om tillfällig utökning ligger utanför den särskilda beslutsordningen. Skälet till detta är att Försäkringskassan bedömer att ärendenas komplexitet kan skilja sig åt. Enklare ärenden som avser tydliga situationer och som gäller en utökning för en kortare tidsperiod skulle kunna hanteras utanför myndighetens särskilda beslutsordning medan mer komplexa ärenden eller ansökningar som gäller längre tidsperioder sannolikt inte är lämpliga att hantera utanför denna beslutsordning.⁵³

Vår analys av kommunernas handläggning av och beslut om personlig assistans visar att kommunernas handläggningstid för dessa ansökningar generellt varierar från ett par veckor till omkring tre månader. Variationen beror på flera olika faktorer. Det handlar bland annat om i vilken grad den enskildes situation och de omständigheter som ligger till grund för ansökan är kända för kommunen sedan tidigare eller inte. Detta gäller framför allt när den som an-

⁵³ Försäkringskassan (2022) *Svar från Försäkringskassan på förfrågan om tillfälligt ökade behov*, 2022-05-15, Komm2022/2021-05/17.

söker om tillfällig utökning är beviljad assistansersättning. När kommunen behöver hämta in handlingar från Försäkringskassan eller andra underlag drar handläggningstiden ofta ut på tiden (den typen av förseningar försvinner dock vid ett statligt huvudmannaskap). Men handläggningstiden beror också på anledningen till att den enskilde ansöker om tillfällig utökning. Ett vanligt skäl till ansökan är att den enskilde på grund av sjukdom inte har kunnat delta i sin vanliga sysselsättning. Denna typ av ansökan kräver ofta mindre utredning från kommunens sida. Andra vanliga anledningar är att den enskilde ska delta i en aktivitet utanför sin normala miljö där hen saknar tillgång till hjälpmedel. Vidare förekommer ansökningar på grund av en oförutsedd omständighet, exempelvis en skada eller sjukdom som tillfälligt medför ett större omsorgsbehov. Sådana ansökningar kräver ofta mer utredning och att kommunen hämtar in kompletterande underlag och därmed även en längre handläggningstid.

Våra intervjuer visar att ansökningar om tillfällig utökning kommer in såväl på förhand som i efterhand. En ansökan inför en planerad operation eller aktivitet kommer oftast in i förväg. En ansökan med anledning av sjukdom eller skada kommer oftast in i efterhand och assistans har då redan utförts under den aktuella tidsperioden.

Det behövs ett bemyndigande för tillfällig utökning

Givet detta bedömer vi att det bör finnas såväl skäl som förutsättningar för Försäkringskassan att hantera ansökningar om tillfälligt utökat behov av assistans snabbt och enkelt. Försäkringskassan bör kunna definiera vilka krav och kriterier som ska vara uppfyllda för att myndigheten ska kunna sköta handläggningen utanför den särskilda beslutsordningen. Det bör också vara möjligt att definiera i vilka situationer detta kan ske. De ansökningar som inte lever upp till dessa krav och kriterier eller som rör andra situationer bör Försäkringskassan hantera i vanlig ordning.

Försäkringskassan behöver också ta ställning till hur beslut om tillfälligt utökad assistansersättning ska förhålla sig till ordinarie beslut och beviljandeperioder, hur avräkningen av timmar ska ske och vilka kontroller och vilken uppföljning som myndigheter behöver göra.

Vi föreslår därför att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från 51 kap.

9 § första stycket socialförsäkringsbalken avseende assistansersättning för tillfälligt utökat behov av personlig assistans och om den närmare utformningen av reglerna för sådana beslut. Det handlar bland annat om att tillfälligt utökad assistansersättning ska kunna beviljas för andra perioder än den ordinarie assistansersättningen.

4.5.4 Vid ett statligt huvudmannaskap ska arbetsgivarna ansvara för sina assistenters sjuklönekostnader

Förslag: Vid en övergång till ett statligt huvudmannaskap ska arbetsgivarna för de personliga assistenterna (assistansanordnarna) ansvara för sjuklönekostnaderna för sina personliga assistenter. För att kompensera arbetsgivarna för deras ökade kostnader ska schablonersättningen höjas med 4,35 kronor i 2022 års nivå.

För enskilda som använder sin assistansersättning för kostnader för personliga assistenter (så kallade egna arbetsgivare) föreslår vi att den ordning för kostnader för personlig assistents sjukdom som i dag gäller enligt 6 § andra stycket förordningen (1993:1091) om assistansersättning ska fortsätta att gälla. Det innebär att egna arbetsgivare i första hand ska använda beviljade timmar för sjuklöner, i den mån timmarna inte redan har använts. Om beviljad assistansersättning inte räcker för att ersätta sjuklönen får den enskilde ansöka om tillfälligt utökad assistansersättning för den del som gäller sjuklönen. Ett beslut om tillfällig utökning får begränsas till att omfatta viss tid.

Assistansersättning som avser kostnader för personlig assistents sjukdom kan lämnas oavsett den försäkrades ålder.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om assistansersättning för kostnader för personlig assistents sjukdom och den närmare utformningen av reglerna för sådana beslut.

Bedömning: Det behöver finnas mer än ett schablonbelopp för assistansersättningen framöver. Ett belopp för de som köper sin personliga assistans av en assistansanordnare och ett belopp för de som anställer sina egna personliga assistenter.

Assistansanordnare ska ha samma ansvar för kostnader för sjuklöner som andra arbetsgivare har

Vid en övergång till ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans upphör kommunens basansvar för kostnaderna för personliga assistenters sjukdom. Vi föreslår därför att staten tar över kommunernas uppgift att betala ut sjuklöneersättning till de assistansanordnare som enskilda köper personlig assistans av (jämför 51 kap. 4 § socialförsäkringsbalken). Det bör ske genom att sjuklöneersättningen ingår i den schablonersättning som staten betalar ut till anordnarna. Skälet till detta är att vi inte kan se att det vore effektivt att låta kommunerna ha kvar ansvaret att ersätta alla utförares sjuklönekostnader i ett statligt huvudmannaskap. Ett alternativ vore att Försäkringskassan övertog även detta ansvar och hanterade uppgiften på samma sätt som kommunerna har gjort tidigare. Vi ser dock inte detta alternativ som realistiskt eftersom administrationen är omfattande och kontrollmöjligheterna små. Vi föreslår därför att merkostnaderna för sjuklön läggs in i schablonbeloppet för assistansersättning och att det finns en speciell post i kalkylen för sjuklöner.

Detta innebär att arbetsgivarna får ansvaret för sjuklönekostnaderna för sina personliga assistenter på samma sätt som arbetsgivare i andra branscher. En arbetsgivare kan påverka sjukfrånvaron genom ett aktivt arbetsmiljöarbete. Det är därför viktigt att assistansanordnare har samma drivkrafter att förebygga sjukfrånvaro som arbetsgivare inom andra branscher har.

Givet förslaget att infoga kostnaderna för sjuklön i schablonen föreslår vi ett tillägg i 51 kap. 11 § första stycket socialförsäkringsbalken. Syftet är att förklara att det i schablonbeloppet ingår kostnader för ordinarie assistents sjukdom, det vill säga sjuklön, och att det därför inte längre finns möjlighet att få ersättning för sådana kostnader från kommunen.

Vi bedömer att bakgrunden till nuvarande lösning är att lagstiftaren såg framför sig att merparten av assistenterna skulle vara anställda av kommuner, och att de privata arbetsgivarna framför allt skulle bestå av mindre företag, brukarkooperativ och egenanordnare. Så har dock inte blivit fallet. I dag är en stor del av de personliga assistenterna anställda av större företag.⁵⁴

⁵⁴ SOU 2020:1 *Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor*, s. 99–102.

När den personliga assistansen infördes fanns det även en tydlig tanke om att ersättningen var den enskildes. Över tid har detta dock ändrats så att den enskilde ska betala tillbaka ersättning som denne inte använder för att köpa personlig assistans. Anordnare är inte redovisningsskyldiga gentemot användaren. En anordnare kan inte heller betala tillbaka ett eventuellt överskott eftersom den enskilde då ska betala tillbaka ersättning som denne inte använt för att köpa personlig assistans. Det gör att anordnare kan omfördela medlen inom sin verksamhet på ett annat sätt än vad som var möjligt när reformen infördes.

Assistansanordnare ska ansvara för att den assistansberättigade får en insats av god kvalitet även när ordinarie assistent är sjuk, bland annat genom att ordna vikarier. Vi bedömer dock att det kan uppstå situationer där anordnare inte kan lösa detta. Den enskilde ska då i stället kunna begära att kommunen tillfälligt tillgodoser behovet. Det ska ingå som en del i kommunens ansvar att utföra den personliga assistansen när den enskilde begär det. Även om anordnare enligt huvudregeln är skyldiga att anordna all assistans som en enskild har rätt till kan det finnas situationer när till exempel mindre anordnare måste hänvisa till en kommun för att den enskilde ska kunna få viss assistans utförd. Det gäller bland annat vid sjukfall. Kommunen ska då se till att detta avgränsade behov tillgodoses, till exempel genom att se till att en vikarie utför assistansen medan den ordinarie assistenten är sjuk. Men detta bör bara förekomma i undantagsfall. I dessa fall kan ingen mer ersättning utgå från Försäkringskassan på grund av sjukfallet.

Tidigare förslag om en schablonisering har kritiserats för att det för med sig vissa negativa konsekvenser för anordnarna

Såväl Assistansersättningsutredningen⁵⁵ som LSS-utredningen⁵⁶ har tidigare föreslagit att de privata arbetsgivarna ska få ansvaret för sjuklönekostnaderna för sina personliga assistenter. Även Utredningen om översyn av yrket personlig assistent har föreslagit att lagstiftningen ska ändras så att de privata arbetsgivarna får ansvar för sin personals

⁵⁵ SOU 2014:19 *Förändrad assistansersättning – en översyn av ersättningssystemet*, s. 184–190.

⁵⁶ SOU 2018:88 *Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen. Del 1 & 2*, s. 528–530.

sjuklönekostnader.⁵⁷ Avsikten med förslagen har varit att ge assistansanordnarna ett starkare ekonomiskt incitament att förebygga sjukdom och arbetsskador för sina anställda. Men förslagen skulle också innebära en markering att arbetsgivaransvaret är detsamma inom assistansbranschen som inom andra branscher.

Trots att många remissinstanser ställde sig bakom Assistansersättningsutredningens förslag gick regeringen inte vidare med förslaget. De remissinstanser som var kritiska hade invändningar som främst avsåg att schablonbeloppet för sjuklöner var för lågt räknat och att det saknades förslag om hur uppräkningsen skulle gå till. Andra invändningar var att förslaget skulle slå hårt mot små företag och mot dem som anställer sina egna assistenter samt att det indirekt skulle missgynna de assistansanvändare vars personliga assistenter har hög sjukfrånvaro.

När det gäller att förslaget kan slå hårdare mot små företag konstaterade LSS-utredningen att det, precis som för små företag i andra branscher, finns ett högkostnadsskydd. LSS-utredningens förslag har inte remissbehandlats. Lagen om sjuklön (1991:1047) ändrades 2015 för att minska den börda som sjuklönekostnader kan innebära, särskilt för små företag.⁵⁸

Utredningen om översyn av yrket personlig assistent föreslog att de privata arbetsgivarna ska ansvara för kostnaderna för sjuklöner för sina personliga assistenter. Men förslaget omfattade inte de som anställer sina egna assistenter.⁵⁹ Detta eftersom de har svårare att spara medel över tid eftersom de ska redovisa sina kostnader efter varje beslutsperiod. Utredningens förslag i denna del innebar därför att det skulle finnas två schablonbelopp, ett belopp för enskilda som köper sin personliga assistans av en assistansanordnare och ett belopp för enskilda som är egna arbetsgivare.⁶⁰

⁵⁷ SOU 2020:1 Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor, s. 220–222.

⁵⁸ Regeringens proposition 2014/15:1 *Budgetproposition för 2015 Utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning*, s. 26.

⁵⁹ SOU 2020:1 Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor, s. 220–222.

⁶⁰ SOU 2020:1 Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor, s. 223.

Det behövs en särskild lösning för dem som anställer sina egna personliga assistenter

Enligt förslaget kommer alltså kostnader för sjuklönen att ingå i schablonbeloppet. Det gör att de allra flesta assistansanordnare som enskilda köper personlig assistans av kan spara den del av schablonbeloppet som avser kostnader för sjuklön för att täcka upp för framtida sjuklönekostnader.

De som anställer sina egna personliga assistenter kan dock inte spara någon del av ersättningen. Anledningen till det är att de ska redovisa att de har använt ersättningen till kostnaderna för personliga assistenter.⁶¹ Egna arbetsgivare har i den meningen ingen ren schablon eftersom de är återbetalningsskyldiga för viss del.⁶² Vi ser ingen anledning till att ändra detta förhållande.

Egna arbetsgivare som får utbetalning i förskott skulle dock kunna spara ersättning inom varje slutavräkningsperiod. Det är dock inte alla egna arbetsgivare som får utbetalning i förskott. Vi har övervägt möjligheten att göra alla egna arbetsgivare till mottagare av utbetalning av förskott, men bedömer att ett sådant förslag skulle medföra andra problem och oönskade konsekvenser som vi inte kan hitta någon lösning på inom ramen för denna utredning. Det beror bland annat på att det förekommer att assistansanvändare anlitar en anordnare för viss tid av sin assistans och i övrigt anställer sina egna personliga assistenter.

Av 6 § andra stycket förordningen (1993:1091) om assistansersättning framgår att med den tid för vilken assistans har lämnats jämsätts också tid för vilken en assistent får sjuklön av den försäkrade. I praktiken redovisas den sjuka assistentens tid för vilken sjuklön lämnas på samma sätt som vanliga timmar. Försäkringskassan känner därför inte till i vilken omfattning egna arbetsgivare använder beviljad tid för att ersätta kostnader för sjuklön. Utöver regeln i förordningen finns inte någon direkt styrning i frågan. Ersättning lämnas med upp till schablonbeloppet.

Problem uppstår när assistansanvändarens beviljade timmar för en månad eller slutavräkningsperiod inte räcker till för att täcka kostnaden för sjuklön. Det enklaste sättet att lösa det är att timmarna kan utökas i motsvarande mån genom att den enskilde ansöker om till-

⁶¹ 51 kap. 15 § socialförsäkringsbalken.

⁶² 51 kap. 20 § socialförsäkringsbalken.

fällig utökning av sin personliga assistans, vilket vi föreslår i denna del. En faktor att förhålla sig till när det gäller tillfällig utökning av assistansersättning är regeln om att assistansersättning inte får lämnas för längre tid tillbaka än en månad före den månad när ansökan gjorts.⁶³

Med anledning av vårt förslag om hur egna anordnare ska ersättas för sina personliga assistenters sjuklön föreslår vi också att ett beslut om assistansersättning för sådana kostnader får begränsas till att avse viss tid. Syftet med förslaget är att göra det möjligt för Försäkringskassan att göra undantag från huvudregeln i 51 kap. 9 § första stycket socialförsäkringsbalken att assistansersättning beviljas för en beviljandeperiod.

Vi föreslår därutöver att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter avseende assistansersättning för kostnader för personlig assistents sjukdom och om den närmare utformningen av reglerna för beslut om detta. Det ska framgå genom ett nytt femte stycke i 51 kap. 9 § socialförsäkringsbalken. Det kan till exempel handla om vilken typ av uppgifter som Försäkringskassan behöver för att kunna handlägga ansökan om sådan ersättning, det vill säga hur egna arbetsgivare ska redovisa sina kostnader för att få ersättning.

Vi föreslår alltså att de som anställer sina egna personliga assistenter ska använda sin beviljade assistansersättning i den mån den är tillräcklig för att täcka de kostnader som uppstår när en personlig assistent är sjuk. I de fall den beviljade ersättningen inte räcker ska den enskilde ansöka om tillfällig utökning för kostnader för sjuklön. Vi bedömer att det inte är lämpligt att i lag precisera de närmare detaljerna för hur detta ska gå till utan att detta bör göras av regeringen och Försäkringskassan genom föreskrifter.

Assistansersättning avseende tillfälliga kostnader för personlig assistents sjukdom bör kunna betalas ut för tid oavsett den försäkrades ålder. Vi föreslår därför en regel om detta i form av ett nytt fjärde stycke i 51 kap. 9 § socialförsäkringsbalken.

⁶³ 51 kap 7 § första stycket socialförsäkringsbalken.

Regeringen behöver höja schablonersättningen för att kompensera assistansanordnarna för ökade kostnader

Vi föreslår att regeringen höjer den statliga schablonersättningen för att kompensera assistansanordnarna för ökade kostnader för sina assistenters sjuklöner. Vi bedömer att ersättningen bör höjas från 2026 med motsvarande 4,35 kronor i 2022 års nivå (för vår beräkning av nivån se avsnitt 9.3.2).

Små assistansanordnare är mer sårbara för sjukfrånvaro än stora anordnare. Men precis som för små företag i andra branscher finns det ett högkostnadsskydd som de små anordnarna kan använda sig av. Högkostnadsskyddet bör vara tillräckligt för att hantera risken att små anordnare drabbas allt för hårt vid hög sjukfrånvaro.

När det gäller de som anställer sina egna assistenter så föreslår vi en särskild lösning. Det innebär att det kommer att behöva finnas två schablonbelopp för assistansersättningen framöver. En schablon för de som köper sin personliga assistans av en assistansanordnare och en schablon för de som anställer sina egna assistenter. Detta för att de som anställer sina egna personliga assistenter inte ska överkompenseras genom den ordinarie schablonen.

Av 51 kap. 11 § socialförsäkringsbalken framgår redan att assistansersättning kan lämnas med olika belopp. Vi menar därför att någon ytterligare reglering i lag inte behövs, utan att det även fortsättningsvis ska hanteras i förordning och vid behov kompletteras med föreskrifter av Försäkringskassan.

4.5.5 Kommunen ska även fortsättningsvis ansvara för att utföra assistans om den enskilde begär det

Förslag: Kommunen ska svara för utförandet av personlig assistans när den enskilde begär det.

För att assistansanvändare ska få den personliga assistans som de har rätt till måste det finnas en aktör som alltid är beredd att anordna och utföra personlig assistans för den beviljade ersättningen. I dag ansvarar kommunerna för denna uppgift.

Under vårt arbete har ett antal kommuner och organisationer sagt att staten bör ta över även detta ansvar. Vi bedömer dock att det inte är en lämplig lösning.

Tidigare utredningar har analyserat och avfärdat ett sådant alternativ.⁶⁴ Under vårt arbete har vi inte sett att några grundläggande förhållanden har ändrats som skulle motivera en omprövning av dessa slutsatser.

Det främsta skälet till att vi bedömer att kommunerna bör fortsätta att ansvara för utförandet av insatsen är att de har den organisation och erfarenhet som krävs för att tillhandahålla och utföra en tjänst som personlig assistans. Det skapar goda förutsättningar för en insats av god kvalitet.

Vi bedömer även att det skulle vara mycket svårt för staten att på ett effektivt och säkert sätt bygga upp en utförarorganisation som täcker hela landet. Det skulle sannolikt kosta mycket pengar att bygga upp och upprätthålla en sådan organisation över tid. I en övergångsfas och under en uppbyggnadsperiod skulle det också finnas risk för bristande kvalitet och täckning i den personliga assistans som ges. Det skulle kunna påverka enskilda negativt.

Personlig assistans är i grunden en social tjänst. Sedan 1990-talet har det främst varit kommunerna som varit huvudman för socialt stöd och bedrivit verksamhet som syftar till att ge enskilda stöd och service. Normalt sett är det därmed en persons hemkommun som ansvarar för det sociala stöd som en enskild behöver under olika delar av livet. Det är därför kommunen som har den kompetens och praktiska erfarenhet som krävs för att skapa en fungerande organisation för denna uppgift. Kommunerna har dessutom bäst kännedom om lokala förutsättningar och kan i vissa fall samordna utförandet av personlig assistans med annan kommunal verksamhet.

En ordning där staten ansvarar för utförandet av personlig assistans och fungerar som yttersta garant för tjänsten skulle även gå emot den roll som staten har i svensk välfärd (en roll som normalt sett består av normering, finansiering och tillsyn). Staten ansvarar förvisso för stöd och omsorg inom vissa områden men det handlar då om områden som innefattar någon form av tvång (det vill säga de verksamheter som Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse ansvarar för).

Men det handlar också om Försäkringskassans uppdrag och uppgifter och vad för typ av myndighet som Försäkringskassan är. Försäkringskassans huvudsakliga uppdrag är att besluta om och betala

⁶⁴ Se till exempel SOU 2008:77 *Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning* och SOU 2018:88 *Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen. Del 1 & 2*.

ut de förmåner och ersättningar som myndigheten ansvarar för.⁶⁵ Myndigheten sysslar därmed framför allt med utredningar och beslut utifrån befintlig lagstiftning och med transfereringar. Det innebär att Försäkringskassans slutprestationer är beslut och utbetalningar, inte någon form av praktiskt utförd tjänst.

Givet allt detta föreslår vi att kommunen även vid ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans ska ansvara för att anordna personlig assistans i de fall då den enskilde inte väljer en annan anordnare. Kommunen kan då välja att utföra assistansen i egen regi eller upphandla en annan anordnare. I dag är kommunens yttersta ansvar för att garantera att den enskilde får sin insats utförd oreglerat och anses i stället framgå av kommunens basansvar.⁶⁶ Vi föreslår dock att detta ska regleras. Vi föreslår därför att en regel om detta förs in i LSS i anslutning till andra regler om kommunens ansvar.

Skälet till detta är att det alltid måste finnas en garant för att den enskilde kan få den assistans som denne har rätt till.

4.5.6 Systemet behöver hänga ihop som en helhet

Förslag: 51 kap. 21 § första stycket socialförsäkringsbalken ändras. Försäkringskassan ska höra och inhämta information från den enskildes hemkommun i samband med att någon ansöker om eller beviljas assistansersättning. Undantag får endast göras när den försäkrade ansöker om assistansersättning för tillfälligt utökat behov av personlig assistans eller för kostnader för personlig assistents sjukdom och det är obehövligt att höra kommunen.

En ny bestämmelse förs in i 51 kap. 21 § andra stycket socialförsäkringsbalken för att förtydliga att Försäkringskassan alltid ska meddela den enskildes hemkommun om att denne har ansökt om assistansersättning.

En ny regel förs in i 15 § andra stycket LSS om att en kommun fortlöpande ska följa upp om personer som är bosatta i kommunen och som är beviljade assistansersättning har behov av kompletterande insatser enligt LSS eller socialtjänstlagen.

⁶⁵ 1 § förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

⁶⁶ Regeringens proposition 1992/93:159 *Om stöd och service till vissa funktionshindrade*, s. 73.

En nackdel med ett samlat statligt huvudmannaskap för personlig assistans är att det innebär en risk för att LSS-systemet som helhet blir mer fragmenterat. Detta eftersom ansvaret för uppgifterna inom området kommer att vara delat mellan tre huvudmän vars ansvarsområden blir mer renodlade (staten, kommunerna och regionerna).

I de fall en enskild bara har behov av kontakter med en av huvudmännen blir det sannolikt inte några problem. Men i de fall en enskild är beroende av flera insatser som olika huvudmän ansvarar för eller behöver övergå från en insats som en huvudman ansvarar för till en insats som en annan huvudman ansvarar för kan det bli problem. Så kan också bli fallet om den enskilde behöver fler insatser för att få sina behov tillgodosedda eller behöver tillfälliga insatser som olika huvudmän ansvarar för.

Vid en övergång till ett statligt huvudmannaskap är det därför viktigt att systemet fortfarande hänger ihop och att huvudmännen har förmåga att samordna sig och samarbeta för att på bästa sätt tillgodose den enskildes samlade behov av stöd och service.

LSS innehåller redan i dag viss reglering som syftar till att de insatser som en enskild har rätt till samordnas. Vi bedömer dock att man behöver förtydliga och skärpa vissa av dessa bestämmelser för att systemet ska kunna hänga ihop som en helhet. Detta blir särskilt viktigt när kommunen inte längre är huvudman för personlig assistans. Därutöver behöver även Försäkringskassans ansvar och uppgifter förtydligas i socialförsäkringsbalken när det gäller samordningen med andra huvudmän.

Vi föreslår därför att:

1. En ny bestämmelse förs in i 51 kap. 21 § andra stycket socialförsäkringsbalken om att Försäkringskassan alltid ska meddela den kommun som enligt 16 §, 16 c § eller 16 d § LSS har ansvar för insatser åt den försäkrade att denne har ansökt om assistansersättning.
2. 51 kap. 21 § första stycket socialförsäkringsbalken ändras så att Försäkringskassan ska höra och inhämta information från den kommun som enligt 16 §, 16 c § eller 16 d § LSS har ansvar för insatser åt den försäkrade när en enskild ansöker om eller beviljas assistansersättning. Undantag får endast göras om ansökan avser assistansersättning för tillfälligt utökat behov av personlig assistans eller för kostnader för personlig assistents sjukdom och det är obehövligt att höra kommunen.

3. En ny bestämmelse förs in i 15 § LSS om att en kommun forts löpande ska följa upp om personer som är bosatta i kommunen och som är beviljade assistansersättning har behov av kompletterande insatser enligt LSS eller socialtjänstlagen.

Vi bedömer att dessa förslag bidrar till ett mer sammanhållet system och motverkar de risker för ökad fragmentering som kan uppstå vid ett statligt huvudmannaskap. De föreslagna regeländringarna bör göra det möjligt för de enskildas hemkommuner att få kännedom om vilka av deras kommunmedlemmar som har assistansersättning. Denna information får de i dagens system genom medfinansieringen. I och med förslaget att kommunerna inte längre ska medfinansiera assistansersättningen i ett statligt huvudmannaskap förlorar de denna kännedom (se avsnitt 6.6).

Detta bör skapa förutsättningar för att den enskilde faktiskt får sina behov tillgodosedda och de insatser som denne ansöker om. Det bör vidare minska eventuella risker för att människor bollas fram och tillbaka mellan myndigheterna, även om den risken aldrig helt kan elimineras så länge huvudmannaskapet för LSS-insatserna är delat mellan olika huvudmän.

Försäkringskassan ska alltid meddela kommunen när en försäkrad ansöker om assistansersättning

Syftet med att Försäkringskassan alltid ska meddela den enskildes hemkommun när en enskild ansöker om assistansersättning är att kommunen även i ett statligt huvudmannaskap ska ha förutsättningar att fullgöra sitt samordningsuppdrag och sina uppgifter enligt 15 § LSS. Kommunerna behöver därför kännedom om exempelvis när den enskildes hälsotillstånd eller situation försämrats eller förändras så att detta påverkar vilka behov av stöd och service personen har. Vi bedömer att detta förslag i viss mån kan kompensera för den regelbundna information som kommunerna tappar genom att medfinansieringen tas bort. Kommunerna kan utifrån detta sedan erbjuda den enskilde kompletterande insatser enligt LSS eller socialtjänstlagen om det finns behov av det.

Förslaget innebär att kommunen ska meddelas vid varje ansökan om assistansersättning. Detta gäller även ansökningar om assistans-

ersättning som avser exempelvis tillfälligt utökat behov av personlig assistans.

Försäkringskassan ska höra kommunerna när en försäkrad ansöker om eller beviljas assistansersättning

Vi föreslår en ändring av vilka möjligheter det finns att göra undantag från regeln att Försäkringskassan ska höra hemkommunen när en försäkrad ansöker om eller beviljas assistansersättning. Undantag från denna regel kan göras när den försäkrade ansöker om assistansersättning för tillfälligt utökat behov av personlig assistans eller för kostnader för personlig assistents sjukdom och det är obehövligt att höra kommunen. Med obehövligt avser vi till exempel ärenden där ansökan är av rutinartad karaktär. Vi bedömer att många av ansökningarna om tillfälligt utökat behov av personlig assistans och om ersättning för kostnader för sjuklön kommer att vara av rutinartad karaktär.

Kommunen ska fortlöpande följa vilka som är beviljade assistansersättning

För att tydliggöra kommunernas uppdrag i dessa delar föreslår vi ett nytt andra stycke i 15 § LSS, där det förtydligas att kommunen fortlöpande ska följa upp vilka som är beviljade assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken och kan ha behov av kompletterande insatser enligt LSS eller socialtjänstlagen.

Det kan även behövas nya former för samordning mellan stat, region och kommun

Även om staten får ett samlat ansvar för personlig assistans kommer det alltså fortfarande att finnas flera huvudmän inom LSS-området. Det kommer därför att finnas situationer där en enskild är beroende av att huvudmännen samordnar sig och samarbetar så att den enskilde inte hamnar i kläm utan får det som denne har rätt till.

Ett sådant exempel är när en enskild ska skrivas ut från slutenvård på sjukhus. Försäkringskassan har tidigare lyft fram att utskrivningen inte kan vara beroende av att staten fattar beslut om assistansersättning. Försäkringskassan har nämligen inte i uppdrag att se till att

patienter kan skrivas ut från slutenvård. I dag löser regionerna och kommunerna detta genom samordning och en kombination av regionala och kommunala insatser (till exempel insatser enligt socialtjänstlagen, kommunalt finansierad hälso- och sjukvård samt regionfinansierad öppenvård).⁶⁷

Vi bedömer att denna ordning ska finnas kvar och att det ska vara regionernas och kommunernas ansvar att se till så att en person kan skrivas ut från slutenvård på sjukhus. Försäkringskassan ska enbart ha i uppgift att pröva den enskildes ansökan om assistansersättning. Eventuellt kan det ändå finnas behov av att tydliggöra denna ansvarsfördelning i befintlig lagstiftning. Vi har dock inte haft underlag för att göra en bedömning av om detta behövs eller inte. Vi föreslår i stället att den frågan hanteras i den uppföljning och utvärdering av det förändrade huvudmannaskapet som vi föreslår att Inspektionen för socialförsäkringen får i uppdrag att göra (se avsnitt 4.5.8).

För att övergången mellan olika huvudmän ska fungera och den enskilde inte ska hamna i kläm måste det finnas en välfungerande dialog mellan de tre huvudmännen i sådana situationer. Det är särskilt viktigt i relationen mellan Försäkringskassan och den enskildes hemkommun. Vi bedömer att de förslag som vi redogör för i detta avsnitt är tillräckliga för att dialogen ska fungera.

4.5.7 Eventuella glapp till följd av ett förändrat huvudmannaskap kan hanteras på olika sätt

Bedömning: Situationer där en enskild tillfälligt, delvis eller helt riskerar att sakna ett ändamålsenligt stöd kan hanteras genom att dennes hemkommun beviljar insatser enligt LSS eller enligt socialtjänstlagen eller genom att Försäkringskassan fattar interimistiska beslut i större utsträckning än i dag. Samma tillvägagångssätt kan användas när en enskild behöver ett ändamålsenligt stöd under tiden som Försäkringskassan prövar en ansökan om assistansersättning.

Vid en övergång till ett statligt huvudmannaskap kan det uppstå en situation som vissa enskilda kan uppleva som en försämring jämfört med nuvarande lösning med ett delat huvudmannaskap. Det handlar om situationer där en enskild tillfälligt, delvis eller helt riskerar att

⁶⁷ Lagen (2017:612) om samverkan vid utskrivning från slutenvård.

sakna ett ändamålsenligt stöd. Det kan till exempel röra sig om fall där en enskild behöver personlig assistans eller en assistansliknande insats för att kunna skrivas ut från slutenvården eller där en enskild oväntat får varaktiga och omfattande behov av stöd och service för att klara sin livsföring och för att kunna leva som andra, till exempel vid ett förändrat hälsotillstånd.

I den nuvarande ordningen med ett delat huvudmannaskap kan sådana situationer lösas genom att en kommun beviljar personlig assistans, tillfälligt utökad personlig assistans eller andra insatser enligt LSS eller socialtjänstlagen. Kommunerna får dock inte fatta interimistiska beslut enligt LSS, vilket gör att enskilda ofta behöver vänta en viss tid på att kommunen beviljar en insats.⁶⁸ Det förekommer också att en anordnare erbjuder den enskilde att utföra insatsen och sedan får ersättning från Försäkringskassan i efterhand. Vid en övergång till ett statligt huvudmannaskap försvinner kommunens möjlighet att tillfälligt bevilja personlig assistans enligt LSS. Under vårt arbete har därför användarorganisationer, anordnare och kommuner lyft frågan om vad för insats som den enskilde kan erbjudas när det uppstår ett glapp mellan insatser som olika huvudmän ansvarar för eller under tiden som Försäkringskassan handlägger en ansökan om assistansersättning.

Vi bedömer att sådana situationer kan hanteras genom att den enskildes hemkommun beviljar andra insatser enligt LSS än personlig assistans eller en insats enligt socialtjänstlagen. Det kan till exempel ske i form av en assistansliknande hemtjänstinsats (hjälp i hemmet) eller en LSS-insats som ger den enskilde ett ändamålsenligt stöd under den aktuella perioden. Det är särskilt viktigt att kommunerna gör detta när den enskildes behov av stöd i den dagliga livsföringen är akut och Försäkringskassan inte har fattat ett interimistiskt beslut.

I två olika situationer kan Försäkringskassan fatta ett interimistiskt beslut om att betala ut assistansersättning i avvaktan på att myndigheten utreder rätten till en förmån. Detta är fallet om det inte utan betydande dröjsmål kan avgöras om rätt till ersättning föreligger, det är sannolikt att sådan rätt föreligger och det är av väsentlig betydelse för den som begär ersättningen.⁶⁹ Försäkringskassan får också fatta ett

⁶⁸ Justitieombudsmannen (2016) *Redogörelse 2016/17:JO1 Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*, s. 590–591.

⁶⁹ Vad som är en rimlig handläggningstid när det gäller personlig assistans är svårt att fastställa och beror på förhållandena i enskilda ärenden. Justitieombudsmannen har dock angett att en

interimistiskt beslut när det står klart att rätt till ersättning föreligger men ersättningens belopp inte kan bestämmas utan betydande dröjsmål.⁷⁰ I dag fattar dock Försäkringskassan sällan interimistiska beslut i ärenden om assistansersättning.

Därutöver kommer anordnare även fortsättningsvis att kunna erbjuda enskilda insatsen i väntan på Försäkringskassans beslut. I de fall Försäkringskassan beviljar assistansersättning får anordnaren ersättningen utbetald i efterskott. Kommunala anordnare kan dock inte erbjuda insatsen på detta sätt.⁷¹

4.5.8 Det förändrade huvudmannaskapet bör följas upp

Förslag: Regeringen ger Inspektionen för socialförsäkringen i uppdrag att följa upp och utvärdera effekterna av ett samlat statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Med utgångspunkt i denna uppföljning och utvärdering bör regeringen därefter bedöma om uppgiftsfördelningen och ansvarsförhållandena mellan stat och kommun ska förändras ytterligare samt göra andra eventuella åtgärder som behövs för att reformens syften ska nås.

En övergång till ett samlat statligt huvudmannaskap innebär en stor förändring av nuvarande system för personlig assistans. Det blir en mycket omfattande organisations- och ansvarsförändring som involverar och berör många olika aktörer på flera olika nivåer. En så stor förändring rymmer nästan alltid stora principiella och praktiska utmaningar. Vi vet till exempel att stora organisations- och ansvarsförändringar oftast tar längre tid och kostar mer än planerat och att man ofta underskattar hur svårt det är att förändra en inarbetad ansvarsfördelning och ett etablerat system.⁷²

handläggningstid om tre till fyra månader skulle kunna vara ett rimligt riktvärde. Justitieombudsmannen (2019) *Redogörelse 2019/20:JO1 Justitieombudsmännens Ämbetsberättelse*, s. 597–598.

⁷⁰ 112 kap. 2 § socialförsäkringsbalken.

⁷¹ 2 kap. 1 § kommunallagen (2017:725). En angelägenhet ska vara av allmänt intresse för att falla inom ramen för kommunens allmänna kompetens. Allmänintresset ska också ha anknytning till kommunens område eller dess medlemmar (lokaliseringsprincipen). I kravet på allmänintresse ligger i princip ett förbud mot att ge understöd till enskilda kommunmedlemmar. Sådant stöd betraktas inte som en angelägenhet av allmänt intresse. Understöd till enskilda får bara ges i form av generella insatser. För att kunna lämna individuellt anpassade insatser krävs stöd i speciallag.

⁷² Statskontoret (2016) *Förändringsprocesser i stora organisationer*. Om offentlig sektor 29.

Under vårt arbete har vi också identifierat flera praktiska svårigheter och problem som kan uppstå inför, under och efter en övergång till ett samlat statligt huvudmannaskap. Det finns mycket som kan gå fel eller inte bli riktigt som planerat. Vi anser därför att det är viktigt att regeringen säkerställer att den löpande under genomförandet av huvudmannaskapsförändringen har tillgång till information om hur genomförandet går och vilka konsekvenser reformen får för olika aktörer och grupper. Detta för att regeringen och riksdagen löpande ska kunna göra de förändringar som krävs för att syftet och målen med reformen ska kunna nås så snabbt som möjligt.

Vi föreslår därför att regeringen ger Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) i uppdrag att följa upp och utvärdera effekterna av ett samlat statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Det är viktigt att ISF får uppdraget i god tid innan reformen genomförs så att myndigheten kan förbereda uppföljningen och utvärderingen på ett bra sätt, bland annat genom inledande analyser och kartläggningar som senare kan användas som referenspunkter i utvärderingen (så kallade nollmätningar). Regeringen bör därför ge ISF uppdraget cirka två år innan den nya lagstiftningen träder i kraft.

Uppdraget bör vidare sträcka sig över flera år eftersom det kommer att ta tid innan man kan se och utvärdera alla effekter av reformen. För att skapa bra förutsättningar för regeringens styrning och riksdagens insyn i hur reformen utvecklas bör ISF lämna årliga delrapporter till regeringen. Genom de årliga delrapporterna kan regeringen (och riksdagen, i de fall det krävs) löpande vidta åtgärder för att korrigera eventuella fel och brister i reformens genomförande och styra myndigheterna så att de får rätt förutsättningar att genomföra reformen på ett effektivt och rättssäkert sätt.

Det är inte möjligt att på förhand slå fast vad som bör ingå i uppföljningen och utvärderingen utan det måste regeringen specificera i ett senare skede av beredningen. Men vi vill ändå lyfta fram ett antal frågor och effekter som vi bedömer att regeringen behöver beakta och överväga när den formulerar och specificerar ett uppdrag till ISF. Alla punkter är baserade på sådant som vi har identifierat som praktiska frågor, problem och utmaningar som kan uppstå vid ett statligt huvudmannaskap.

- Hur har förutsättningarna för likvärdighet över landet förändrats i och med huvudmannaskapsförändringen och har handläggningen och beslutsfattandet blivit mer enhetligt och likvärdigt över landet?

- Hur har förutsättningarna för en insats av god kvalitet förändrats i och med huvudmannaskapsförändringen?
- Hur har Försäkringskassans handläggningstider för ansökningar om assistansersättning och ansökningar om tillfälligt utökad assistansersättning utvecklats och vilka konsekvenser har det fått för assistansanvändarna?
- Vilka effekter har kvalifikationen fått för enskildas rätt till assistansersättning och för utvecklingen av antalet beviljade timmar?
- Hur har antalet beviljade timmar för andra personliga behov utvecklats för enskilda vars beslut förts över från en kommun till staten?
- Hur har antalet beviljade timmar för grundläggande behov respektive andra personliga behov utvecklats för dem som efter införandet av ett statligt huvudmannaskap beviljats assistansersättning för första gången?
- Hur har den borttagna medfinansieringen påverkat kommunernas ageranden och statens kostnader för assistansersättningen?
- Vilka effekter har den förändrade bestämmelsen om god kvalitet fått?
- Hur har förutsättningarna för arbetet mot felaktiga utbetalningar och välfärds kriminalitet förändrats?
- Hur fungerar samordningen mellan stat och kommun utifrån den enskildes respektive utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv?

5 En kvalifikation för personlig assistans

I detta kapitel redogör vi för vår analys och våra förslag när det gäller vilken kvalifikation (undre gräns) som ska gälla för rätten till assistansersättning efter en övergång till ett statligt huvudmannaskap. Vi beskriver rättsläget och vår analys av olika alternativ till kvalifikation.

Avslutningsvis redogör vi för vårt förslag (kvalifikationen) för vad som ska krävas för att en enskild ska få rätt till assistansersättning efter en övergång till ett statligt huvudmannaskap.

5.1 Vid ett statligt huvudmannaskap behövs en ny kvalifikation för rätten till assistansersättning

I detta avsnitt redogör vi för rättsläget gällande nuvarande kvalifikation för personlig assistans och varför det behövs en ny kvalifikation vid en övergång till ett statligt huvudmannaskap.

5.1.1 Flera faktorer avgör om en enskild har rätt till assistansersättning eller personlig assistans

Enligt nuvarande ordning ska en kommun och Försäkringskassan bedöma flera saker när de handlägger en enskilds ansökan om personlig assistans respektive assistansersättning. De ska till exempel bedöma om den enskilde

- tillhör svensk socialtjänst eller svensk socialförsäkring,
- tillhör personkretsen i LSS,

- har ett tillräckligt omfattande stödbehov med grundläggande behov för att kvalificera sig för personlig assistans enligt LSS eller assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken,
- uppfyller kraven för att ersättningen ska betalas ut.

5.1.2 LSS innehåller ingen fastställd undre gräns för rätten till personlig assistans

Flera av de saker som provas i handläggningen behöver inte ändras vid en övergång till ett statligt huvudmannaskap. Den tredje punkten som rör kvalifikationen behöver dock analyseras eftersom det i dag inte finns någon fastställd undre gräns för hur omfattande de grundläggande behoven ska vara för att en enskild ska ha rätt till personlig assistans enligt LSS.¹

I dag kan Försäkringskassan bevilja assistansersättning om en enskild behöver hjälp med de grundläggande behoven i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka.² Om den enskildes behov av hjälp med grundläggande behov är lägre kan den kommun där den enskilde bor bevilja personlig assistans eller ersättning för insatsen.³ LSS saknar dock en fastställd undre gräns för hur omfattande den enskildes stödbehov ska vara. Av LSS framgår enbart att kommunerna kan bevilja insatsen i alla andra fall än då Försäkringskassan har beviljat assistansersättning. Det är dock en förutsättning att den enskilde behöver hjälp med grundläggande behov.⁴ Om den enskilde har sådana behov kan kommunen eller Försäkringskassan också bevilja hjälp med andra personliga behov.⁵

Rättspraxis ger ingen tydlig vägledning när det gäller kvalifikationen

Dagens rättspraxis ger ingen tydlig vägledning för hur stort stödbehov en enskild ska ha för att en kommun ska bevilja personlig assistans enligt LSS. Det finns två domar från Högsta förvaltningsdom-

¹ Regeringens proposition 1992/93:159 om stöd och service till vissa funktionshindrade, s. 75.

² 51 kap 2 § första stycket och 3 § socialförsäkringsbalken.

³ 9 § 2 och 9 a § första stycket LSS.

⁴ Jämför 9 a § första stycket LSS.

⁵ 9 a § fjärde stycket LSS (för Försäkringskassan framgår detta av 51 kap. 2 § första stycket socialförsäkringsbalken).

stolen som belyser nuvarande undre gräns. Vi bedömer dock att det är svårt att dra generella slutsatser av domarna eftersom ingen av dem slår fast att ett visst antal timmar per vecka ger rätt till personlig assistans.

I det ena fallet konstaterade domstolen att viss tid som drogs av från ett behov av hjälp med grundläggande behov om sju till åtta timmar per vecka medförde att stödbehovet inte var av den karaktär och omfattning som förutsätts för att ge rätt till personlig assistans. Det går dock inte att utifrån domen dra slutsatsen att sju till åtta timmar per vecka hade varit tillräckligt för att den enskilde skulle få rätt till personlig assistans.⁶

I det andra fallet uppgick den enskildes stödbehov till cirka tre timmar per vecka. Behovet uppkom dagligen men vid få tillfällen under dagen och tidsåtgången var mycket liten vid de flesta tillfällena. Domstolen menade därför att tidsåtgången talade emot att den enskilde hörde till den grupp av personer med svåra funktionsnedsättningar som dagligen är mycket beroende av stödinsatser och som därför har rätt att få ett personligt utformat stöd. Behovet av stöd var inte heller sådant att det krävde specifik kompetens. Domstolen bedömde att för en person med behov av den karaktär av hjälp som var aktuell i målet var ett hjälpbehov om tre timmar per vecka inte tillräckligt omfattande för att ge rätt till personlig assistans.⁷

Dessa båda domar har uppfattats av många som att det finns en undre gräns gällande grundläggande behov mellan tre och sju timmar. Domar från kammarrätterna tyder också på att gränsen för rätt till personlig assistans ligger någonstans runt sju timmar grundläggande behov per vecka. Det är också den gräns som flera kommuner och Sveriges Kommuner och Regioner har nämnt i våra intervjuer.

Försäkringskassans och kommunernas tillämpning av grundläggande behov

Högsta förvaltningsdomstolen har även uttalat sig om hur bedömningen av de grundläggande behoven ska gå till.⁸ Domstolens uttalanden har uppfattats så att behoven måste vara av personlig och integritetsnära natur för att godkännas som grundläggande behov. Detta har

⁶ Regeringsrätten 2009 ref. 57.

⁷ Högsta förvaltningsdomstolen 2018 ref. 13.

⁸ Regeringsrätten 2009 ref. 57.

lett till att inte alla moment⁹ räknas som hjälp med grundläggande behov, till exempel när det gäller hjälp med måltider eller personlig hygien. Detta eftersom det finns moment som inte måste utföras av en särskild person och som därför inte är av tillräckligt personlig och integritetsnära karaktär. Enligt våra intervjuer tillämpas detta även av kommunerna.

Ursprungligen gjordes ingen skillnad på grundläggande behov och andra personliga behov

När assistansreformen trädde i kraft 1994 fanns det inte någon kvalifikation i lagen som förutsatte hjälp med grundläggande behov. I stället styrde uttalanden i förarbetena vilka behov som skulle ge rätt till personlig assistans.¹⁰ Rätten till assistansersättning reglerades i lagen (1993:389) om assistansersättning¹¹, där det för rätt till förmånen krävdes att den enskilde skulle ha behov av personlig assistans för sin dagliga livsföring i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka.¹² Varken begreppet grundläggande behov eller de stödbehov som i dag anges i lagen som grundläggande behov fanns uttryckligen i lag. I lagen fanns inte heller någon uppdelning i grundläggande behov och andra personliga behov.

Regleringen för grundläggande behov och andra personliga behov började gälla den 1 juli 1996.¹³ För att beviljas assistansersättning behövde den enskilde ha hjälp med grundläggande behov i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka. Kvalifikationen tillkom som en åtgärd för att minska statens kostnader för assistansersättningen.

Uppdelningen i grundläggande behov och andra personliga behov bygger på ett förslag av Assistansutredningen, som konstaterade att Försäkringskassan i de flesta fall prövade om en enskild person uppnådde det så kallade "nålsögat".¹⁴ Att regering och riksdag införde denna kvalifikation för assistansersättningen innebar inte någon ändring av den undre gränsen hos kommunerna.

⁹ Det finns undantag i författningen för vissa av de grundläggande behoven.

¹⁰ Regeringens proposition 1992/93:159 *Om stöd och service till vissa funktionshindrade*, s. 64.

¹¹ Lagen upphävdes senare och assistansersättningen blev den 1 januari 2011 en del av socialförsäkringsbalken.

¹² SFS 1989:389.

¹³ SFS 1996:534.

¹⁴ SOU 1995:126 *Kostnader för den statliga assistansersättningen*, s. 82–85.

5.2 En kvalifikation ska skilja ut de som har stora och varaktiga behov

En kvalifikation för rätt till personlig assistans ska skilja ut de personer som har en så pass stor och varaktig funktionsnedsättning att det motiverar rätt till assistansersättning. Den kvalifikation som ska gälla vid en övergång till ett statligt huvudmannaskap bör vara förenlig med assistansreformens ursprungliga intentioner. Vi anser att nuvarande reglering och rättspraxis samt kommunernas tillämpning är en lämplig utgångspunkt för ett förslag till ny kvalifikation. Det betyder att det stödbehov som i dag ger rätt till personlig assistans enligt LSS bör vara tillräckligt även efter en övergång till ett statligt huvudmannaskap.

5.2.1 Vem skulle ha rätt till personlig assistans enligt 1994 års assistansreform?

Ett första steg för att ta fram alternativ till en kvalifikation är att analysera vilka personer som assistansreformen riktade sig till.

I den ursprungliga propositionen underströk regeringen att det var synnerligen angeläget att insatserna koncentrerades till de mest funktionshindrade. Utöver de personer som omfattades av den gamla omsorgslagen skulle insatserna riktas till personer med *varaktiga funktionshinder* som uppenbart inte beror på normalt åldrande men som är *stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen* och som därmed har *ett omfattande behov av stöd eller service*.¹⁵

Med *stort och varaktigt* avsåg regeringen att funktionshindret skulle ha sådan karaktär eller omfattning att det starkt påverkar flera viktiga livsområden samtidigt. Som exempel gav regeringen personer som till följd av en funktionsnedsättning är mycket beroende av hjälpmedel eller har återkommande behov av en annan persons hjälp för den dagliga livsföringen i olika situationer. Regeringen pekade också på att vissa funktionshinder som för en utomstående kan verka ha mindre konsekvenser kan leda till betydande inskränkningar i det dagliga livet och medföra behov av särskilda insatser för den enskilde.¹⁶

Med *omfattande behov av stöd eller service* avsåg regeringen både kvantitativa och kvalitativa aspekter. Enligt regeringen innebar det att den enskilde i allmänhet skulle ha ett återkommande behov av

¹⁵ Regeringens proposition 1992/93:159 *Om stöd och service till vissa funktionshindrade*, s. 55.

¹⁶ Regeringens proposition 1992/93:159 *Om stöd och service till vissa funktionshindrade*, s. 55–56.

särskilt stöd för att klara situationer som andra kan klara på egen hand och att stödbehovet vanligen skulle förekomma dagligen och i olika situationer och miljöer.¹⁷

Ursprungligen uppskattade regeringen att cirka 7 000 personer skulle få rätt till insatsen.¹⁸ Under 2022 hade drygt 19 000 personer rätt till insatsen.¹⁹

5.2.2 Hur bör man tänka inför en ny kvalifikation?

Det finns flera sätt att tänka när man ska utforma en kvalifikation för rätten till personlig assistans. Det handlar om att hitta en balans mellan å ena sidan den beslutande myndighetens möjlighet att göra en sammanvägd bedömning av en individs samlade behov utifrån kvalitativa och kvantitativa aspekter, och å andra sidan enkelhet och tydlighet i tillämpningen och förutsägbarhet för den enskilde. Något förenklat handlar det om i vilken utsträckning en kvalifikation bör formuleras som en skarp tidsgräns eller inte.

Vid utformningen av en kvalifikation finns det också skäl att beakta det ursprungliga syftet med assistansreformen. Detta eftersom varken riksdagen eller regeringen har aviserat någon ambition om att målgruppen för assistansen bör förändras under de år som den personliga assistansen har funnits.

Vid utformandet av en kvalifikation kan man också beakta vilka förutsättningar för en insats av god kvalitet som kvalifikationen skapar. I våra intervjuer med privata och kommunala assistansanordnare har det kommit fram att det är svårt att med god kvalitet utföra små beslut om personlig assistans (uttryckt som antal timmar per vecka) eller beslut där en litet antalet timmar är uppdelat över flera tillfällen under ett dygn. Anordnarna menar att om besluten är små eller uppbrutna över dygnet är den insats som de kan ge snarare en hemtjänstliknande insats än personlig assistans.

¹⁷ Regeringens proposition 1992/93:159 *Om stöd och service till vissa funktionshindrade*, s. 55–56.

¹⁸ Regeringens proposition 1992/93:159 *Om stöd och service till vissa funktionshindrade*, s. 64 och s. 159–160.

¹⁹ Baserat på Socialstyrelsens och Försäkringskassans statistik.

5.2.3 Vi redovisar tre alternativ till kvalifikation

Vi har analyserat flera olika alternativ till hur en kvalifikation kan vara utformad. Vi redovisar dock bara tre av dessa (men för det tredje alternativet har vi också analyserat olika timgränser).

1. Rätten till assistansersättning bestäms enligt det regelverk och den rättspraxis som kommunerna tillämpar i dag när de fattar beslut om rätt till personlig assistans enligt 9 § 2 LSS. Prövningen av den enskildes behov görs genom en individuell bedömning utifrån kvantitativa och kvalitativa aspekter.
2. Rätten till assistansersättning bestäms genom en sammanvägd bedömning av grundläggande och andra personliga behov med en fast tidsgräns där den enskildes grundläggande behov ska uppgå till i genomsnitt mer än 3 timmar per vecka samtidigt som hela stödbehovet ska uppgå till i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka, genom grundläggande behov ensamt eller tillsammans med andra personliga behov.
3. Rätten till assistansersättning bestäms genom en bedömning av om individen har behov av hjälp med grundläggande behov i genomsnitt mer än 7 timmar per vecka.

I det första alternativet finns alltså ingen fast tidsgräns medan de två andra alternativen har en sådan gräns preciserad i lag. För alla alternativ ska den rättspraxis för tillämpningen av grundläggande behov som utvecklats hittills gälla.

Det finns flera skäl till att vi har analyserat dessa alternativ. Det handlar bland annat om att våra intervjuer, vår kommunenkät och en analys av domar indikerar att den nuvarande undre gränsen för kommunernas beslut om personlig assistans enligt LSS ligger någonstans mellan 5 och 8 timmar grundläggande behov i veckan. Sett till alla kommuner som svarat på vår enkät varierar den undre gränsen mellan som lägst 3 timmar per vecka och som högst 15 timmar per vecka. Medianen är 7 timmar per vecka.²⁰

Samtidigt visar våra intervjuer med kommunala handläggare och beslutsfattare att kommunerna inte alltid utgår från en fast tidsgräns för grundläggande behov. Ibland gör de i stället en sammanvägd

²⁰ Se bilaga 2 *Enkätresultat och underlag för bedömningar av kostnader och konsekvenser (Enkät till kommuner om beslut, undre gräns och riktlinjer)*.

bedömning av den enskildes grundläggande behov och andra personliga behov för att se till helheten i den enskildes förutsättningar, situation och behov av stöd eller service. I vissa fall kan kommunen, trots att behovet av stöd med grundläggande behov är begränsat, bedöma att det sammanlagda stödbehovet med andra personliga behov motiverar att man beviljar den enskilde personlig assistans. En sådan sammanvägd bedömning kan dock också leda till att kommunen inte beviljar personlig assistans trots att kommunen bedömt att den enskilde har behov av hjälp med grundläggande behov som överstiger den undre gräns som kommunen använder sig av. Detta visar att en kvalifikation som innebär en viss flexibilitet för den beslutande myndigheten kan få både positiva och negativa effekter för den enskilde.

Vi vill också kort kommentera ett alternativ som vi har valt att inte analysera – att helt ta bort kravet på grundläggande behov. Skälet till att vi valt att inte analysera detta alternativ är att våra samtal med olika organisationer visat att kravet på grundläggande behov fyller en viktig funktion i kvalifikationen. Ett krav på grundläggande behov gör det möjligt att urskilja de grupper som har så stora och varaktiga behov att det motiverar personlig assistans från andra grupper vars behov kan tillgodoses med andra insatser enligt LSS eller socialtjänstlagen. Detta eftersom personlig assistans ska vara till för de personer som har störst behov av hjälp i sin dagliga livsföring för att kunna delta i samhällslivet. Vi bedömer därför att en kvalifikation bör bygga på att den enskilde på något sätt har behov av hjälp med grundläggande behov i sin dagliga livsföring i enlighet med den rättspraxis som har utvecklats.²¹

5.2.4 Alternativ 1 – Försäkringskassan gör en individuell bedömning utifrån kvantitativa och kvalitativa aspekter

Det första alternativet utgår från nuvarande reglering och rättspraxis. Kvalifikationen innebär att man efter en övergång till ett statligt huvudmannaskap fortsätter att tillämpa den reglering och rättspraxis som kommunerna använder sig av när de beslutar om personlig assistans enligt LSS. Skillnaden mot i dag är att det blir Försäkringskassan i stället för kommunerna som tillämpar regleringen.

²¹ Jämför Regeringsrätten 2009 ref. 57.

En sådan kvalifikation utgår alltså inte från en i lag uttryckt fast undre gräns i form av ett visst antal timmar behov av hjälp med grundläggande behov per vecka. I stället ska Försäkringskassan bedöma den enskildes behov av hjälp utifrån de kvantitativa och kvalitativa aspekter som kommunerna tillämpar i dag.

Vi bedömer att detta alternativ ligger väl i linje med intentionerna och ställningstagandena i den ursprungliga propositionen. Alternativet ligger också i linje med vägledande domar från Högsta förvaltningsdomstolen. Både i propositionen och i olika domar gällande personlig assistans har man uttryckt att det inte går att fastställa en fast tidsgräns för hur omfattande de grundläggande behoven ska vara för att ge rätt till personlig assistans.

Ett annat skäl för detta alternativ är att det är svårt att utifrån empiriska underlag slå fast vid vilket antal timmar per vecka som en generell undre gräns ska gå. Hur man definierar och preciserar denna gräns är svårt att utreda och analysera sig fram till. Det är ytterst en politisk fråga och avvägning.

Utan en fast tidsgräns kan den beslutande myndigheten beakta helheten i den enskildes behov

Vi bedömer att detta alternativ har ett antal fördelar. Alternativet skapar goda förutsättningar för den beslutande myndigheten att göra en helhetsbedömning utifrån en individs samlade behov. Detta jämfört med om myndigheten ska bedöma och ta ställning till behoven i relation till en fast och preciserad tidsgräns om ett visst antal timmar per vecka. Med en kvalifikation utan en sådan fast tidsgräns kan den beslutande myndigheten göra en sammanvägd bedömning av individens behov av stöd eller service. En sådan möjlighet är särskilt angelägen i de fall där en enskilds grundläggande behov inte når upp till en viss tidsgräns men det ändå står klart att personen behöver hjälp i sin dagliga livsföring för att kunna leva som andra.

Bedömningen blir inte lika fyrkantig som vid en fast timgräns

Alternativet möjliggör också en ökad flexibilitet i bedömningen av den enskildes behov av personlig assistans. Kommunerna har i dag ett visst handlingsutrymme i sin bedömning. Den exakta bedömningen i

timmar och minuter blir inte helt avgörande för om den enskilde blir beviljad insatsen eller inte. Bedömningen av den enskildes behov blir därför inte lika fyrkantig som med en fast tidsgräns i lag. Försäkringskassan skulle därför kunna se till den enskildes hela stödbehov och syftet med stödet. Detta kan då kopplas till det övergripande syftet med assistansen, nämligen att den ska vara ett medel för att den enskilde ska kunna delta i samhällslivet som andra.

En sådan kvalifikation skulle även kunna göra att de enskilda upplever utredningarna av rätten till assistansersättning som mindre integritetskränkande. Med en sådan kvalifikation borde nämligen myndigheten i mindre utsträckning behöva dela upp bedömningen i olika moment och räkna minuter för olika typer av behov utifrån kravet på privat och integritetsnära karaktär.

Sammantaget bör detta alternativ alltså skapa bättre förutsättningar för att enskilda får sina behov tillgodosedda jämfört med om behoven bedöms utifrån en fast tidsgräns.

En oförändrad kvalifikation kan förenkla för den enskilde

En annan fördel med detta alternativ är att det inte innebär någon förändring av nuvarande regelverk. Det kan vara positivt utifrån ett individperspektiv eftersom de personer som berörs av det ändrade huvudmannaskapet inte behöver sätta sig in i ett nytt regelverk.

Detta gäller dock inte ur ett myndighetsperspektiv eftersom regleringen och praxis kommer att vara delvis ny för Försäkringskassans handläggare och beslutsfattare.

Kvalifikationen blir mindre förutsägbar

Vi ser dock att alternativet också har vissa nackdelar. En sådan nackdel är att en kvalifikation där en tidsgräns inte slås fast i lag blir mindre förutsägbar för den enskilde. Det blir svårare för enskilda att på förhand bedöma om de kan få rätt till ersättning eller inte. Det kan också bli svårare för den enskilde att hävda sin rätt gentemot den beslutande myndigheten, eftersom det i dag är oklart vilka kvalitativa aspekter som myndigheten kan beakta och hur kvantitativa och kvalitativa aspekter ska vägas samman i prövningen.

En kvalifikation utan en fast tidsgräns i lag kan också skapa felaktiga förväntningar hos de som ansöker om assistansersättning. Det kan i sin tur leda till att fler personer ansöker om förmånen jämfört med i dag. Det kan också leda till att antalet ansökningar från personer utanför målgruppen ökar. Sammantaget kan detta innebära ett högre tryck på den beslutande myndigheten men också att avslagsfrekvenserna ökar.

Regleringen blir också mindre förutsägbar på grund av att kvalifikationen riskerar att ändras med tiden beroende på hur domstolarnas praxis utvecklas. Det skapar ytterligare otydlighet, eftersom det är svårt att veta vad som krävs för att få rätt till assistansersättning.

En kvalifikation utan tidsgräns kan vara svårare att tillämpa

Vi bedömer att en kvalifikation utan en fast tidsgräns kan vara något svårare att tillämpa för Försäkringskassan än de alternativ som har en tydlig tidsgräns. Det handlar framför allt om att det inte är helt tydligt vad som avses med de kvalitativa aspekter som myndigheten ska beakta i sin bedömning och vilka dessa aspekter faktiskt är. Det är inte heller klarlagt hur de kvantitativa och kvalitativa aspekterna ska vägas samman.

Det skulle också bli en ny situation för Försäkringskassan att inte ha en fast tidsgräns att förhålla sig till. Myndigheten har utvecklat ett arbetssätt utifrån nuvarande 20-timmarsgräns. I och med det delade huvudmannaskapet har Försäkringskassan inte heller behövt göra avvägningar för att förverkliga de övergripande målen med assistansreformen. Detta eftersom kommunerna har funnits som en ventil för detta.

Försäkringskassan och förvaltningsdomstolarna avgör var gränsen går

På sikt blir det Försäkringskassan och förvaltningsdomstolarna, och inte riksdagen och regeringen, som avgör var den faktiska gränsen för rätt till assistansersättning kommer att gå. Det kan komma att begränsa medborgarnas möjligheter att utkräva ansvar och få till förändringar av hur regleringen och praxis tillämpas.

Över tid kommer sannolikt en undre tidsgräns preciseras genom Försäkringskassans och domstolarnas tolkning och tillämpning av regelverket och praxis. Det är en svensk förvaltningstradition att blanda individuell bedömning med mer öppna lösningar som kräver att myndigheter och domstolar gör ställningstaganden som kompletterar lagstiftningen. Det finns därför inte någon legal motsättning i att lämna åt myndigheterna att själva inom de givna ramarna utforma olika välfärdsstöd. Det är till och med en förutsättning för att välfärdsystemen ska kunna anpassas utifrån förändringar i samhället och ge förvaltningsmyndigheterna utrymme för att inom fasta ramar justera olika önskade konsekvenser. I annat fall krävs en lagstiftning helt utan flexibilitet.

5.2.5 Alternativ 2 – Försäkringskassan gör en sammanvägd bedömning av grundläggande och andra personliga behov

Det andra alternativet förenar tydlighet och förutsägbarhet för den enskilde med en viss flexibilitet för den beslutande myndigheten. Kvalifikationen kan därmed ses som ett mellanting mellan vårt första och vårt tredje alternativ.

Alternativet innebär att en undre gräns uttryckt i ett visst antal timmar grundläggande behov per vecka slås fast i lag samtidigt som den beslutande myndigheten till viss del även kan se till behovet av stöd eller service som en helhet. Kvalifikationen innebär att den enskilde ska ha behov av hjälp med grundläggande behov ensamt, eller tillsammans med andra personliga behov, med totalt i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka. De grundläggande behoven ska dock vara i genomsnitt mer än 3 timmar per vecka.

Vi bedömer att ett samlat behov av hjälp i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan svarar väl mot det syfte som riksdagen och regeringen hade med assistansreformen. En sådan kvalifikation svarar också på ett bra sätt mot den rättspraxis som finns, även om den praxisen varken är omfattande eller möjlig att dra några generella entydiga slutsatser av.

Våra intervjuer med kommuner och vår enkät visar att många kommuner tillämpar en undre gräns på mellan tre och sju timmar i veckan för grundläggande behov. Våra samtal med representanter för assistansanvändarna visar också att det finns skäl för att behålla ett krav att man ska behöva hjälp med grundläggande behov för att

få rätt till personlig assistans. Detta för att personlig assistans ska vara en insats för personer med stora och varaktiga funktionshinder.

En fast tidsgräns är tydlig och förutsägbar

En fördel med alternativ 2 är att kvalifikationen är tydlig och ökar förutsägbarheten för den enskilde. Den bör också vara lättare för Försäkringskassan att tillämpa och förbättrar möjligheten för enskilda att hävda sin rätt i olika situationer. Det kan i sin tur bidra till att legitimiteten för assistansersättningen upprätthålls och stärks över tid.

Kvalifikationen ger vissa möjligheter att se behov som en helhet

Även alternativ 2 ger vissa möjligheter för myndigheten att bedöma behoven utifrån en helhetssyn. Vi bedömer att flera av de fördelar som rör integriteten i det första alternativet även gäller för detta alternativ. Detta eftersom den undre gränsen för grundläggande behov är satt relativt lågt och den enskildes behov av hjälp med andra personliga behov därmed spelar en större roll i prövningen. Detta bör öka Försäkringskassans möjligheter att ta hänsyn till de övergripande syftena med assistansreformen i sin prövning av den enskildes behov av stöd och service.

Detta alternativ bör därför medföra en liknande flexibilitet och möjlighet att göra helhetsbedömningar av den enskildes behov som alternativ 1.

Alternativet kan till viss del förenkla handläggningen

Vi bedömer att detta alternativ i viss utsträckning öppnar upp möjligheter för en förenklad handläggning hos Försäkringskassan. Försäkringskassans utredningar tenderar i dag att bli detaljerade och omfattande på grund av att myndigheten behöver bedöma om olika moment är grundläggande behov eller inte.²² De utredningar som leder till bifall bör med detta alternativ bli enklare att utreda. När en

²² Se exempelvis SOU 2018:88 *Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen Del 1 & 2*, s. 378 och ISF (2015) *Assistansersättningen. Brister i lagstiftning och tillämpning* (rapport 2015:9) s. 61 f. och s. 89.

utredning leder till avslag kan den dock bli något mer omfattande och kräva en större arbetsinsats från myndigheten jämfört med i dag.

En fast tidsgräns i lag är fastslagen av riksdagen och regeringen

En ytterligare fördel med detta alternativ är att en fast undre tidsgräns preciserad i lag gör det tydligt att det är riksdagen och regeringen som har bestämt var gränsen ska gå. I alternativ 1 blir det Försäkringskassan och förvaltningsdomstolarna som bestämmer gränsen genom sin tillämpning och tolkning av lagstiftningen. När det är riksdagen och regeringen som har bestämt gränsen blir det också lättare för medborgarna att utkräva politiskt ansvar.

Detta bör även göra att legitimiteten för systemet upprätthålls över tid och att förtroendet för Försäkringskassans handläggning av assistansersättningen stärks.

Möjligheterna att fuska kan öka

Det finns även nackdelar med detta alternativ. Alternativet innebär till exempel en risk för att möjligheterna för att fuska med assistansersättningen ökar. Detta eftersom de grundläggande behoven får mindre betydelse i relation till de andra personliga behoven. Fusk med assistansersättningen skulle till exempel kunna ske genom att en enskild uppger ett fiktivt behov av hjälp med ett grundläggande behov med en mindre tidsgång, såsom hjälp med hygien eller måltider, och sedan fyller på med andra personliga behov så att man kommer över de 20 timmar per vecka som krävs. Försäkringskassan bedömer att det skulle vara svårt för myndigheten att upptäcka och bevisa den typen av fusk.

Försäkringskassan bedömer också att detta alternativ öppnar upp möjligheter för den enskilde att vara taktisk i sin ansökan eftersom andra personliga behov, till skillnad från de grundläggande behoven, kan vara av mycket varierande karaktär. En enskild kan därmed pröva olika kombinationer av hjälp med andra personliga behov tills dess att denne når upp till 20 timmar totalt.

Försäkringskassan bedömer också att det kommer att vara relativt enkelt att nå över 20 timmar totalt behov av stöd och service med ett krav på ett lågt antal timmar grundläggande behov. Det är bara två

procent av de personer som i dag får assistansersättning och som har lägst antal beviljade timmar (totalt 30 timmar) som är beviljade mindre än 10 timmar för de andra personliga behoven.

En ny kvalifikation skapar osäkerhet under en övergångsperiod

En annan nackdel med detta alternativ är att det blir en ny reglering som enskilda och myndigheter behöver förhålla sig till. Innan den nya regleringen är väl känd av alla berörda kommer det att skapa en viss osäkerhet. Detta kan innebära ett visst merarbete och vissa merkostnader, framför allt för Försäkringskassan, men även för aktörer som erbjuder hjälp till personer som ansöker om eller är beviljade assistansersättning. Under en övergångsperiod skulle därför samtliga berörda aktörers transaktionskostnader öka.

Kvalifikationen kan göra att vissa personer blir av med sin assistans vid en omprövning

Vi bedömer att detta alternativ kan medföra en viss risk för att personer som i dag har personlig assistans från sin hemkommun inte kommer att få det i framtiden. Det rör sig om personer vars totala behov av hjälp inte överstiger i genomsnitt 20 timmar per vecka. I dag kan dessa personer beviljas personlig assistans i vissa kommuner.

För enskilda som har ett gällande kommunalt beslut om personlig assistans är detta inte något problem i samband med övergången till ett statligt huvudmannaskap, eftersom deras befintliga beslut kommer att föras över till staten. Men det kan bli ett problem på längre sikt. Det handlar bland annat om vad som händer om den enskildes situation förändras på ett sådant sätt att det finns skäl för omprövning av rätten till assistansersättning. Om behoven inte lever upp till den nya kvalifikationen kan den enskilde då bli av med sin assistansersättning.

5.2.6 Alternativ 3 – Försäkringskassan gör en bedömning av om individen har behov av hjälp med grundläggande behov i genomsnitt mer än sju timmar per vecka

Detta förslag till kvalifikation bygger på att kommunernas nuvarande tillämpning av regelverket och nuvarande praxis förtydligas i lagstiftningen. Det innebär att man i lag slår fast en undre tidsgräns för grundläggande behov på i genomsnitt mer än sju timmar i veckan.

Trots att det är svårt att precisera exakt var en fast tidsgräns för grundläggande behov ska gå bedömer vi att det finns skäl som talar för att en sådan gräns kan sättas till i genomsnitt mer än sju timmar grundläggande behov per vecka. Det är till exempel i linje med den rättspraxis som kommunerna har använt sig av under senare år. En sådan gräns skulle också motsvara ett behov av hjälp med grundläggande behov om minst en timme per dag. Utifrån våra intervjuer med anordnare och kommuner bedömer vi att en sådan tidsmässig omfattning gör det möjligt för anordnarna att utföra assistans med rimlig kvalitet och effektivitet. Vår enkät visar vidare att sju timmar ligger väl i linje med kommunernas genomsnitt (6,5 timmar) för vad som krävs för att beviljas personlig assistans.²³

En fast tidsgräns är tydlig och förutsägbar

En fördel med en fast tidsgräns i lag är att det ger ökad tydlighet och förutsägbarhet. Det blir lättare för de enskilda att förstå vad som krävs för att få rätt till assistansersättning. Det borde i sin tur innebära att merparten av de som ansöker om assistansersättning faktiskt har sådana behov som lever upp till kriterierna för att beviljas ersättning. Antalet ansökningar om personlig assistans och assistansersättning bör därmed inte öka i någon större utsträckning jämfört med i dag.

²³ Se bilaga 2 *Enkätresultat och underlag för bedömningar av kostnader och konsekvenser (Enkät till kommuner om beslut, undre gräns och riktlinjer)*.

Det blir en mindre omställning för Försäkringskassan

Alternativet innebär en mindre förändring för Försäkringskassan jämfört med de andra alternativen. Alternativet innebär att det enda som ändras i Försäkringskassans handläggning jämfört med i dag är vid vilket timantal gränsen går. I övrigt kan Försäkringskassan handlägga ärendena på samma sätt som tidigare. Myndigheten behöver inte heller i samma omfattning ta fram nya vägledningar eller stödmaterial. Övergången till ett statligt huvudmannaskap bör därmed underlättas och kunna gå snabbare jämfört med övriga alternativ.

Det blir tydligt att riksdagen och regeringen har tagit ställning i frågan

En preciserad undre tidsgräns fastslagen i lag gör det tydligt att det är riksdagen och regeringen som har tagit ställning till och satt gränsen, och inte Försäkringskassan och förvaltningsdomstolarna. Det gör det lättare för medborgarna att i ett senare skede utkräva politiskt ansvar.

Det bör även kunna bidra till att Försäkringskassans arbete underlättas och att förtroendet för handläggningen av assistansersättningen stärks.

En fast gräns minskar utrymmet för individuella bedömningar

Alternativet har även nackdelar. En sådan nackdel är att en fast tidsgräns i lag minskar den beslutande myndighetens möjligheter att göra individuella bedömningar utifrån sammanvägda behov och skälighet. Därmed kommer Försäkringskassan att precis som i dag få svårt att göra sammanvägda bedömningar av om den enskilde har rätt till assistansersättning. Det innebär att alternativet är mindre flexibelt än övriga två alternativ. Inte minst för att man tappar den möjlighet som kommunerna har i dag genom att de inte behöver förhålla sig till en fast tidsgräns.

Vissa personer som förs över från kommunerna lever inte upp till kvalifikationens krav

Alternativet innebär dock att några av de personer som i dag har rätt till personlig assistans genom kommunala beslut inte kommer att leva upp till det nya kvalifikationskravet. Skälet till det är att kommunerna i dag har olika undre gräns för när de beviljar personlig assistans. Det finns ärenden där den enskildes behov av hjälp med grundläggande behov inte når upp till i genomsnitt sju timmar per vecka. I vissa kommuner finns det även äldre beslut om personlig assistans där den enskilde i dag inte skulle bedömas ha behov av hjälp med de grundläggande behoven. På sikt kan det innebära att ett antal personer som i dag har personlig assistans kommer att bli av med sin assistans i ett senare skede, om man inte inför ett undantag för denna grupp.

5.2.7 Alternativ 1 är mest förenligt med kraven i FN:s funktionsrättskonvention

Vi har analyserat de tre alternativen till kvalifikation utifrån kraven i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Analysen har gjorts utifrån artiklarna 5, 7, 19 och 20.

Av funktionsrättskonventionen framgår i huvudsak att

- Bedömningar av behov av stöd bör utgå från en människorättsbaserad syn på funktionshinder och fokusera på de behov personen har på grund av hinder i samhället och inte på funktionsnedsättningen.²⁴
- Bedömningar av behov av stöd bör utgå från den enskilde individen. Bedömningarna bör beakta att personer med funktionsnedsättning har ett över tid varierande behov av att delta i aktiviteter.²⁵
- Behovskriterier och förfaranden för att enskilda ska få tillgång till stödtjänster bör definieras på ett icke-diskriminerande sätt, objek-

²⁴ Myndigheten för delaktighet (2020) *Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Allmän kommentar nr 5 om ett självständigt liv och att vara inkluderad i samhällsgemenskapen. Svensk översättning*, punkt 61.

²⁵ Myndigheten för delaktighet (2020) *Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Allmän kommentar nr 5 om ett självständigt liv och att vara inkluderad i samhällsgemenskapen. Svensk översättning*, punkt 63.

tivt och med fokus på personens behov, inte på funktionsnedsättningen.²⁶

Behovskriterierna ska vara icke-diskriminerande och objektiva

Av artikel 5 framgår att konventionsstaterna bör definiera behovskriterier och förfaranden för att få tillgång till stödtjänster på ett icke-diskriminerande sätt, objektivt och med fokus på personens behov, inte på funktionsnedsättningen.

Vi bedömer att alternativ 1 helt uppfyller detta krav. När det gäller alternativ 2 och 3 är det svårare att avgöra om dessa utgör ett sådant faktiskt icke-diskriminerande och objektivt behovskriterium, som inte riskerar att indirekt diskriminera någon viss grupp av personer med funktionsnedsättning. Detta eftersom både alternativ 2 och 3 har en tydlig och fast gräns uttryckt i ett visst antal timmar grundläggande behov. En sådan gräns minskar den beslutande myndighetens möjligheter att ta hänsyn till individuella faktorer som påverkar den enskildes behov av stöd och service. Med alternativ 1 är det möjligt för Försäkringskassan att ta hänsyn till individuella faktorer som påverkar den enskildes behov av stöd och service i bedömningen av om personen har rätt till förmånen eller inte. Alternativ 2 och 3 innebär därmed en större risk för att det kommer att finnas personer med vissa typer av funktionsnedsättning som kommer att missgynnas och falla utanför rätten till personlig assistans.

Bedömningen ska utgå från den enskildes behov

Vi bedömer att alla tre alternativ bygger på en individuell bedömning av vilka behov den enskilde har. Det som skiljer alternativen från varandra är flexibiliteten i bedömningarna och möjligheterna att beakta individens samlade behov av stöd och service.

Givet att det är faktiska behov som ska ligga till grund för rättigheten bedömer vi dock att alternativ 1 är det alternativ som ligger närmast artikel 19. Detta eftersom det alternativet ger den beslutande

²⁶ Myndigheten för delaktighet (2020) *Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Allmän kommentar nr 5 om ett självständigt liv och att vara inkluderad i samhällsgemenskapen. Svensk översättning*, punkt 71.

myndigheten störst möjlighet att beakta individuella faktorer i bedömningen av om en person anses ha rätt till insatsen eller inte.

Bedömningen ska ta hänsyn till att personers behov av att delta i aktiviteter varierar över tid

Vi bedömer att samtliga alternativ uppfyller detta krav. Detta eftersom alternativ 1 medger flexibilitet i bedömningen och genom att de fasta tidsgränserna i alternativ 2 och 3 utgörs av ett genomsnittligt antal timmar per vecka.

5.2.8 En ny kvalifikation leder sannolikt till ökade kostnader

En kvalifikation kan få konsekvenser för personer som inte har personlig assistans och personer som redan har personlig assistans. Personer som inte har personlig assistans i dag kan beviljas det med en ny kvalifikation. Det skulle i så fall leda till att kostnaderna för assistansersättningen ökar. Personer som har personlig assistans i dag skulle vid en framtida omprövning kunna bli av med denna, om deras behov inte lever upp till kraven i den kvalifikation som beslutande myndighet ska tillämpa. Det skulle i så fall leda till att kostnaderna för assistansersättningen minskar.

Personer som i dag har både personlig assistans och andra kommunala insatser kan påverkas av ett ändrat huvudmannaskap eftersom de då får olika huvudmän för sina insatser. Det skulle till exempel kunna innebära att ett behov som tidigare tillgodosågs genom en kombination av kommunala insatser i framtiden enbart tillgodoses genom assistansersättning. Det är den enskilde som avgör på vilket sätt stödbehovet ska tillgodoses. Försäkringskassan kan inte neka en enskild assistansersättning på grund av att dennes hemkommun erbjuder en annan insats, till exempel boendestöd. Om ett statligt huvudmannaskap leder till en sådan utveckling skulle kostnaderna för assistansersättning öka samtidigt som kommunernas kostnader skulle minska.

Det är svårt att på förhand bedöma vilken effekt ett förändrat huvudmannaskap och en ny kvalifikation kommer att få, eftersom individers ageranden påverkas av många olika faktorer. Det saknas också till stor del tillförlitlig information för att analysera olika effekter. Vi

bedömer dock att det finns mycket som talar för att ett förändrat huvudmannaskap i kombination med en ny kvalifikation (oavsett vilken kvalifikation man väljer) kommer att leda till ökade kostnader för staten (under en övergångsperiod).

De tre alternativen får olika effekter

Vi har försökt uppskatta hur många personer som kan få rätt till assistansersättning med en ny kvalifikation. För att göra det har vi använt information från Försäkringskassan och Socialstyrelsen. Vi har bland annat tittat på de personer som har fått avslag på ansökan om assistansersättning under perioden 2018–2020.²⁷ Vi har gjort det eftersom denna grupp kan komma att ansöka om assistansersättning igen, då de tidigare har visat intresse för förmånen.

I analysen har vi utgått från de personer som under perioden 2018–2020 har fått avslag på ansökan om assistansersättning på grund av att deras hjälpbehov inte översteg 20 timmar per vecka.²⁸ Vi har därefter undersökt om de fick personlig assistans eller någon annan insats från kommunen 2021. Ungefär hälften av dem hade personlig assistans från kommunen. De som har personlig assistans enligt LSS kommer att föras över till assistansersättningen vid ett statligt huvudmannaskap. Vi har därför inte inkluderat dessa personer i analysen. Efter att vi har tagit bort dessa personer uppgår gruppen som vi analyserar till totalt 1 065 personer. Detta är alltså personer som har fått avslag på sin ansökan om assistansersättning 2018–2020 och som inte hade personlig assistans 2021. Försäkringskassan har tidigare bedömt att samtliga dessa personer tillhör personkretsen för LSS.

²⁷ Försäkringskassan har detaljerad statistisk över bland annat personkrets, bedömda antal timmar grundläggande hjälpbehov och avslagsorsak från 2018 och framåt.

²⁸ Cirka 60 procent av alla personer som fick avslag på ansökan om assistansersättning 2018–2020 fick avslag på grund av att deras grundläggande hjälpbehov inte översteg 20 timmar per vecka. Resterande fick avslag på grund av de inte tillhörde personkretsen för LSS eller av annan anledning. De är inte inkluderade i analysen. Ungefär 20 procent av alla som har fått avslag ansöker om assistansersättning igen vid ett senare tillfälle. Vi har exkluderat de som har fått bifall på ansökan om assistansersättning. Om en person har fått avslag på ansökan om assistansersättning upprepade gånger, ingår endast det senaste årets avslag för den personen.

Tabell 5.1 Antal personer som skulle kunna få assistansersättning vid de tre alternativen till kvalifikation

	Antal personer
Alt. 1 Försäkringskassan gör en individuell bedömning utifrån kvantitativa och kvalitativa aspekter	Oförändrat ¹
Alt. 2 Försäkringskassan gör en sammanvägd bedömning av grundläggande och andra personliga behov (krav på behov av hjälp med grundläggande behov med mer än tre timmar per vecka)	Sju av tio ²
Alt. 3 Försäkringskassan gör en bedömning av om individen har behov av hjälp med grundläggande behov i genomsnitt mer än sju timmar per vecka	Fyra av tio

Källa: Egna beräkningar baserat på data från Försäkringskassan och Socialstyrelsen.

Anm: Vi har utgått från alla som har fått avslag på ansökan om assistansersättning under 2018–2020 på grund av att deras grundläggande hjälpbehov inte bedöms överstiga 20 timmar per vecka och som inte har personlig assistans från kommunen. Samtliga bedöms tillhöra personkretsen för LSS. Personer som har avlidit eller är äldre än 65 år 2021 är inte inkluderade. De som redan har personlig assistans enligt LSS från kommunen kommer att få assistansersättning vid ett statligt huvudmannaskap oavsett kvalifikation.

¹ Det här är ett antagande som gäller under förutsättning att Försäkringskassan och kommunerna bedömer och beräknar grundläggande behov på samma sätt.

² Vi saknar uppgifter om totalt hjälpbehov. Vi har därför gjort ett antagande om att alla som har över tre timmar i grundläggande hjälpbehov har en totalt hjälpbehov som överstiger 20 timmar per vecka.

Vår analys visar att om man väljer att ha kvar nuvarande reglering och praxis som kvalifikation (alternativ 1) bör antalet personer som får rätt till assistansersättning bli ungefär oförändrat. Analysen bygger dock på ett antagande att Försäkringskassan och kommunerna beräknar och bedömer grundläggande behov på samma sätt. Det går inte att på förhand veta hur Försäkringskassan kommer att tillämpa den nuvarande regleringen och rättspraxis. Fram till att ett statligt huvudmannaskap införs kommer också rättspraxis att utvecklas och regleringen gällande grundläggande behov kan förändras. Om Försäkringskassans tillämpning och bedömning är striktare än kommunernas kommer färre personer att få rätt till assistansersättning. Om Försäkringskassan å andra sidan har en mindre strikt tillämpning och bedömning än kommunerna kommer fler personer att få rätt till assistansersättning.

Vidare visar analysen att om man väljer en kvalifikation som kräver att den enskilde behöver hjälp med grundläggande behov i genomsnitt mer än 3 timmar per vecka och mer än 20 timmar i totalt hjälpbehov per vecka (alternativ 2) skulle sju av tio av de personer som ingår i analysen kunna få rätt till assistansersättning. Vi saknar uppgifter om det totala hjälpbehovet för personer som tidigare har fått avslag på en

ansökan om assistansersättning. Men vi bedömer att det är sannolikt att alla som har över 3 timmar grundläggande hjälpbehov per vecka har ett totalt hjälpbehov som överstiger 20 timmar per vecka. Om man i stället antar att 90 procent har ett totalt hjälpbehov över 20 timmar skulle i stället sex av tio kunna få rätt till assistansersättning.

Om man i stället väljer alternativ 3 som kvalifikation (mer än sju timmar grundläggande behov per vecka) skulle fyra av tio kunna få rätt till assistansersättning.

Alternativ 1 kan teoretiskt sett betraktas som ett noll-alternativ

Alternativ 1 innebär alltså att regleringen inte ändras jämfört med i dag. Den enda förändringen vid en övergång till ett statligt huvudmannaskap är att det är Försäkringskassan i stället för kommunerna som ska tillämpa bestämmelserna och rättspraxis. Förslaget innebär inte någon substantiell förändring i sak av nuvarande regelverk för bedömningen av rätten till personlig assistans. Det är därmed att betrakta som ett noll-alternativ.

Teoretiskt sett bör därför förslaget inte innebära några ökade kostnader för assistansersättningen. Detta eftersom reglerna och rättspraxis redan tillämpas av kommunerna. Rent praktiskt bedömer vi dock att kostnaderna för assistansersättningen ändå kan komma att påverkas om man väljer detta alternativ, eftersom tillämpningen av nuvarande regelverk och praxis blir mer enhetlig och likvärdig över landet. I dag har kommunerna olika undre gränser och gör olika bedömningar av enskildas behov av personlig assistans. Beroende på hur Försäkringskassan kommer att tillämpa regelverket och praxis kan såväl fler som färre personer få rätt till assistansersättning.

Ett antagande är att Försäkringskassan, jämfört med kommunkollektivet, i vissa fall kommer att vara mer restriktiva i sin bedömning av grundläggande behov medan man i andra fall kommer att bevilja ersättning för grundläggande behov som kommunen bedömt vara för små för att ge rätt till assistansersättning. Genom analysen av de som fått avslag på en ansökan om assistansersättning vet vi att det finns fall där Försäkringskassan har bedömt att en person har relativt omfattande grundläggande behov (över tio timmar) medan den enskildes hemkommun inte har beviljat personlig assistans.

Man kan tänka sig andra timgränser i alternativ 3

När det gäller alternativ 3 kan man tänka sig andra tidsgränser än sju timmar per vecka. I tabell 5.2 visar vi hur många som skulle kunna få rätt till assistansersättning om man i stället valde följande tidsgränser för kvalifikationen: 3, 5, 7, 10 eller 15 timmar grundläggande behov per vecka. Vi har utgått från de som har fått avslag på ansökan om assistansersättning på grund av att deras behov inte bedöms överstiga 20 timmar per vecka och som inte har personlig assistans från kommunen.

Tabell 5.2 Antal personer som skulle kunna få för assistansersättning vid olika timgränser av dem som har ansökt om assistansersättning

	3 tim.	5 tim.	7 tim.	10 tim.	15 tim.
Antal personer som fått avslag på grund av att grundläggande hjälpbehov inte överstiger 20 timmar per vecka som inte har personlig assistans från kommunen	1 065				
...varav antal som skulle kvalificeras för assistansersättning	727	539	385	225	78
...motsvarar andel av avslag (procent)	68	51	36	21	7

Källa: Egna beräkningar baserat på data från Försäkringskassan och Socialstyrelsen.

Anm: Andel av avslag inkluderar här endast de som har fått avslag på ansökan om assistansersättning under 2018–2020 på grund av att deras grundläggande hjälpbehov inte bedöms överstiga 20 timmar per vecka och som inte har personlig assistans från kommunen. Det motsvarar drygt 30 procent av alla avslag, oavsett avslagsorsak.

Med en kvalifikation om 3 timmar per vecka i grundläggande hjälpbehov skulle sju av tio kunna få assistansersättning. Om kvalifikation i stället var 15 timmar, skulle färre än en av tio kunna få assistansersättning.

Tabell 5.3 Antal och andel personer med personlig assistans av dem som har fått avslag på ansökan om assistansersättning 2018–2020

	3 tim.	5 tim.	7 tim.	10 tim.	15 tim.
Antal personer som fått avslag på grund av att grundläggande hjälpbehov ej överstiger 20 timmar per vecka, inklusive de som har personlig assistans från kommunen	2 154				
...varav andel som har personlig assistans från kommunen (procent)	59	64	69	74	77
...varav andel som inte har personlig assistans från kommunen (procent)	41	36	31	26	23

Källa: Egna beräkningar baserat på data från Försäkringskassan och Socialstyrelsen.

Anm: Här ingår alla som har fått avslag på ansökan om assistansersättning under 2018–2020 på grund av att deras grundläggande hjälpbehov inte bedöms överstiga 20 timmar per vecka. Det motsvarar drygt 60 procent av alla personer som har fått avslag, oavsett avslagsorsak.

Analysen visar också att det förekommer personer som bedöms ha mer än sju timmar i grundläggande behov men som inte har personlig assistans från kommunen. Tabell 5.3 visar att 31 procent av de som har bedömts ha mer än sju timmar i grundläggande behov inte har personlig assistans från kommunen. Vissa av dem har i stället andra insatser enligt LSS eller socialtjänstlagen. Om de beviljas assistansersättning vid en övergång till ett statligt huvudmannaskap kan det innebära att det offentligas kostnader totalt sett ökar, om assistansersättningen kostar mer än de insatser som dessa personer har i dag.

Av de som har fått avslag på grund av att deras grundläggande hjälpbehov inte överstiger 20 timmar per vecka och som inte har personlig assistans från kommunen hade drygt hälften andra kommunala insatser enligt LSS och socialtjänstlagen i oktober 2021.²⁹ Samtidigt hade cirka 20 procent av dem som av Försäkringskassan bedömts ha mer än sju timmar i grundläggande behov ingen insats alls enligt LSS eller socialtjänstlagen. Vi vet inte orsaken till detta, men det skulle kunna bero på att de inte har ansökt om någon annan insats, eller att kommunen har gjort en annan bedömning än Försäkringskassan.³⁰

²⁹ Av de som har fått avslag på grund av att deras grundläggande hjälpbehov är mindre än 20 timmar per vecka har 54 procent minst en insats enligt LSS eller socialtjänstlagen (exkluderat de som har trygghetslarm och de som har personlig assistans från kommunen).

³⁰ Egna beräkningar baserat på data från Försäkringskassan och Socialstyrelsen.

Våra beräkningar och bedömningar är osäkra

Sammantaget visar våra analyser av olika sätt att utforma en ny kvalifikation att samtliga alternativ *sannolikt* kommer att leda till ökade kostnader för staten vid en övergång till ett statligt huvudmannaskap. Vi bedömer dock att alternativ 1 är det alternativ som ger störst möjlighet till kostnadsneutralitet.

Om man vill uppnå full kostnadsneutralitet jämfört med nuvarande situation måste man sannolikt höja timgränsen vilket kan få andra oönskade konsekvenser (till exempel att fler personer som i dag bedöms ha stora och varaktiga funktionshinder inte får rätt till assistansersättning i framtiden). Vi har dock inte sett att det har ingått i våra direktiv att lämna något sådant förslag som innebär att personer som i dag har personlig assistans blir av med denna vid ett statligt huvudmannaskap.³¹

I sammanhanget vill vi också understryka att vår bedömning och våra uppskattningar är osäkra eftersom effekterna beror på flera faktorer som är svåra att kontrollera. I analysen har vi till exempel antagit att Försäkringskassan och kommunerna bedömer och beräknar grundläggande behov på samma sätt. Om så inte är fallet (vilket mycket talar för) kan effekterna av de olika kvalifikationerna bli både mindre och mer omfattande än de som vi redogör för i detta kapitel. Ett förändrat huvudmannaskap innebär stora förändringar både när det gäller hur behovsbedömningen kommer att göras i framtiden och hur personer kommer att agera i samband med ett förändrat huvudmannaskap och en ny kvalifikation.

5.3 Vi lämnar ett huvudförslag och ett alternativt förslag till kvalifikation

Vi bedömer att alla tre alternativ går att använda vid en övergång till ett statligt huvudmannaskap. Alla alternativen har för- och nackdelar.

Alternativ 1 och 3 har dock vissa likheter. Den gräns som alternativ 3 bygger på är en formalisering av nuvarande reglering och rättspraxis. Dessa två alternativ kan därmed få ungefär samma effekt och konsekvenser, även om det i slutänden beror på hur Försäkringskassan tolkar och tillämpar regleringen och hur rättspraxis utvecklas

³¹ Se Kommittédirektiv 2021:76 *Statligt huvudmannaskap för personlig assistans*, s. 10–11.

över tid. Det är därför inte säkert att sju timmar kommer att utgöra ett riktmärke i alternativ 1 (tillämpningen av nuvarande reglering) i framtida prövningar av enskildas rätt till assistansersättning.

Av dessa två alternativ går vi dock bara vidare med alternativ 1 eftersom det ger den beslutande myndigheten större flexibilitet och är mer förenligt med FN:s funktionsrättskonvention.

Vi lämnar två förslag på vilken kvalifikation som ska gälla i ett statligt huvudmannaskap.

1. Utredningens huvudförslag – en individuell bedömning utifrån kvantitativa och kvalitativa aspekter (alternativ 1).
2. Utredningens alternativa förslag – en sammanvägd bedömning av grundläggande och andra personliga behov med en fast tidsgräns (alternativ 2).

Skälet till att vi lämnar ett alternativt förslag till kvalifikation är att vi bedömer att alternativ 2 har några fördelar som alternativ 1 inte har. Det har att göra med den tydlighet och förutsägbarhet som följer av en undre gräns preciserad i lag. Det har också att göra med att man med ett sådant alternativ inte överlåter till Försäkringskassan och förvaltningsdomstolarna att sätta den faktiska undre gränsen för rätten till assistansersättning. Dessa fördelar bedömer vi bör beaktas i den fortsatta beredningen av ett statligt huvudmannaskap.

För att ge regeringen olika handlingsmöjligheter inför och vid en övergång till ett statligt huvudmannaskap beroende på vad den vill åstadkomma med en sådan förändring har vi valt att inkludera två förslag till kvalifikation i betänkandet. Kvalifikationen är en så viktig del i att skapa långsiktiga och stabila förutsättningar för insatsen personlig assistans att vi bedömer att det är viktigt att det finns olika alternativ att välja mellan i den fortsatta beredningen.

5.3.1 Vårt huvudförslag – den kvalifikation för personlig assistans som gäller i dag behålls

Förslag: Nuvarande kvalifikation för rätt till personlig assistans utan en preciserad undre gräns behålls vid en övergång till ett statligt huvudmannaskap. Det innebär att Försäkringskassan ska fortsätta att bevilja assistansersättning för sådan personlig assistans som

avses i 9 a § LSS, men utan någon undre gräns i författningen. Bestämmelsen i 51 kap. 2 § första stycket socialförsäkringsbalken lämnas oförändrad och bestämmelsen i 51 kap. 3 § socialförsäkringsbalken upphävs.

Vi föreslår att Försäkringskassan ska fortsätta att bevilja assistansersättning för sådan personlig assistans som avses i 9 a § LSS, men detta ska göras utan den undre gräns som i dag framgår av 51 kap. 3 § socialförsäkringsbalken. Bestämmelsen i 51 kap. 2 § första stycket socialförsäkringsbalken lämnas oförändrad.

Det innebär att Försäkringskassan ska bedöma om den enskilde, av ett begränsat antal personer, till följd av stora och varaktiga funktionshinder, behöver ett personligt utformat stöd för hjälp med ett eller flera grundläggande behov. Vi avser inte att principerna för denna bedömning ska förändras i samband med ett förändrat huvudmannaskap.

Försäkringskassan ska därför tillämpa den rättspraxis som i dag utgör gällande rätt vid bedömningen av grundläggande behov som fortsätter att vara en förutsättning för rätt till personlig assistans. Myndigheten ska även fortsätta att kvantifiera de grundläggande behoven, men på en lägre nivå som inte är tidsbestämd i lag, utan som beror på funktionshindrens art i förhållande till den enskildes stödbehov.

I förarbetena till nuvarande reglering sa regeringen också att någon fast tidsgräns inte kan ställas upp, samtidigt som det framhållits att tidsfaktorn självfallet har betydelse.³²

Mot denna bakgrund har också högsta instans funnit att någon bestämd undre tidsgräns inte går att slå fast.³³ Domstolen bedömde att även om själva tidsåtgången inte är påfallande stor måste en samlad bedömning göras, bland annat med hänsyn tagen till om det stöd som behövs är av mycket privat eller integritetskänslig karaktär eller om det förutsätter någon specifik kompetens. I denna bedömning ska såväl kvantitativa som kvalitativa aspekter beaktas. Även hur ofta hjälpen behövs framstår enligt domstolen som en viktig faktor. I nuvarande ordning ska därmed den beslutande myndigheten göra individuella bedömningar och se till den enskildes sammanlagda behov av stöd eller service. Bedömningarna ska handla om olika situationer av mycket personlig karaktär och andra situationer där den

³² Regeringens proposition 1992/93:159 Om stöd och service till vissa funktionshindrade.

³³ Regeringsrätten 2009 ref. 57.

enskilde har behov av kvalificerad hjälp i det dagliga livet.³⁴ Vi ser inte att det finns skäl att ändra på denna kvalifikation eller förfarande.

Förslaget innebär inte försämrade förutsättningar för likvärdighet

Under vårt arbete har det kommit synpunkter på att det kan vara svårt för Försäkringskassan att tillämpa nuvarande reglering och rättspraxis, och att det skulle försämlra förutsättningarna för ökad likvärdighet, rättssäkerhet och förutsäglbarhet. Det kan till viss del ligga något i denna kritik men vi menar att i jämförelse med nuvarande ordning förbättras möjligheterna för likabehandling med Försäkringskassan som ensam huvudman. I dag tillämpar kommunerna olika riktlinjer för en undre gräns men i ett statligt huvudmannaskap kommer samma riktlinje att tillämpas över hela landet. Därmed kan förslaget öka likvärdigheten och rättssäkerheten i systemet jämfört med i dag.

Som vi har redovisat i avsnitt 4.2.1 har också Försäkringskassan tidigare lyckats styra upp brister i likvärdighet mellan olika regioner inom myndigheten. Myndigheten har också förstärkt sin rättsliga styrning och sitt stöd till handläggare och beslutsfattare. Vi bedömer därför att Försäkringskassan är väl lämpad att tillämpa nuvarande reglering och rättspraxis i samband med en övergång till ett statligt huvudmannaskap.

Det bör inte framgå av lag vilka faktorer Försäkringskassan ska fästa vikt vid i bedömningen av rätten till assistansersättning

Bedömning: I lagen bör inte anges vilka kvalitativa aspekter som bör ges företräde och hur dessa ska vägas samman vid bedömningen av om en individs grundläggande behov ger rätt till assistansersättning.

När Försäkringskassan bedömer en enskilds rätt till assistansersättning behöver myndigheten ta hänsyn till både kvantitativa och kvalitativa aspekter. Med kvantitativa aspekter avses här vilken tidsmässig

³⁴ Se till exempel Regeringens proposition 1992/93:159 *Om stöd och service till vissa funktionshindrade*, s. 64.

omfattning en enskilds stödbehov har. Med kvalitativa aspekter avses här andra faktorer i den enskildes stödbehov. Under vårt arbete med förslaget har vi fått synpunkter på att den nuvarande regleringen behöver preciseras och förtydligas när det gäller vilka faktorer som Försäkringskassan ska fästa vikt vid i sin bedömning av om en person har rätt till assistansersättning. Vi har också fått synpunkter på att det kan vara svårt att veta hur de kvalitativa och kvantitativa aspekterna ska vägas samman till en helhetsbedömning och att Försäkringskassan därför skulle behöva ytterligare vägledning inom dessa områden.

När det gäller dessa frågor vill vi inledningsvis påpeka att utredningen inte har i uppdrag att föreslå några förändringar som påverkar den enskildes rätt till personlig assistans.³⁵ Detta innebär att vi i viss mån är förhindrade att ange nya förarbetsuttalanden, nämligen gällande de delar av lagstiftningen som inte förändras.

Vidare är syftet med vårt förslag till kvalifikation att Försäkringskassan ska kunna ta hänsyn till alla de omständigheter som är aktuella i varje enskilt fall och utifrån dessa göra en helhetsbedömning av individens situation. Det är därför viktigt att inte låsa fast Försäkringskassans bedömning vid vissa särskilt angivna aspekter. Detta särskilt eftersom de grundläggande behoven kan ändras och därmed även vilka potentiella aspekter som kan bli aktuella i ett ärende. Det är därför inte möjligt eller önskvärt att på förhand precisera vilka aspekter som Försäkringskassan får eller ska ta hänsyn till i sin bedömning. Det skulle nämligen förta syftet med den föreslagna kvalifikationen.

Av dessa anledningar anser vi att det inte bör anges i lagen vilka kvalitativa aspekter som bör ges företräde och hur dessa ska vägas samman vid bedömningen av om en individ har rätt till assistansersättning.

Syftet med förslaget är att Försäkringskassan ska tillämpa den reglering, de förarbetsuttalanden och den praxis som gäller för rätt till personlig assistans enligt LSS. Vilka kvalitativa aspekter som kan beaktas har hittills framgått av dels förarbeten till LSS, dels praxis från Högsta förvaltningsdomstolen. Dessa uttalanden bör även i ett statligt huvudmannaskap ge vägledning för vilka aspekter som kan beaktas och hur en sammanvägning av kvalitativa och kvantitativa aspekter kan göras.

³⁵ Kommittédirektiv 2021:76 *Statligt huvudmannaskap för personlig assistans*, s. 10.

5.3.2 Ett alternativ är att basera kvalifikationen på en sammanvägd bedömning av grundläggande behov och andra personliga behov

Förslag: Bestämmelsen i 51 kap. 3 § socialförsäkringsbalken ändras så att för rätt till assistansersättning krävs att den enskilde behöver personlig assistans i genomsnitt mer än 3 timmar i veckan för grundläggande behov samtidigt som hela stödbehovet ska uppgå till mer än i genomsnitt 20 timmar i veckan.

Vi har också utrett ett alternativ till vårt huvudförslag. Det finns flera skäl till att vi har gjort det. Det främsta skälet är att frågan om hur man ska definiera stora och varaktiga behov rymmer flera avvägningar som regeringen och riksdagen kan behöva ta ställning till. Det handlar till exempel om avvägningar utifrån ett individperspektiv, ett kvalitetsperspektiv, ett samhällsekonomiskt perspektiv och ett organisatoriskt perspektiv. Det finns en risk med att överlåta sådana avvägningar till den administrativa nivån (den ansvariga myndigheten och förvaltningsdomstolarna) i stället för att låta den politiska nivån ta ställning i dessa frågor.

Som framgått av våra analyser i avsnitt 5.2 finns det uppenbara fördelar med att kvalifikationen för rätten till assistansersättning är tydligt preciserad i lag. Det handlar om att det blir mer tydligt och förutsägbart vad som krävs för rätten till förmån för den beslutande myndigheten och den enskilde. Men det handlar också om att det blir lättare för den enskilde att hävda sin rätt gentemot den beslutande myndigheten. Det blir också tydligt att det är regeringen och riksdagen som har bestämt var den undre gränsen för rätt till assistansersättning ska gå.

Vi bedömer även att en tydligt preciserad kvalifikation (undre gräns) uttryckt i lag beslutad av den politiska nivån skapar bättre förutsättningar för långsiktighet och stabilitet jämfört med en undre gräns som preciseras över tid genom myndigheternas tolkning och tillämpning av regleringen och domstolarnas rättspraxis.

Vi har därför valt att lämna ett alternativ till vårt huvudförslag. Syftet med detta är att bredda regeringens beslutsunderlag och att göra det möjligt att i den fortsatta beredningen gå fram med en annan kvalifikation än nuvarande reglering och rättspraxis.

Ett viktigt skäl till att detta alternativ inte är utredningens huvudförslag är att det sannolikt leder till att fler personer får rätt till assistansersättning, vilket utredningen inte har hittat något sätt att finansiera. En undre gräns för grundläggande hjälpbehov på tre timmar per vecka är lägre än kommunernas undre gräns (som är mellan fem och åtta timmar per vecka). Att undersöka hur många personer som skulle kunna omfattas av rätten till personlig assistans vid alternativförslaget har inte varit möjligt inom ramen för utredningen. Det finns också en risk för att denna kvalifikation ger ökade möjligheter för fusk med assistansersättningen. Det är dock svårt att bedöma hur stora och allvarliga dessa risker är. Utredningen har därför inte haft möjlighet att kostnadsberäkna alternativförslaget.

Ett annat skäl är att vi bedömer att huvudförslaget bättre lever upp till FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Det alternativa förslaget lägger större vikt vid hur många timmar stödbehov den enskilde har och ger därmed mindre utrymme att ta hänsyn till individuella omständigheter utifrån den enskildes behov och funktionsnedsättning.

Ett alternativt förslag möjliggör till viss del sammanvägda bedömningar

Som ett alternativ till vårt huvudförslag föreslår vi att rätten till assistansersättning bestäms genom en sammanvägd bedömning av grundläggande och andra personliga behov med en fast tidsgräns. Förslaget innebär att en individs grundläggande behov ska uppgå till i genomsnitt mer än 3 timmar i veckan samtidigt som hela stödbehovet ska uppgå till mer än i genomsnitt 20 timmar i veckan.

Vi bedömer att förslaget överensstämmer med den ursprungliga intentionen för personlig assistans, det vill säga att staten ska ha kostnadsansvaret för personlig assistans i situationer då behovet av assistans för den dagliga livsföringen för en person överstiger i genomsnitt 20 timmar per vecka. I övrigt föreslår vi inga förändringar jämfört med vad som gäller i dag för att kvalificera sig för personlig assistans.

6 Kommunerna ska inte längre medfinansiera assistansersättningen

I detta kapitel redogör vi för vår analys och vårt förslag gällande kommunernas medfinansiering av assistansersättningen. Vi beskriver den kommunala medfinansieringen, varför den finns och vad den förväntas leda till. Vi analyserar medfinansieringens effekter, hur dess eventuella effekter påverkas av utjämningsystemet för LSS-insatser och vad som talar för respektive emot ett delat finansieringsansvar för assistansersättningen även i en ordning där staten blir ensam huvudman.

6.1 Medfinansieringen ska stimulera kommunerna att pröva behovet av insatser enbart utifrån den enskildes situation och behov

I dag delar stat och kommun på ansvaret för att finansiera assistansersättningen. Det innebär att den kommun där en person som har assistansersättning bor ska ersätta Försäkringskassan för kostnaderna för de första 20 assistanstimmarna per vecka.¹

6.1.1 Medfinansieringen ingick i ett åtgärdspaket med syfte att minska statens kostnader för personlig assistans

Medfinansieringen har sitt ursprung i Assistansutredningens betänkande från 1995. Utredningen tillsattes efter att kostnaderna för assistansersättningen hade ökat de första åren efter att reformen infördes.

¹ 51 kap. 22 § socialförsäkringsbalken.

Syftet med utredningen var att lämna förslag som kunde minska statens kostnader för personlig assistans.²

I sitt betänkande konstaterade utredningen bland annat att den dåvarande ordningen där staten finansierade all assistans för personer som behövde assistans mer än 20 timmar per vecka gav kommunerna ekonomiska motiv att få så många som möjligt att ansöka om assistansersättning. Utredningen föreslog därför att om det delade huvudmannaskapet skulle finnas kvar skulle kommunerna ersätta staten för de första 20 assistanstimmarna. Den föreslagna medfinansieringen skulle bland annat minska kommunernas ekonomiska motiv att försöka påverka bedömningen av assistansbehovet för den enskilde så att detta översteg 20 timmar per vecka. Detta för att motverka oönskade kostnadsförskjutningar mellan kommun och stat.³

Regeringen och riksdagen införde medfinansieringen 1997. Genom medfinansieringen ville man stimulera kommunerna att pröva den enskildes behov av stödsatser enbart utifrån dennes situation och behov, och inte utifrån kommunalekonomiska överväganden och förutsättningar. I propositionen skrev regeringen att kommunerna inte skulle ha några ekonomiska incitament att omdefiniera behov av andra insatser till personlig assistans. Kommunerna skulle därmed stimuleras att bygga upp attraktiva alternativ till personlig assistans.⁴

Samtidigt menade regeringen att det var viktigt att betona den enskildes önskemål om och inflytande över det stöd och service som denne har rätt till. Regeringen underströk vidare att det sannolikt var vanligare att det är den enskildes önskemål som gör att denne får assistansersättning än att kommunerna försöker omdefiniera den enskildes behov och därmed påverka vilken insats som denne får.⁵

6.1.2 Kostnaderna för medfinansieringen har ökat

År 1997 beräknade regeringen att de sammanlagda kostnaderna för de första 20 assistanstimmarna per vecka skulle uppgå till 1 200 miljoner kronor. I propositionen föreslog regeringen att statens kostnader för assistansersättning skulle reduceras med 800 miljoner kronor från

² Kommittédirektiv 1995:6 *Utredning om finansiering och regelsystem för den statliga assistansersättningen*.

³ SOU 1995:126 *Kostnader för den statliga assistansersättningen*, s. 89–90.

⁴ Regeringens proposition 1996/97:146 *Vissa frågor om personlig assistans*, s. 7–9.

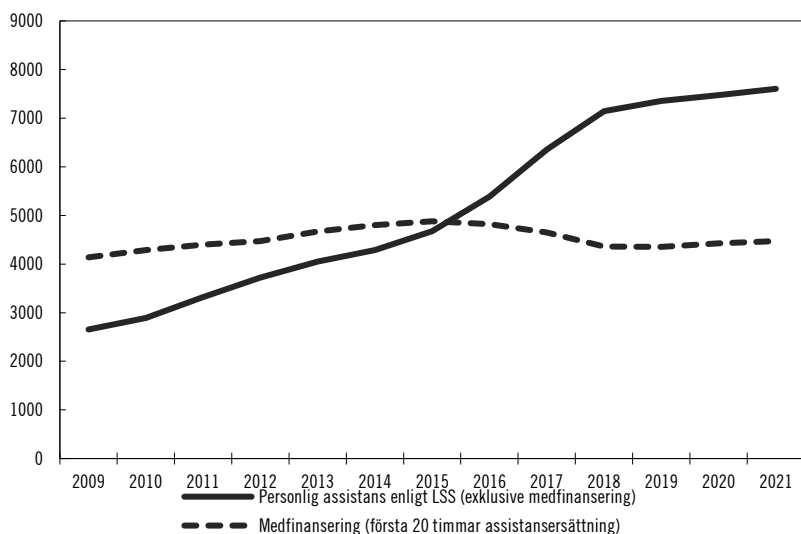
⁵ Regeringens proposition 1996/97:146 *Vissa frågor om personlig assistans*, s. 7–9.

och med 1998 och överförs till det generella statsbidraget till kommunerna. De resterande kostnaderna skulle täckas av ett allmänt resurstillskott till kommunerna.⁶

Kommunernas kostnader för medfinansieringen har ökat sedan medfinansieringen infördes. År 2021 uppgick kostnaderna till 4 471 miljoner kronor.⁷ Till dessa kostnader kommer också de kostnader som staten och kommunerna har för att administrera medfinansieringen.

I figur 6.1 visar vi kommunernas kostnader för medfinansieringen och för personlig assistans enligt LSS under perioden 2009–2021.

Figur 6.1 Kommunernas kostnader för medfinansiering för assistansersättningen och för kostnader för personlig assistans (miljoner kronor), 2009–2021



Källa: Statistiska centralbyrån *Räkenskapssammandrag för kommuner och regioner*.

Kommunernas kostnader för medfinansieringen ökade fram till och med 2015, vilket bland annat beror på att antalet personer med assistansersättning ökade under denna period. Sedan 2015 har kommunernas kostnader för medfinansieringen minskat eftersom färre personer har assistansersättning.

⁶ Regeringens proposition 1996/97:146 *Vissa frågor om personlig assistans*.

⁷ Statistiska Centralbyrån *Räkenskapssammandrag för kommuner och regioner*.

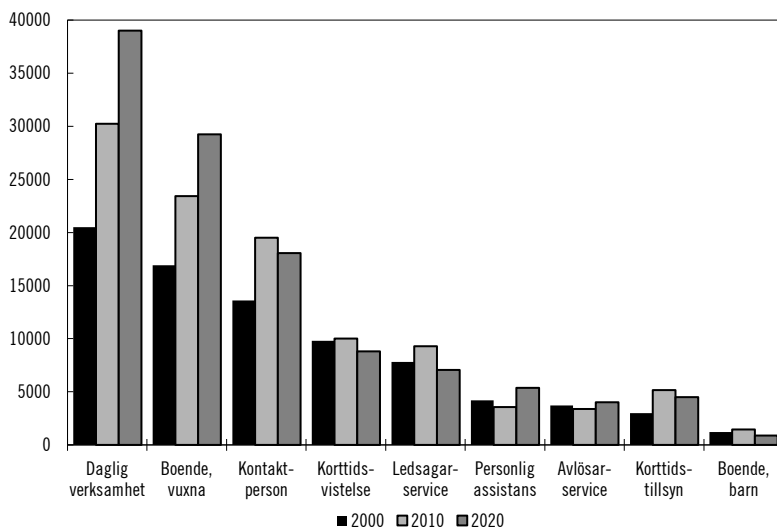
6.1.3 Även insatser enligt LSS har ökat över tid

Den kommunala medfinansieringen ska bland annat stimulera kommunerna att utveckla attraktiva alternativ till assistansersättningen. Samtidigt som antalet personer med assistansersättning och kommunernas kostnader för medfinansieringen har ökat har även kommunernas kostnader för insatser enligt LSS ökat under de senaste tjugo åren.

Antalet personer som har minst en insats enligt LSS har ökat från cirka 45 500 till cirka 75 800 personer under de senaste tjugo åren. Det motsvarar en ökning på 67 procent.

I figur 6.2 visar vi att flera av insatserna enligt LSS har ökat sedan 2000. De insatser som har ökat mest är daglig verksamhet, boende för vuxna och personlig assistans.

Figur 6.2 Antal beslut om olika insatser enligt LSS 2000, 2010 och 2020



Källa: Socialstyrelsens årsstatistik.

Anm: Det är möjligt att ha två eller flera insatser enligt LSS samtidigt. Boende vuxna inkluderar bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna.

Fram till och med 2015 ökade även antalet personer som har assistansersättning. Efter 2015 har antalet personer som har assistansersättning minskat för varje år. Minskningen beror delvis på ändrad rättspraxis som har lett till att vissa personer har blivit av med sin rätt till assistansersättning eller fått avslag på sin ansökan om assistansers-

sättning (som före 2015 skulle ha fått bifall).⁸ Ökningen av personlig assistans och andra insatser enligt LSS efter 2015 kan delvis bero på att personer som har fått indragen assistansersättning eller avslag på ansökan i stället har fått insatser enligt LSS.⁹

6.2 Medfinansieringen bygger på antaganden om hur kommuner agerar om de ges vissa möjligheter

Den kommunala medfinansieringen av assistansersättningen bygger på ett antagande att kommunerna vill eller kommer att försöka minimera sina kostnader för LSS om de ges en möjlighet att göra det. Genom att få personer som tillhör personkretsen i LSS att ansöka om assistansersättning i stället för någon av de insatser som kommunen finansierar kan den minska sina egna kostnader för LSS.

Teoretiskt sett skulle detta kunna ske genom att kommunen direkt eller indirekt påverkar vilken insats som en enskild väljer att ansöka om. En direkt påverkan skulle till exempel kunna ske genom att kommunen uppmanar en enskild att ansöka om assistansersättning i stället för någon av de LSS-insatser som kommunen ansvarar för. En indirekt påverkan skulle till exempel kunna ske genom att en kommun inte utvecklar eller tillhandahåller attraktiva alternativ till personlig assistans eller genom att de insatser som kommunen erbjuder håller låg kvalitet.

Varken Assistansutredningens betänkande eller den proposition som regeringen lämnade till riksdagen när medfinansieringen beslutades innehåller några konkreta exempel på eller beskrivningar av att kommuner agerar på det sätt som de antas göra om de ges en möjlighet att förskjuta kostnader till staten.

Inte heller senare utredningar har kunnat visa att kommuner har agerat på ett sådant sätt att kommunala kostnader har skjutits över till staten. Utredningarna har inte heller kunnat visa att någon kommun medvetet har låtit andra insatser hålla en lägre kvalitet eller valt att inte utveckla andra LSS-insatser för att i stället uppmuntra de

⁸ Se Försäkringskassan (2017) *Assistansersättning. Inflöde, utflöde och konsekvenser av förändrad rättspraxis* och Försäkringskassan (2020) *Analys av minskat antal mottagare av assistansersättning*.

⁹ Se till exempel Socialstyrelsen (2017) *Konsekvenser av domar om det femte grundläggande behovet* och Socialstyrelsen (2019) *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning Lägesrapport 2019*.

kommunmedlemmar som tillhör personkretsen att ansöka om assistansersättning.¹⁰

LSS-kommittén påpekade att det på ett teoretiskt plan var självklart att medfinansieringen dämpade kommunernas incitament att skjuta över kostnader till staten, men att man i praktiken visste lite om dess effekter. Kommittén konstaterade vidare att det inte gick att se att färre personer beviljades assistansersättning efter att medfinansieringen infördes 1997 och att överströmningen av personer från boende enligt LSS till assistansersättningen var liten.¹¹

Till detta kommer också att lagstiftningen är utformad så att en person som uppfyller vissa kriterier har rätt till en viss insats om behovet inte tillgodoses på annat sätt. Av detta följer att den som uppfyller kriterierna för rätt till assistansersättning i praktiken har rätt att själv välja mellan personlig assistans och andra LSS-insatser. Det är därför inte konstigt att det finns vissa kostnadsförskjutningar mellan kommun och stat. Men förskjutningar som beror på de val som enskilda individer gör är helt i enlighet med reformens intentioner och inget som de två huvudmännen bör kompensera varandra för.

6.2.1 Det går att analysera medfinansieringen och kommunernas ageranden

Om kommunerna ska medfinansiera assistansersättningen även i en ordning där staten är huvudman för insatsen behöver vi veta mer om medfinansieringens effekter och kommunernas ageranden sedan medfinansieringen infördes. Vi kan göra detta genom att formulera ett antal hypoteser utifrån de antaganden som medfinansieringen bygger på. Dessa kan vi sedan använda för att analysera riskerna för framtida kostnadsförskjutningar från kommunerna till staten. Om kommunerna skulle agera i enlighet med antagandena skulle några indikatorer på detta kunna vara.

¹⁰ Se till exempel SOU 2008:77 *Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning* och SOU 2018:88 *Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen. Del 1 och 2*.

¹¹ SOU 2008:77 *Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning*, s. 174.

1. I kommuner med låga kostnader för LSS borde statens kostnader för assistansersättning vara höga och i kommuner med höga kostnader för LSS borde statens kostnader för assistansersättning vara låga.

Genom att få personer att välja assistansersättning i stället för andra insatser enligt LSS skulle kommunerna kunna förskjuta kostnader till staten. Det skulle i sådana fall finnas ett negativt samband mellan kostnader för LSS och statens kostnader för assistansersättning på kommunnivå. Det vill säga i kommuner som har relativt låga kostnader för LSS borde statens kostnader för assistansersättning vara relativt höga.

2. Antalet personer med insatsen bostad med särskild service för vuxna borde minska, eller åtminstone inte öka, över tid.

Den LSS-insats som i första hand kan vara ett alternativ till personlig assistans är bostad med särskild service för vuxna.¹² Genom att förmå personer att välja assistansersättning i stället för bostad med särskild service enligt LSS skulle kommunerna kunna förskjuta kostnader på staten. År 2021 var kommunernas genomsnittliga kostnad för vuxna som hade insatsen bostad med särskild service 1 036 000 kronor. För en person med assistansersättning var den genomsnittliga kostnaden 647 000 kronor, (varav cirka 325 500 kronor medfinansiering och cirka 321 500 kronor kommunernas merkostnader för personlig assistans).

I och med att bostad med särskild service är en heterogen insats med skillnader i personaltäthet varierar kostnaden per boende för olika individer. De allra flesta som har assistansersättning skulle beviljas en boendeinsats enligt LSS om de ansökte om det. Av de som har beviljats bostad med särskild service för vuxna finns det personer som skulle kunna få assistansersättning om de ansökte om det.

Om det skulle finnas kostnadsförskjutningar från kommunerna till staten borde antalet personer med bostad enligt LSS minska samtidigt som antalet personer med assistansersättning borde öka. Kommunernas kostnader skulle då minska, medan statens kostnader för assistansersättningen skulle öka.

¹² 9 § 9 LSS.

På motsvarande vis borde antalet personer med insatsen bostad med särskild service för barn och ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet minska, eller åtminstone inte öka, över tid.

Antalet personer som har minst en LSS-insats har ökat med 67 procent under de senaste 20 åren, bland annat till följd av lagändringar och befolkningsökning. En slutsats som man kan dra av detta är att antalet personer med en insats enligt LSS kan förändras utan att det säger något om medfinansieringen eller om oönskade kostnadsförskjutningar mellan kommunerna och staten. För att kunna analysera om och i så fall vilka effekter medfinansieringen kan ha haft måste vi därför sätta förändringen av antalet personer med minst en LSS-insats i relation till förändringen av antalet personer med assistansersättning. Vi gör detta genom att studera antalet, andelen och den procentuella förändringen av antalet personer som har insats enligt LSS respektive assistansersättning, samt eventuellt samband mellan kostnaderna för LSS och kostnaderna för assistansersättningen.

6.3 Det är svårt att se hur medfinansieringen har påverkat kommunernas ageranden

I detta avsnitt analyserar vi den kommunala medfinansieringen och kommunernas kostnader för personlig assistans och andra insatser och statens kostnader för assistansersättning. Syftet är att analysera om kommunerna agerar i enlighet med antagandena och om medfinansieringen påverkar deras ageranden. Utifrån en sådan analys kan vi sedan ta ställning till om det finns skäl att ha kvar medfinansieringen vid ett statligt huvudmannaskap.

Generellt sett är det svårt att se att medfinansieringen har påverkat kommuners ageranden. Det har bland annat att göra med att kommunernas ageranden bara är en av flera faktorer som påverkar utfallet på övergripande nivå. Det krävs vidare en lång händelsekedja för att en kommun medvetet ska kunna påverka vilken LSS-insats en enskild väljer att ansöka om. Trots att det alltså är svårt att uttala sig om medfinansieringens effekter bör vår analys ge en bild av om medfinansieringen påverkar kommunernas ageranden och om det finns skäl att behålla denna mekanism för att minska riskerna för att kom-

munerna förskjuter kostnader till staten även vid ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans.

6.3.1 Vi kan inte se några tydliga tecken på att kommunerna agerar på det sätt som medfinansieringen förutsätter

I vår analys (avsnitt 6.3.2–6.3.6) ser vi inga tydliga tecken på att kommunerna skulle förskjuta kostnader till staten. Resultatet av vår analys kan förvisso tolkas som att medfinansieringen har minskat kommunernas ekonomiska incitament att förskjuta kostnader till staten. Vi bedömer dock att det är mer troligt att kommunerna inte agerar på det sätt som man antagit att de ska göra om de får möjlighet. Det finns flera skäl till att vi bedömer detta som mer sannolikt.

1. I genomsnitt kostar medfinansieringen en kommun 316 000 kronor per år och person som har assistansersättning, medan insatsen bostad med särskild service enligt LSS i genomsnitt kostar 1 036 000 kronor per år och person. En plats i boende enligt LSS kostar alltså betydligt mer för kommunerna än medfinansieringen per individ. Det innebär att även med medfinansiering finns det fortfarande incitament för kommunerna att förskjuta kostnader till staten. Men analysen visar inga tecken på att det sker en sådan förskjutning på övergripande nivå när det gäller bostad med särskild service.
2. För att beviljas assistansersättning krävs det i genomsnitt att en person behöver hjälp med sina grundläggande behov mer än 20 timmar per vecka. Många som ansöker om assistansersättning – eller vars kommun anmäler om förmånen – får avslag på grund av att Försäkringskassan bedömer att deras behov av hjälp med de grundläggande behoven inte uppgår till mer än 20 timmar i veckan. Det innebär att kommunerna har tydligt begränsade möjligheter att förskjuta kostnader till staten även om en sådan vilja skulle finnas.
3. Den grupp av personer som i många fall har behov av hjälp med de grundläggande behoven mer än 20 timmar per vecka är de som har insatsen bostad med särskild service enligt LSS. Bostad med särskild service är också den insats med störst ekonomiska incitament för kommunerna att förskjuta kostnader till staten. Antalet

personer som bor i bostad med särskild service har ökat mer än vad andra insatser enligt LSS har gjort och mer än befolkningsökningen. Denna ökning har fortsatt, oavsett om antalet personer med assistansersättning har ökat eller minskat.

4. De senaste tjugo åren har både antalet personer med minst en insats enligt LSS och antalet vuxna med insatsen bostad med särskild service ökat mer än befolkningsökningen. Under samma period har även det totala antalet insatser enligt LSS ökat mer än befolkningsökningen alla år förutom ett. Utvecklingen av antalet personer med assistansersättning följer däremot varken befolkningsutvecklingen eller utvecklingen av antalet personer med insats enligt LSS. Antalet personer med assistansersättning har både ökat och minskat under de senaste tjugo åren. Om kommunerna skulle övervältra kostnader till staten, borde antalet personer med assistansersättning fortsätta att öka varje år.

Resultaten skulle alltså kunna bero på att medfinansieringen har någon form av effekt. Det är dock svårt att avgöra om detta beror på medfinansieringen eller på att kommunerna inte agerar på det sätt som teorin förutsäger.

En annan förklaring till analysens resultat kan vara att kommunernas kostnader påverkas av LSS-utjämningen. LSS-utjämningen ska jämna ut kostnadsskillnader mellan kommuner för att bedriva LSS-verksamhet.¹³ Eftersom kostnaderna för LSS-verksamhet alltså utjämnas mellan kommunerna skulle det kunna vara en delförklaring till att vi inte hittar några tecken på en förskjutning av kostnader för LSS från kommunerna till staten. Vi analyserar konsekvenser av LSS-utjämningen vidare i avsnitt 6.3.6.

6.3.2 Utvecklingen av kommunernas kostnader sedan medfinansieringen infördes

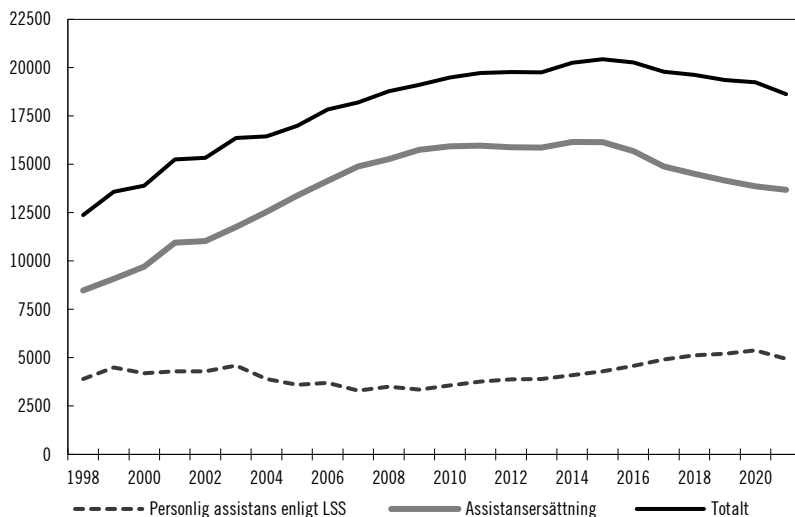
Kommunernas kostnader för medfinansieringen har minskat sedan 2015, vilket beror på att antalet personer med assistansersättning har minskat. Samtidigt som kostnaderna för medfinansieringen har minskat har kommunernas kostnader för personlig assistans enligt LSS

¹³ Statistiska centralbyrån *Utjämning av LSS-kostnader*.

ökat. Ökningen beror delvis på att vissa personer som har blivit av med sin rätt till assistansersättning i stället har fått personlig assistans.

I figur 6.3 visar vi utvecklingen av antalet personer med personlig assistans enligt LSS respektive assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken.

Figur 6.3 Antal personer med personlig assistans från kommun och assistansersättning från Försäkringskassan, 1998–2021



Källa: Socialstyrelsen, Försäkringskassan och Statistiska centralbyrån.

Utvecklingen av antalet personer med personlig assistans respektive assistansersättning har påverkats av olika lagändringar och förändrad rättspraxis under perioden 1998–2021. Till exempel innebär den reform som genomfördes 2001 och som innebär att personer fick behålla personlig assistans efter att de har fyllt 65 år en kraftig ökning av antalet personer med insatsen. Vidare har preciseringen i rättspraxis av grundläggande behov inneburit att antalet personer med assistansersättning endast ökat marginellt 2009–2015 för att efter 2015 minska. Samtidigt har antalet personer med personlig assistans från kommunen ökat (dock inte med lika mycket som minskningen av antalet personer med assistansersättning).¹⁴

¹⁴ Regeringsrätten 2009 ref. 57 och Högsta förvaltningsdomstolen 2015 ref. 46.

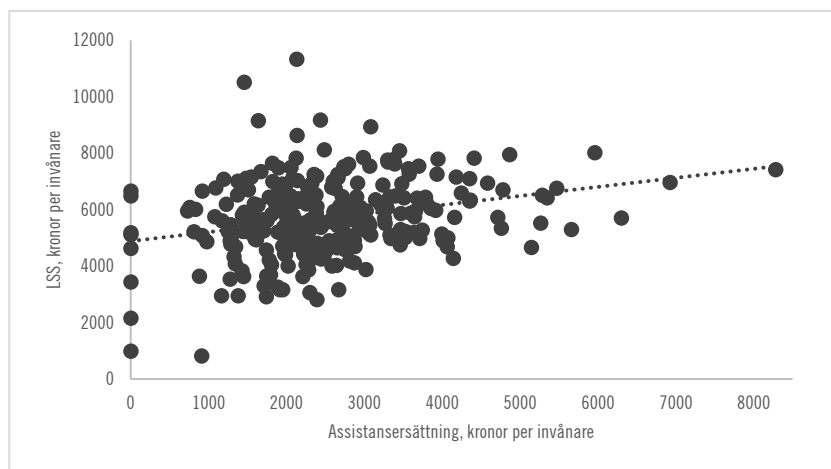
Sedan 2015 tycks därmed förskjutningen av kostnaderna framför allt ha gått från staten till kommunerna, även om kommunernas kostnader inte har ökat lika mycket som statens kostnader för assistansersättningen har minskat. Det beror på att minskningen av antalet personer med assistansersättning är större än ökningen av antalet personer med personlig assistans enligt LSS.

Under 2021 minskade både antalet personer med personlig assistans enligt LSS och antalet personer med assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken.

Om det skulle ske en förskjutning av kostnader från kommunerna till staten borde kostnaderna för medfinansieringen fortsätta att öka, genom att antalet personer med assistansersättning skulle fortsätta att öka. Men så är alltså inte fallet. I stället ökar kommunernas kostnader för personlig assistans, vilket kan ses som ett tecken på att det i dag inte sker någon kostnadsförskjutning från kommunerna till staten.

6.3.3 Inget samband mellan kommunernas kostnader för LSS och kostnaderna för assistansersättning per invånare

Om kommunerna agerar i enlighet med medfinansieringens antaganden genom att förskjuta vissa kostnader till staten borde det finnas ett negativt samband på kommunnivå mellan kommunernas kostnader för LSS och statens kostnader för assistansersättning. Ett negativt samband innebär att statens kostnader för assistansersättning bör vara låga i de kommuner som har höga kostnader för LSS. I kommuner som har låga kostnader för LSS bör statens kostnader för assistansersättning vara höga.

Figur 6.4 Kostnader för LSS och assistansersättning i varje kommun 2021

Källa: Bearbetning av statistik från Försäkringskassan, Socialstyrelsen och Statistiska centralbyrån.
Anm: I kostnaderna för LSS ingår kommunernas medfinansiering. Kostnader för assistansersättning är exklusive kommunernas medfinansiering.

Figur 6.4 visar att det inte finns något sådant negativt samband. Sambandet är snarare svagt positivt. Det vill säga att i kommuner med relativt höga kostnader för LSS är också statens kostnader för assistansersättning relativt höga. Resultaten överensstämmer med de analyser som LSS-kommittén gjorde. Kommitténs analyser visade att sambandet mellan kostnader för LSS-insatser och kostnader för assistansersättning på kommunnivå snarare var det omvända än vad som hade varit väntat om kommunerna hade agerat i enlighet med antagandena som ligger till grund för medfinansieringen.¹⁵

En tänkbar orsak till att det finns ett (svagt) positivt samband är att det kan finnas regioner eller kommuner i Sverige där det bor relativt många personer med funktionsnedsättning, där vissa har assistansersättning och andra har personlig assistans eller andra LSS-insatser från kommunen.

¹⁵ SOU 2008:77 *Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning*, s. 188–189.

6.3.4 Antalet personer med insatsen bostad med särskild service har ökat med nästan 70 procent

Om kommunerna skulle förmå personer att välja att ansöka om assistansersättning i stället för bostad med särskild service enligt LSS borde antalet personer i sådant boende minska över tid, eller åtminstone inte öka. Detta eftersom insatsen bostad med särskild service i genomsnitt kostar mer än kommunernas medfinansiering för assistansersättningen. Kommunerna har därmed starka ekonomiska incitament att försöka minimera dessa kostnader.

I tabell 6.1 visar vi att antalet personer med insatsen bostad med särskild service enligt LSS har ökat från cirka 18 100 personer till 30 100 personer under perioden 2000–2020.¹⁶ Det motsvarar en genomsnittlig ökning på drygt 2,5 procent årligen. Ökningstakten har avtagit något under de senaste åren, men hittills har varje år inneburit att fler personer beviljats insatsen jämfört med tidigare år.

Även antalet personer med assistansersättning och antalet personer med personlig assistans enligt LSS har ökat under samma period. Denna ökning är dock inte lika stor som ökningen av antalet personer med insatsen bostad med särskild service.

Tabell 6.1 Utveckling av insatser enligt LSS och assistansersättning 2000–2020

	2000	2010	2020	Utv. 2000–2020
Minst en insats enligt LSS	45 500	62 041	75 813	67 %
...varav personlig assistans	4 200	3 560	5 379	28 %
...varav bostad med särskild service	18 100	24 874	30 100	66 %
Assistansersättning	9 703	15 932	13 867	43 %
Befolkning	8 882 792	9 415 570	10 379 295	17 %

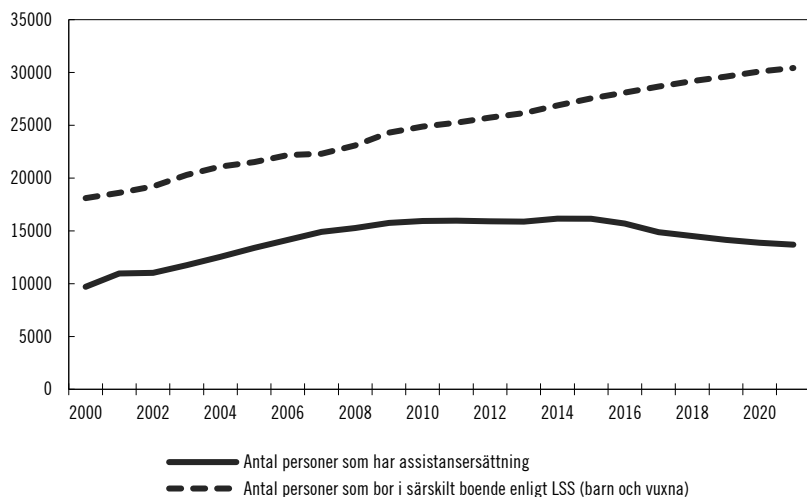
Källa: Statistiska centralbyrån, Försäkringskassan och Socialstyrelsen.

Anm: För 2021 har antal personer med personlig assistans minskat till knappt 5 000 personer.

¹⁶ Här ingår de som har insatsen boende i familjehem eller i bostad med särskild service för barn eller ungdom och insatsen bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad.

Figur 6.5 visar att antalet personer som bor i bostad med särskild service enligt LSS fortsätter att öka medan antalet personer med assistansersättning minskar. Ökningen av antalet personer i bostad med särskild service uppgår till 66 procent, och ökningen av antalet personer med assistansersättning uppgår till 43 procent. Antalet personer med insatsen bostad med särskild service ökar alltså med mer än antalet personer med assistansersättning.

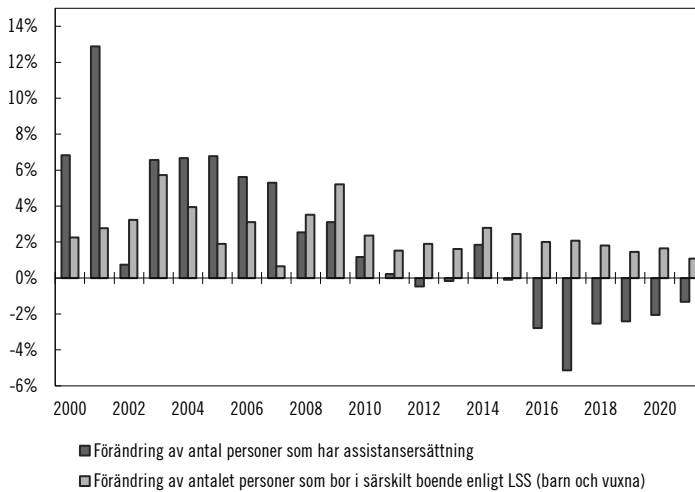
Figur 6.5 Antal personer som bor i bostad med särskild service enligt LSS och antal personer med assistansersättning, 2000–2020



Källa: Försäkringskassan och Socialstyrelsen.

Figur 6.6 visar den procentuella årliga förändringen av antalet personer med insatsen bostad med särskild service enligt LSS och antalet personer med assistansersättning. Staplar över nollstrecket visar den procentuella ökningen av antalet personer från ett år till ett annat. Staplar under nollstrecket visar den procentuella minskningen från ett år till ett annat.

Figur 6.6 Procentuell årlig förändring av antal som har bostad med särskild service enligt LSS respektive antalet personer med assistansersättning, 2000–2020



Källa: Försäkringskassan och Socialstyrelsen.

Sett över hela tidsperioden har antalet personer med insatsen bostad med särskild service ökat för varje år. För assistansersättning, å andra sidan, har antalet personer både ökat och minskat. I början av tidsperioden ökade antalet personer med assistansersättning kraftigt för att minska för varje år de senaste åren. Medan antalet personer med assistansersättning har minskat sedan 2015 har antalet personer som bor i bostad med särskild service fortsatt att öka. Att ökningen av antalet personer i bostad med särskild service är så mycket större än ökningen av antalet personer med assistansersättning tyder på att kommunerna inte agerar på ett sådant sätt att kostnader förskjuts från kommunerna till staten.

Andelen personer som har insatsen bostad med särskild service har varit relativt stabil de senaste tjugo åren

Eftersom antalet personer med minst en LSS-insats har ökat under de senaste tjugo åren kan vi som komplement titta på hur stor *andel* – i stället för antal – som har bostad med särskild service av alla

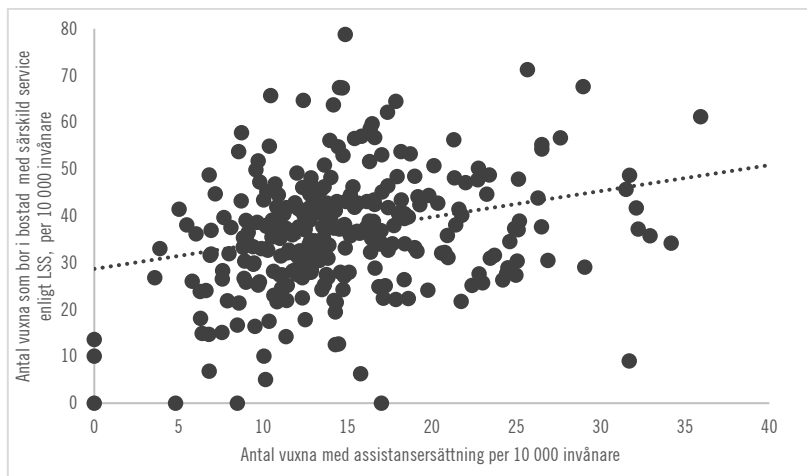
personer som har minst en LSS-insats. Andelen personer som har insatsen bostad med särskild service har legat relativt stabilt runt 40 procent under hela perioden. Det innebär att när antalet personer med minst en insats enligt LSS ökar, ökar även antalet personer i bostad med särskild service med ungefär lika mycket. Det kan ses som ytterligare ett tecken på att kommunerna inte agerar på ett sätt som leder till att kostnader förskjuts till staten. Om kommunerna skulle förskjuta kostnader till staten borde andelen personer som har insatsen bostad med särskild service minska.

6.3.5 Inget samband mellan antalet personer som har bostad med särskild service och antalet personer som har assistansersättning på kommunnivå

Som vi visade ovan har antalet personer som bor i en bostad med särskild service ökat för varje år. Nästan alla som har insatsen är vuxna. År 2021 var drygt 29 500 vuxna och knappt 900 barn beviljade insatsen.

Om det skulle finnas kostnadsförskjutningar från kommunerna till staten borde det finnas ett negativt samband på kommunnivå mellan antalet personer med insatsen bostad med särskild service och antalet personer med assistansersättning. Det vill säga att i kommuner där relativt få personer har insatsen bostad med särskild service borde relativt många personer ha assistansersättning och vice versa.

Figur 6.7 Antal vuxna med insatsen bostad med särskild service enligt LSS och antal personer som har assistansersättning per 10 000 invånare i varje kommun 2021



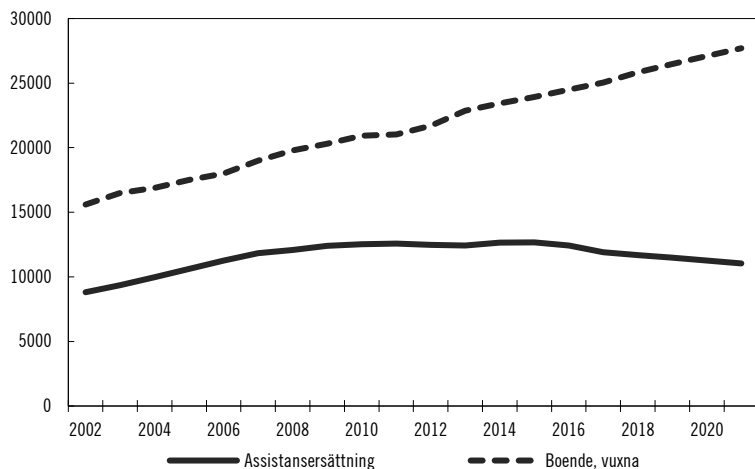
Källa: Bearbetning av statistik från Försäkringskassan, Socialstyrelsen och Statistiska centralbyrån.
Anm: En kommun är exkluderad ur analysen eftersom det saknas uppgifter om antal personer med boende med särskild service enligt LSS för den kommunen.

Figur 6.7 visar att det inte finns något negativt samband mellan antalet personer med insatsen särskilt boende och antalet personer med assistansersättning när det gäller vuxna på kommunnivå.¹⁷ Det finns snarare ett svagt positivt samband på kommunnivå. Det vill säga, i kommuner där det finns (relativt) många som har insatsen särskilt boende finns det också (relativt) många som har assistansersättning.¹⁸

¹⁷ Vuxna definieras här som personer som är 20 år och äldre.

¹⁸ Om vi i stället studerar sambandet mellan antalet personer med assistansersättning och antalet personer med antingen personlig assistans eller särskilt boende är resultaten desamma, det vill säga att vi inte finner något negativt samband.

Figur 6.8 Antal vuxna som bor i bostad med särskild service enligt LSS och antal vuxna som har assistansersättning, 2002–2021



Källa: Försäkringskassan och Socialstyrelsen.

I figur 6.8 visar vi att antalet vuxna som bor i bostad med särskild service har fortsatt att öka för varje år, medan antalet vuxna som har assistansersättning har minskat sedan 2015. Om det skulle finnas kostnadsförskjutningar från kommun till stat borde utfallet och förhållandet vara det omvända, det vill säga antalet vuxna som har insatsen bostad med särskild service borde minska – eller åtminstone inte öka – samtidigt som antalet personer med assistansersättning borde öka. Men det finns inget i analysen som tyder på att så är fallet.

Bostad med särskild service för barn eller ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet

Under perioden 2002–2021 har insatsen bostad med särskild service för barn eller ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet¹⁹ minskat från 1 200 personer till drygt 850 personer.²⁰ Eftersom det är så få personer som har insatsen är det svårt att dra slutsatser om kostnadsförskjutningar mellan kommun och stat.

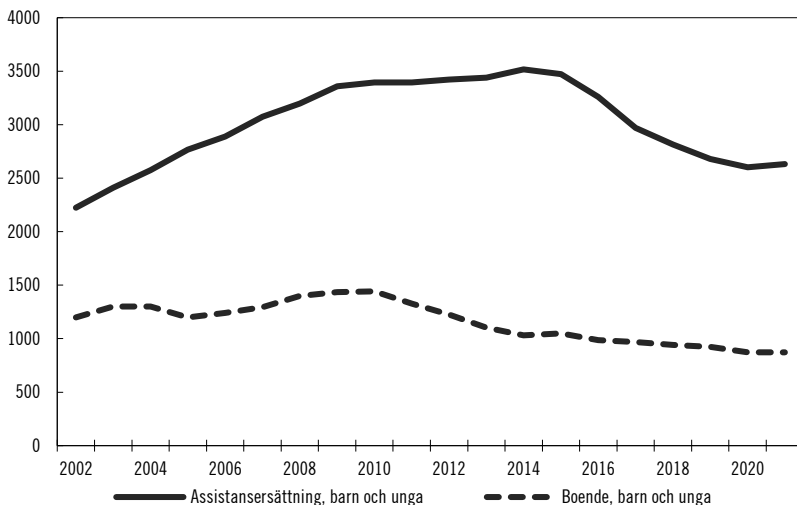
¹⁹ 9 § 8 LSS.

²⁰ Insatsen består av gruppboende och elevhem knutna till särskolor.

Det finns tecken som kan tolkas som en förskjutning av kostnader, men det finns också tecken som tyder på det motsatta.

- Fram till och med 2015 ökade antalet barn och unga med assistansersättning, vilket kan vara ett tecken på en kostnadsförskjutning från kommun till stat. Det kan dock finnas andra förklaringar till att antalet personer med assistansersättning ökar samtidigt som antalet personer i boende minskar.
- Från och med 2015 minskade både antalet barn och unga med assistansersättning och antalet barn och unga med insatsen bostad med särskild service för barn och ungdomar. Detta talar för att det inte finns någon övervältring mellan insatsen bostad med särskild service och assistansersättning för barn och unga.

Figur 6.9 Antalet barn och unga som bor i boende enligt LSS och antalet barn och unga som har assistansersättning, 2002–2021



Källa: Försäkringskassan och Socialstyrelsen.

Vi finner inte heller under 2021 något samband på kommunnivå mellan barn och unga med insatsen bostad med särskild service enligt LSS och barn och unga med assistansersättning. Om det skulle finnas kostnads-

förskjutningar från kommunerna till staten borde det finnas ett negativt samband på kommunnivå.²¹

6.3.6 LSS-utjämningen har en motverkande effekt

Vår analys visar alltså att det inte finns några tydliga tecken på att kommunerna agerar på det sätt som ligger till grund för kommunernas medfinansiering av assistansersättningen. Till detta kommer också att utjämningsystemet för LSS-verksamhet minskar kommunernas ekonomiska incitament att förskjuta kostnaderna för LSS-insatser till staten.

Utjämningen ska ge kommunerna likvärdiga förutsättningar att bedriva verksamhet

Eftersom kostnaderna för att bedriva LSS-verksamhet skiljer sig åt mellan kommunerna finns det ett separat utjämningsystem för dessa verksamheter. Skälet till att dessa verksamheter inte ingår som en delmodell i det ordinarie kostnadsutjämningsystemet mellan kommuner är att man inte har kunnat hitta opåverkbara faktorer som samvarierar med kostnaderna för LSS. Utformningen av LSS-utjämningen är dock snarlik det ordinarie kostnadsutjämningsystemet.

LSS-utjämningen syftar till att ge alla kommuner likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva LSS-verksamhet. Systemet utgår från en standardkostnad för varje enskild kommun, som justeras med ett personalkostnadsindex för att ta hänsyn till kostnadsskillnader på grund av skillnader i behov av stöd. Kommuner med högre standardkostnader än standardkostnaden i riket får ett utjämningsbidrag via systemet medan kommuner med lägre standardkostnader får betala en avgift.²²

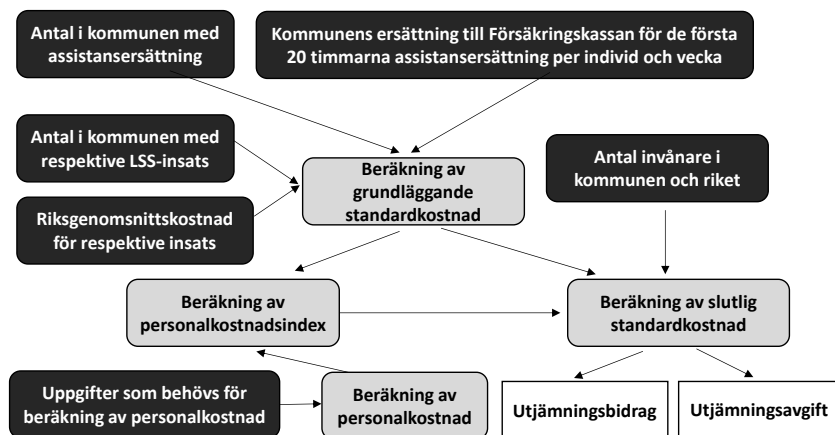
Utjämningsystemet kompenserar alltså kommuner för vissa ökade kostnader för LSS-verksamhet. Det sker till exempel om en kommuns kostnadsökning är större än den genomsnittliga ökningen i riket (mätt

²¹ För att studera korrelation mellan insatsen bostad med särskild service och assistansersättning på kommunnivå har vi använt antal barn och unga i åldern 0–19 år som har respektive insats per 10 000 invånare i samma ålder i varje kommun 2021. Resultatet är snarligt resultatet för vuxna. För vuxna finns det dock ett svagt positivt samband, men för barn och unga finner vi inget samband alls.

²² Statistiska centralbyrån *Utjämning av LSS-kostnader mellan kommuner*, s. 5–6.

i kronor per invånare) eller om kostnaden per insats ökar mer än vad riksgenomsnittet gör.

Figur 6.10 Översiktlig beskrivning av utjämningsystemet för kommunernas LSS-verksamhet



Källa: SOU 2018:88, s. 685.

Utjämnningen minskar kommunernas incitament att försöka få individer att byta insats

Utjämnningen är anpassad efter de genomsnittliga kostnaderna i riket för varje insats. Det innebär att en kostnadssänkning som uppstår genom att någon byter insats eller att en kommun får lägre kostnad för en specifik insats motverkas av att beräkningen baseras på utvecklingen av kostnader och antal insatser för varje kommun. Genom att kommunens utveckling av antalet insatser och kostnaden för dessa jämförs med utvecklingen i riket är det bara möjligt att beräkna utfallet i utjämnningen för en förändring för en viss kommun av till exempel kostnader eller antal LSS-beslut allt annat lika.

I exemplen nedan visar vi hur utjämningsbidraget eller utjämningsavgiften för två exempelkommuner påverkas om en kommunmedlem byter insats från bostad med särskild service till assistansersättning. När en person gör ett sådant byte minskar kommunens kostnader för LSS-insatsen, medan kommunens kostnader för medfinansieringen ökar. Vi har beräknat hur LSS-utjämnningen påverkas

med respektive utan medfinansiering för två kommuner som har olika nivåer på personalkostnadsindex (PK-IX).²³

Exempel 1, Ljungby kommun (bidrag): Om en person i Ljungby kommun får assistansersättning i stället för bostad med särskild service minskar kommunens utjämningsbidrag med 418 874 kronor om medfinansieringen finns kvar. Om medfinansieringen i stället tas bort skulle bidraget minska med 734 884 kronor. Bidraget minskar alltså mer om medfinansieringen tas bort än om den finns kvar.

Exempel 2, Habo kommun (avgift): Om en person i Habo kommun får assistansersättning i stället för bostad med särskild service ökar den utjämningsavgift som kommunen ska betala med 553 206 kronor om medfinansieringen finns kvar. Om medfinansieringen tas bort ökar avgiften i stället med 973 815 kronor. Avgiften blir alltså högre om medfinansieringen tas bort.

För kommunerna motsvaras det lägre utfallet i utjämnningssystemet i beräkningen ovan av en kostnadsminskning som i praktiken kan variera mycket utifrån den specifika kostnaden för just den individen. Minskningen påverkas också av om medfinansieringen finns kvar eller tas bort. Om kostnaden för en person som byter insats skiljer sig åt från den genomsnittliga kostnaden i kommunen påverkas personalkostnadsindex. Indexet speglar skillnaden mellan kommunens personalkostnader och de genomsnittliga personalkostnaderna i riket.

Kostnadsutjämningen för LSS-verksamhet är mer långtgående än utjämnningssystemet för andra kommunala kärnverksamheter. Det beror på att LSS-utjämningen är mer följsam mot kostnadsutvecklingen än vad utjämningen för andra kommunala verksamheter är. Effekterna av de totala kostnadsförändringarna i LSS-verksamheten är så pass osäkra att förutse, så i kommunernas budgetarbeten är man därför mer benägen att låta behoven styra resurstilldelningen än om det inte fanns någon utjämning.²⁴

²³ Vi har valt kommuner med olika nivåer på personalkostnadsindex eftersom nivån på indexet har stor påverkan på utfallet av simuleringen. Beräkningen gäller under förutsättning att personalkostnadsindex inte påverkas.

²⁴ Enligt erfarenhet från Sveriges Kommuner och Regioners arbete.

6.4 Kommunen har begränsade möjligheter att påverka den enskildes val av insats

Medfinansieringen bygger på ett antagande att kommuner kan försöka påverka vilka insatser som enskilda väljer att ansöka om. I praktiken är dock dessa möjligheter kraftigt begränsade. En enskilds val av insats påverkas av många olika faktorer. Många av dessa faktorer kan inte en kommun påverka.

Den enskildes valfrihet och självbestämmande är viktiga värden och principer i LSS. Det är den enskilde och inte någon myndighet som ska bestämma vilken eller vilka insatser som man ansöker om. Den enskildes önskemål om och upplevda behov av insats väger därför tungt i den enskilda valsituationen.

När personlig assistans infördes presenterades den som en frihetsreform för många människor. Många valde därför personlig assistans när reformen genomfördes. Även i dag är personlig assistans en av de insatser som många personer som har rätt till insatser enligt LSS väljer. Det beror bland annat på att man anser att insatsen ger livskvalitet, självbestämmande och flexibilitet. Men det handlar även om att den skapar goda förutsättningar för att leva som andra och att vara delaktig i samhällslivet.

Det är också ovanligt att en enskild byter från en insats som denne en gång har beviljats till en annan insats. När detta sker har det oftast att göra med att något grundläggande förhållande har förändrats. Det kan till exempel handla om att rättspraxis eller individens psykiska eller fysiska status har förändrats. Det är därför främst när en enskild ansöker om en ny insats som en kommun kan påverka den enskildes val. Men som framgått ovan är kommunens möjligheter att påverka den enskildes val begränsade även i dessa fall.

Ytterst handlar frågan om en kommun, direkt eller indirekt, kan påverka en person som ansöker om en boendeinsats enligt LSS eller socialtjänstlagen till att i stället ansöka om assistansersättning. Till viss del kan kommunen göra detta. Den enskildes val kan till exempel påverkas av vilka insatser som en kommun erbjuder och vilken kvalitet dessa insatser har. Här finns det dock en motverkande faktor i att en kommun är skyldig att erbjuda de insatser som finns i LSS, antingen i egen regi, genom samverkan med en annan kommun eller genom att hänvisa till en privat utförare. En annan motverkande

faktor är att det inom socialtjänsten och många LSS-verksamheter finns en stark profession som månar om den enskildes bästa och valfrihet.

6.5 Fortsatt medfinansiering innebär vissa problem och principiella överväganden

När det gäller medfinansieringen och en övergång till ett statligt huvudmannaskap finns det praktiska problem och principiella överväganden som man behöver beakta.

6.5.1 Beslut och finansiering av verksamhet bör hållas ihop

En viktig princip i offentlig verksamhet är att ansvaret för beslut och ansvaret för finansiering av en verksamhet bör hållas ihop. Annars behöver den beslutande myndigheten inte ta fullt ansvar för de kostnader som dess handläggning och beslut för med sig. Det finns flera exempel på sådana konsekvenser inom statlig förvaltning.²⁵ Om man skulle behålla den kommunala medfinansieringen vid en övergång till ett statligt huvudmannaskap skulle man skapa en situation där kommunerna bär hela kostnaden för personer som har assistans 20 timmar per vecka eller mindre. Även om det inte rör sig om så många personer (cirka 500 personer 2021)²⁶ blir det en svår situation eftersom en myndighet (hemkommunen) fullt ut finansierar en insats som den inte har något inflytande över.

Det förekommer visserligen att huvudmän delar på finansieringen för en verksamhet. Det är till exempel vanligt att regering och riksdag inför riktade statsbidrag för att främja att en viss kommunal verksamhet utvecklas i en viss riktning. De riktade statsbidragen är dock ofta tidsbegränsade, vilket medfinansieringen inte kommer att vara vid ett statligt huvudmannaskap.

Ett exempel på blandad finansiering av mer permanent karaktär är ungdomsvård inom Statens institutionsstyrelse. Även i detta fall finns viss utbytbarhet mellan insatser som beslutas och finansieras av kommunerna och tvångsvården inom Statens institutionsstyrelse.

²⁵ Se till exempel Statskontoret (2022) *Myndigheternas arbete med personer som ska återvända till sitt hemland – analys och förslag för att effektivisera verksamheten*, s. 87 och s. 146–147.

²⁶ Egna beräkningar baserade på statistik från Socialstyrelsen.

6.5.2 Medfinansieringen kan ge incitament för mer restriktiva bedömningar av den enskildes behov

Medfinansieringen i ett statligt huvudmannaskap kan också skapa incitament för staten att göra mer restriktiva bedömningar av en enskilds behov av stöd eller service. Detta eftersom assistansbehov som understiger 20 timmar per vecka inte innebär någon kostnad för staten eftersom ersättningen då helt finansieras av hemkommunen.²⁷ Det kan leda till ytterligare kostnader för kommunen eftersom en enskild då kan behöva ansöka om andra kommunala insatser.

Utvecklingen under senare år visar att antalet personer med assistansersättning har minskat samtidigt som antalet personer med personlig assistans enligt LSS har ökat. Även om minskningen av antal personer med assistansersättning bland annat beror på domar från Högsta förvaltningsdomstolen²⁸ är det ändå en problematik som behöver tas på allvar. I vilken utsträckning dessa incitament faktiskt kommer att påverka Försäkringskassans handläggning och beslutsfattande är dock inte möjligt att avgöra på förhand. Om man skulle välja att ha kvar medfinansieringen efter en övergång till ett statligt huvudmannaskap behöver man i stället följa upp detta i efterhand.

6.5.3 Medfinansieringen för med sig onödig administration

Ett annat problem relaterat till medfinansieringen är att den innebär en form av onödig administration. Detta eftersom den innebär att kommunerna ska ersätta Försäkringskassan för de 20 första timmarna personlig assistans per vecka. Det kräver viss administrativ kapacitet hos såväl Försäkringskassan som hos kommunerna. Vi uppskattar kostnaderna för denna hantering till 57 miljoner kronor per år.²⁹

²⁷ Här utgår vi bara för exemplets skull från att nivån på medfinansieringen är oförändrad jämfört med i dag.

²⁸ Bland annat Högsta förvaltningsdomstolen 2012 ref. 41 och Högsta förvaltningsdomstolen 2015 ref. 46.

²⁹ Uppskattningen är baserad på den enkät som utredningen har gjort till ett urval av kommuner. Vi beskriver enkäten i kapitel 2 och i avsnitt 9.3.2.

6.6 Kommunerna bör inte medfinansiera assistansersättningen

Förslag: Kommunerna ska inte längre vara skyldiga att medfinansiera de första 20 timmarna per vecka av den personliga assistans som staten beslutar om.

Med utgångspunkt i vår analys av kommunernas och statens kostnader och ageranden sedan medfinansieringens införande föreslår vi att kommunerna inte längre ska vara skyldiga att medfinansiera de första 20 timmarna per vecka av den personliga assistans som staten beslutar om.

Det finns flera skäl för detta men det handlar framför allt om att det är svårt att se att kommunerna har agerat på det sätt som medfinansieringen förutsätter. Medfinansieringen är också förknippad med vissa administrativa kostnader som är svåra att motivera vid ett statligt huvudmannaskap och sett till analysens resultat.

Det främsta skälet till vårt förslag är dock principiellt. Det vill säga att statens beslut om rätt till assistansersättning bör hänga ihop med finansieringen av utförandet av personlig assistans. Den myndighet som fattar beslut om rätten till insats bör också fullt ut finansiera de kostnader som denna rätt medför för samhället. När staten blir ensam ansvarig för att besluta om personlig assistans bör staten därför även överta hela finansieringsansvaret. Framför allt bör inte kommunerna finansiera en rätt som de inte kan påverka genom sitt eget agerande.

I en ordning med statligt huvudmannaskap där kommunerna medfinansierar assistansersättningen går det också att hävda att staten får incitament att bevilja assistansersättning med maximalt 20 timmar per vecka. Detta eftersom den enskildes hemkommun då får stå hela kostnaden för den personliga assistansen. Vi bedömer att det skulle ge staten olämpliga ekonomiska incitament.

6.6.1 En avskaffad medfinansiering bör följas upp

Även med detta förslag bedömer vi att det kan finnas en något ökad risk för att kommuner försöker förskjuta vissa kostnader för LSS-insatser till staten när Försäkringskassan blir ensam huvudman för beslut om och finansiering av personlig assistans.

Vi baserar denna bedömning på att det vid ett statligt huvudmannaskap och den kvalifikation som då ska gälla blir enklare för en kommun (om den vill agera på ett sådant sätt) att uppmana personer som omfattas av LSS att ansöka om assistansersättning. Eftersom kvalifikationen blir lägre än den som Försäkringskassan tillämpar i dag ökar också sannolikheten att dessa personer skulle beviljas förmånen.

Vi bedömer dock att risken för att kommunerna systematiskt skulle agera på detta sätt inte är särskilt stor. Kommuner är myndigheter som ska följa den reglering som gäller för den verksamhet som de bedriver. Vi förutsätter därför att kommunerna kommer att agera i enlighet med den reglering som gäller för LSS och för andra kommunala insatser som enskilda kan ansöka om, och inte på ett strikt kostnadsminimerande sätt.

Till detta kommer också att vår analys av eventuella kostnadsförskjutningar under nuvarande förhållanden visar att kommunerna inte agerar på det sätt som medfinansieringen förutsätter. Detta trots att kommunerna inom vissa områden har starka ekonomiska incitament att agera på det sättet.

Eftersom vi bedömer att det ändå finns en viss risk för kostnadsförskjutningar från kommunerna till staten vid ett statligt huvudmannaskap föreslår vi att regeringen noga följer upp vilka effekter en avskaffad medfinansiering får. Detta bör därför ingå i det uppdrag som vi föreslår att regeringen ger till ISF (se avsnitt 4.5.8).

7 Förbättrade möjligheter att säkra god kvalitet i personlig assistans

I detta kapitel analyserar vi förutsättningarna för insyn, uppföljning och kontroll inom assistansområdet. Vi redogör också för våra förslag för hur möjligheterna att säkerställa en insats av god kvalitet kan förbättras.

I våra direktiv pekar regeringen på att det kan finnas behov av åtgärder för att stärka kvaliteten eftersom det finns en målkonflikt inbyggd i systemet mellan den enskildes rätt att bestämma över sin personliga assistans och det allmännas ansvar för att insatser ges med god kvalitet. Möjligheten till självbestämmande och delaktighet är lika viktig för alla, oavsett vilken beslutskapacitet man besitter när kvaliteten på insatsen ska följas upp. LSS tar dock ingen hänsyn till skillnader mellan assistansanvändares olika förutsättningar att på egen hand göra en sådan bedömning.¹ I vårt arbete har vi fokuserat på hur man kan skapa bättre förutsättningar för uppföljning av kvaliteten i den assistans som utförs. Skälet till det är dels att staten under senare år främst har fokuserat på frågor om felaktiga utbetalningar och arbetet mot välfärds kriminalitet, dels att det finns ett behov av att ge assistansanvändarna och deras företrädare bättre förutsättningar att följa upp och bedöma kvaliteten i den assistans som utförs.

Våra förslag bygger på befintlig reglering och nuvarande ansvars- och rollfördelning mellan assistansanvändare, assistansanordnare och offentliga myndigheter.

I kapitlet redogör vi även för förslag som vi bedömer behövs för att kontrollsystemet ska fungera när avståndet mellan huvudmannen och assistansanvändarna respektive assistansanordnarna ökar.

¹ Kommittédirektiv 2021:76 *Statligt huvudmannaskap för personlig assistans*, s. 8.

7.1 Fokuset på god kvalitet har stärkts sedan reformen genomfördes

Fokuset på god kvalitet har stärkts sedan LSS-reformen infördes 1994. I den ursprungliga utformningen av LSS ingick dock ingen av de två nuvarande bestämmelserna² om verksamheternas kvalitet. De tillkom 2005³ respektive 2010⁴.

Av lagen framgick ursprungligen bara syftet och målen med insatserna och vad dessa skulle bidra till för den enskilde. Det vill säga att den enskilde ska tillförsäkras goda levnadsvillkor och att insatserna ska vara varaktiga och samordnade, och anpassade till mottagarens individuella behov.⁵ Insatserna ska utformas så att de är lätt tillgängliga för de personer som behöver dem och stärker deras förmåga att leva ett självständigt liv.⁶

Av de ursprungliga förarbetena till LSS framgår (vår kursivering):

Andra stycket, som handlar om de allmänna krav som ställs på insatser enligt lagen, *anger som en kvalitetsnivå på insatserna* att den enskilde genom insatserna skall tillförsäkras goda levnadsvillkor. I enlighet med vad Lagrådet förordat har även vad som står i lagrådsremissens lydelse av 6 § om att insatserna skall vara varaktiga och samordnade flyttats till detta stycke. Den enskilde måste kunna lita på att insatser ges så länge behov föreligger. Kontinuiteten skall garanteras. Insatserna skall vidare vara samordnade, dvs. inte ses isolerade från varandra. Av 6 § framgår att samarbete även skall ske med andra samhällsorgan och myndigheter.

Till *kvalitetsaspekterna* hör också att insatserna enligt samma stycke skall anpassas till mottagarens individuella behov samt utformas enligt närhetsprincipen, dvs. så att de är lätt tillgängliga för de människor som behöver dem.

Insatserna skall utformas så att de ökar den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv. Insatserna får inte ges formen av ett beskyddande omhändertagande där den enskilde själv spelar en passiv roll. Det bör eftersträvas att den enskilde själv tar aktiv del i beslut om olika insatser. Såsom framhållits i motiven till 6 § skall sålunda den enskildes eller den enskildes familjs önskemål om t.ex. vem som skall utses till kontaktperson eller hur korttidsvård skall utformas, tillgodoses i största möjliga utsträckning. Alla insatser bör i övrigt ha en aktiverande prägel med

² 6 och 24 a §§ LSS.

³ Regeringens proposition 2004/05:39 *Kvalitet, dokumentation och anmälningsplikt i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)*, m.m.

⁴ Regeringens proposition 2009/10:131 *Lex Sarah och socialtjänsten – förslag om vissa förändringar*.

⁵ 6 och 7 §§ LSS.

⁶ 6 och 7 §§ LSS i dess lydelse vid ikraftträdandet den 1 januari 1994.

yttersta syfte att även den som har omfattande funktionshinder i största möjliga utsträckning skall kunna bo självständigt och arbeta som andra.⁷

I takt med att fler personer har fått personlig assistans, nya målgrupper har tillkommit, sammansättningen av gruppen har utvecklats och myndigheter har fått förändrade uppdrag har också regleringen för kvalitet förändrats och anpassats till de krav som ställs av olika aktörer.

År 2005 infördes en regel i LSS att verksamheterna ska vara av god kvalitet och att kvaliteten ska utvecklas och säkras systematiskt och fortlöpande. Regeringen menade att motsvarande regel i socialtjänstlagen hade haft positiva effekter.

Syftet med den nya bestämmelsen var att ge assistansanordnarna tydligare förutsättningar för att arbeta med kvalitetsfrågor i sin verksamhet.⁸ Samtidigt infördes en regel att personal inom LSS-verksamhet ska vaka över att de personer som får insatser enligt lagen får ett gott stöd, en god service och lever under trygga förhållanden.⁹ Den som uppmärksammar eller får kännedom om ett allvarligt missförhållande (lex Sarah) som rör en enskild som får insats enligt LSS ska anmäla detta till kommunen.

I propositionen konstaterade regeringen att kvalitet är ett svår-fångat begrepp och att det inte går att entydigt och objektivt slå fast vad som utgör god kvalitet.¹⁰ Detta eftersom människors olika behov, intressen och förväntningar påverkar deras uppfattning om vad som är god kvalitet. Regeringen menade därför att assistansanvändarnas kunskaper om och erfarenheter av verksamheten ska vara vägledande när man bedömer en insats kvalitet, men att även personalens och ledningens kunskaper och erfarenheter bör vägas in.¹¹

Vidare pekade regeringen på att det är viktigt att det finns en överensstämmelse med de mål som gäller för verksamheten och att verksamheten uppfyller de krav som finns i LSS, att den enskilde bemöts på ett bra sätt och att personalen har lämplig utbildning och/eller erfarenhet. Regeringen lyfte också fram en väl fungerande arbetsledning och att man använder sig av ett medvetet och genomtänkt arbetssätt som

⁷ Regeringens proposition 1992/93:159 *Om stöd och service till vissa funktionshindrade*, s. 172–173.

⁸ Regeringens proposition 2004/05:39 *Kvalitet, dokumentation och anmälningsplikt i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)*, m.m., s. 25.

⁹ 24 a § LSS i dess lydelse enligt SFS 2005:125.

¹⁰ Regeringens proposition 2004/05:39 *Kvalitet, dokumentation och anmälningsplikt i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)*, m.m., s. 52.

¹¹ Regeringens proposition 2004/05:39 *Kvalitet, dokumentation och anmälningsplikt i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)*, m.m., s. 25.

faktorer som skapar förutsättningar för en verksamhet av god kvalitet. I detta sammanhang pekade regeringen särskilt på Socialstyrelsens normerande arbete med personlig assistans och att det utgjorde ett viktigt stöd i arbetet med att säkerställa god kvalitet och utveckla kvalitetssystem.¹²

Av författningskommentaren till utvidgningen av 6 § LSS framgår vidare att de ansvariga kommunala nämnderna ska följa upp och utvärdera verksamhetens kvalitet och resultat. De ska säkerställa att kravet på god kvalitet uppfylls och att det finns system för att fortlöpande säkra och utveckla kvaliteten även för enskild verksamhet.¹³ Utvidgningen infördes före tillståndskravet för assistansverksamhet tillkom 2011¹⁴. Kommunerna hade då tillsyn över alla enskilda verksamheter.¹⁵ Numera har Inspektionen för vård och omsorg (IVO) all tillsyn över enskilda verksamheter. Det är därför oklart vilken roll kommunerna numera har för att följa upp och utvärdera verksamheternas kvalitet. Av nuvarande reglering framgår dock att kommunerna ska

- ha kunskap om vilka i kommunen som är i behov av insatser enligt LSS (15 § 1–2),
- underrätta Försäkringskassan när någon som får assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken beviljas boende med särskild service, daglig verksamhet, barnomsorg eller någon annan insats som kan påverka behovet av personlig assistans (15 § 9),
- anmäla till Försäkringskassan om det finns anledning att anta att assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken används för annat än köp av personlig assistans eller kostnader för personliga assistenter (15 § 10),
- anmäla till IVO om det finns anledning att anta att en enskild bedriver yrkesmässig verksamhet med personlig assistans utan tillstånd enligt 23 § eller att en tillståndshavares lämplighet för att bedriva sådan verksamhet kan ifrågasättas (15 § 11).

¹² Regeringens proposition 2004/05:39 *Kvalitet, dokumentation och anmälningsplikt i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)*, m.m., s. 25–26.

¹³ Regeringens proposition 2004/05:39 *Kvalitet, dokumentation och anmälningsplikt i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)*, m.m., s. 52.

¹⁴ Regeringens proposition 2009/10:176 *Personlig assistans och andra insatser - åtgärder för ökad kvalitet och trygghet*.

¹⁵ 23 § LSS i dess lydelse före den 1 januari 2011.

År 2011 ändrades 24 a § LSS så att var och en som fullgör uppgifter enligt LSS ska medverka till att den verksamhet som bedrivs och de insatser som genomförs är av god kvalitet. Det som tidigare reglerades i 24 a § om att personalen ska vaka över att de enskilda får ett gott stöd och en god service och lever under trygga förhållanden (en form av lex Sarah) försvann och reglerna om rapporteringsskyldigheten spreds ut i 24 b–e §§.¹⁶

Skyldigheten att rapportera missförhållanden (lex Sarah) fanns redan enligt den gamla lydelsen av 24 a §. Det nya var införandet av begreppet god kvalitet i bestämmelsen. Men i den nya regeln gjordes ingen koppling till begreppet god kvalitet i 6 §, i vart fall inte genom någon uttrycklig hänvisning. Däremot finns möjligtvis en koppling genom att lagstiftaren använde samma begrepp i båda bestämmelserna. De kvalitetssystem som Socialstyrelsen har utvecklat för arbetet med god kvalitet har dock kommit att fokusera på arbetet till skydd för enskildas liv och hälsa och inte på den grundläggande utgångspunkten för LSS-reformen, nämligen *självbestämmandet*, som också regleras i 6 §.

Kvaliteten i utförandet av personlig assistans styrs framför allt av Socialstyrelsens normerande arbete och då särskilt av myndighetens föreskrift om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete. Enligt föreskriften ska verksamheterna uppnå god kvalitet genom dokumenterade processer och rutiner samt genom ett systematiskt förbättringsarbete. Det systematiska förbättringsarbetet ska bestå av riskanalys, egenkontroll och hantering av avvikelser.¹⁷

I föreskriften definierar Socialstyrelsen kvalitet som ”att en verksamhet uppfyller de krav och mål som gäller för verksamheten enligt lagar och andra föreskrifter”.¹⁸ Föreskriften hänvisar alltså enbart tillbaka till lagstiftningen och innebär ingen ytterligare precisering av vad som avses med god kvalitet. Givet att regleringen bara innehåller översiktliga beskrivningar av vad som avses med god kvalitet ger inte detta mycket vägledning när man ska följa upp och bedöma kvaliteten i en verksamhet. Denna brist har flera kommuner också pekat på i våra intervjuer om hur de följer upp att en viss verksamhet är av god kvalitet. De menar att det är svårt att följa upp kvaliteten i personlig assistans eftersom de inte har något tydligt att mäta av emot. Upp-

¹⁶ Regeringens proposition 2009/10:131 *Lex Sarah och socialtjänsten – förslag om vissa förändringar*.

¹⁷ Socialstyrelsen (2011) *SOSFS 2011:9 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete*, s. 6–7.

¹⁸ Socialstyrelsen (2011) *SOSFS 2011:9 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete*, s. 4.

följningen tenderar därför att främst fokusera på formaliteter som till exempel om det finns ett ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete. Både kommunala och privata anordnare av personlig assistans har i våra intervjuer lyft att dessa krav är lätta att leva upp till, men att det är oklart i vilken utsträckning kraven faktiskt får genomslag i det praktiska utförandet av personlig assistans.

Sammantaget avser arbetet med god kvalitet, åtminstone i praktiken, enbart att skydda den enskildes hälsa och säkerhet. Det gör att delar av frågan om god kvalitet osynliggörs. Detta eftersom den del som handlar om den enskildes självbestämmande när det gäller utformningen av insatsen personlig assistans är författningsmässigt svagare.

7.1.1 Lagen innehåller även andra bestämmelser relaterade till verksamheternas och insatsernas kvalitet

LSS innehåller även regler om vilka krav en anordnare behöver leva upp till för att få tillstånd att bedriva assistansverksamhet. Reglerna är på en formell nivå och handlar om att personal och företrädare för verksamheten ska leva upp till vissa villkor och att verksamheten ska ha vissa förutsättningar. Dessa regler preciserar dock inte innehållet i eller utförandet av verksamheten, utan lagen anger bara faktorer som skapar förutsättningar för att verksamheten ska nå upp till kravet om god kvalitet.

7.2 Ansvaret för uppföljning och kontroll är uppdelat på flera olika aktörer

I detta avsnitt beskriver vi de aktörer som ansvarar för uppföljning och kontroll och deras förutsättningar att följa upp och kontrollera verksamheten. På grund av syftet med assistansreformen, regleringens utformning och olika förändringar som skett sedan 1994 är detta ansvar i dag uppdelat på flera olika aktörer.

7.2.1 Socialstyrelsen ansvarar för kunskapsstyrning och utveckling av metoder och arbetsformer

Socialstyrelsen är förvaltningsmyndighet för verksamhet som rör socialtjänst och stöd och service till vissa funktionshindrade.¹⁹ Myndigheten ska främja utvecklingen av metoder och arbetsformer i socialt arbete genom att bland annat systematiskt pröva och värdera utfall och effekter av insatser enligt LSS.²⁰ Myndigheten har även ansvar för statistikframställning inom området. Flera av dessa uppgifter förutsätter att Socialstyrelsen följer upp och har kunskap om olika aspekter av den personliga assistansen och hur den utförs i praktiken.

Socialstyrelsen har också uppgifter som rör statlig styrning med kunskap.²¹ I denna uppgift ingår även verksamhet som omfattas av bland annat LSS.²²

Socialstyrelsen styr verksamheter genom olika styrdokument, som till exempel föreskriften om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.²³ Föreskriften gäller för alla LSS-verksamheter²⁴, vilket gör att den omfattar alla verksamheter som utför personlig assistans.²⁵ Enligt föreskriften kan verksamhetens kvalitet och utveckling säkerställas genom en systematisk och fortlöpande användning av ett ledningssystem. Ledningssystemet ska bygga på att det i verksamheten finns tydliga processer och rutiner vad gäller tillvägagångssätt och ansvarsfördelning vid utförandet av uppdraget.

Vidare föreskriver Socialstyrelsen att verksamheterna ska göra riskanalyser och egenkontroller och att klagomål, synpunkter och rapporter om missförhållanden används för att säkra kvaliteten.²⁶ Slutligen understryker Socialstyrelsen att det är viktigt att det systematiska kvalitetsarbetet dokumenteras och är tillgängligt för den som vill ta del av informationen.²⁷

¹⁹ 1 § förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

²⁰ 4 § 4 förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

²¹ 3 § förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

²² 3 § andra stycket förordningen (2015:155) om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst.

²³ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.

²⁴ 4 kap. 3 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.

²⁵ 2 kap. 1 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.

²⁶ 5 kap. 1–6 §§ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.

²⁷ 7 kap. 1 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.

En förutsättning för att alla inblandade aktörer ska kunna ta till sig av eller följa upp att styrningen får genomslag är att man är överens om vad som avses med god kvalitet. Men som framgår av avsnitt 7.1 finns det i dag ingen reglering som definierar kvalitet i utförandet och som Socialstyrelsen och andra myndigheter kan stödja sig på för att precisera styrningen och ta fram stödmaterial.

Föreskriften om systematiskt kvalitetsarbete omfattar många olika verksamheter. Dess formuleringar och preciseringar av krav är därför formulerade på en generell nivå. Föreskriften innehåller inte heller några materiella regler om vad kvalitet är, utan består av processuella regler för hur verksamheter ska arbeta. Detta är något som anordnare och kommuner har lyft fram som problematiskt eftersom det därmed är lätt att leva upp till föreskriftens krav. Det är också svårt att följa upp vilken praktisk betydelse föreskriften har eftersom granskningen främst fokuserar på om det finns ett ledningssystem, och inte på hur kommuner och anordnare använder sig av det i det praktiska arbetet med verksamheten.

7.2.2 IVO ansvarar för tillståndsprövning och tillsyn av anordnare av personlig assistans

IVO är tillsynsmyndighet över all LSS-verksamhet.²⁸ Det inkluderar personlig assistans, oavsett vilken huvudman som finansierar insatsen. IVO prövar även ansökningar om tillstånd för att bedriva enskild assistansverksamhet och tar emot anmälningar om sådan verksamhet från kommuner och egna arbetsgivare.²⁹

Tillsyn av LSS-verksamheter innebär att IVO ska granska om verksamheten uppfyller krav och mål enligt lagar och andra föreskrifter samt beslut som har meddelats med stöd av sådana föreskrifter. Vidare ingår det i uppgiften att granska om den som har meddelats tillstånd för till exempel assistansverksamhet fortlöpande uppfyller de krav för verksamheten som ställs upp i regleringen. Det handlar om att tillståndsinnehavaren känner till och förstår regelverken för verksamheten. Det innebär vidare att personer i ledande ställning eller som på annat sätt har väsentligt inflytande över verksamheten har sådan insikt och kan bedömas som lämpliga för att bedriva verksamheten.

²⁸ 25 § LSS.

²⁹ 23 § LSS.

En tillståndsinnehavare ska även ha ekonomiska förutsättningar att efterfölja de föreskrifter som gäller för verksamheten.³⁰

IVO har rätt att inspektera verksamhet som står under dess tillsyn. Det innebär att den som utför inspektionen har rätt att få tillträde till lokaler eller andra utrymmen som används för verksamheten. När det gäller tillträde till bostäder finns vissa begränsningar eftersom det i de flesta fall kräver att den boende lämnar sitt samtycke till inspektionen. Undantaget är om en person som bor med den assistansberättigade är personlig assistent (så kallad hushållsgemenskap).³¹

Om IVO finner att det förekommer ett missförhållande i en verksamhet som har betydelse för enskildas möjligheter att kunna få de insatser de har rätt till får myndigheten förelägga den som svarar för verksamheten att avhjälpa missförhållandet. Om IVO anser att en anordnare inte längre lever upp till kraven för tillstånd får myndigheten förelägga den som har beviljats tillståndet att rätta till bristen och slutligen besluta att dra in tillståndet.³²

Både kommunerna och Försäkringskassan ska anmäla till IVO om det finns anledning att anta att en enskild bedriver yrkesmässig verksamhet med personlig assistans utan tillstånd eller att en tillståndshavares lämplighet för att bedriva sådan verksamhet kan ifrågasättas.³³

Var och en som fullgör uppgifter enligt LSS ska dessutom medverka till att den verksamhet som bedrivs och de insatser som genomförs är av god kvalitet.³⁴ Det rör yrkesverksamma personer. IVO har i möten med utredningen uppgett att myndigheten sällan får kännedom om brister i kvaliteten genom att en kommun anmäler detta till myndigheten. De uppgifter som kommer in till myndigheten rör i stället nästan enbart fusk och kommer från Försäkringskassan.

7.2.3 Kommunernas uppföljning enligt LSS

Kommunerna beslutar om och verkställer beslut enligt LSS. Det saknas en skyldighet i LSS för kommunerna att följa upp och kontrollera hur ersättningen för personlig assistans används av den enskilde eller av assistansanordnare. En sådan kontrollskyldighet finns däremot för

³⁰ 23 § och 26 § LSS.

³¹ 9 c och 26 d §§ LSS, jämför 51 kap. 16 a § socialförsäkringsbalken.

³² 26 f–26 g §§ LSS.

³³ 15 § 11 LSS och 110 kap. 42 a § socialförsäkringsbalken.

³⁴ 24 a § LSS.

Försäkringskassan i socialförsäkringsbalken. Kommunerna ska dock anmäla till Försäkringskassan om det finns anledning att anta att assistansersättning används för annat än köp av eller kostnader för personlig assistans.³⁵

Enligt den första punkten i 15 § LSS ska kommunen fortlöpande följa upp vilka som omfattas av lagen och vilka deras behov av stöd och service är. Av bestämmelsens andra punkt framgår att kommunerna ska verka för att personer som omfattas av LSS personkrets får sina behov tillgodosedda.³⁶

Någon motsvarighet till punkterna 1–2 i 15 § LSS finns inte i socialförsäkringsbalken. Men Försäkringskassan ska sända beslut om assistansersättning till den enskildes hemkommun och höra kommunen inför ett beslut, om det inte är obehövligt.³⁷ Det innebär att kommunen ska få kännedom om vilka personer i kommunen som har beslut om assistansersättning. Kommunerna får också kännedom om dessa personer genom medfinansieringen.³⁸

Enligt 51 kap. 2 § andra stycket socialförsäkringsbalken ska bestämmelser i LSS som avser utförandet av insatsen personlig assistans också tillämpas för personlig assistans enligt socialförsäkringsbalken. Av förarbetena till bestämmelsen i socialförsäkringsbalken framgår bland annat följande:

Genom hänvisningen till LSS i paragrafens första stycke följer att den personliga assistans som tillhandahålls en enskild som beviljas assistansersättning, är motsvarande insats som tillhandahålls enligt LSS. Därigenom följer dock inte automatiskt att reglerna i LSS blir tillämpliga på personlig assistans som tillhandahålls efter beslut enligt detta kapitel. Genom det nya andra stycket kommer bl.a. reglerna om kvalitet i verksamheten, tillståndsplikt och tillsyn att omfatta sådan personlig assistans som utförs åt någon som beviljats assistansersättning enligt detta kapitel. En följd härav blir också att de föreskrifter, som rör utförandet av insatsen personlig assistans, som meddelas med stöd av bemyndigande i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade kommer att gälla även personlig assistans enligt socialförsäkringsbalken.³⁹

³⁵ 15 § 10 LSS.

³⁶ Regeringens proposition 1992/93:159 *Om stöd och service till vissa funktionshindrade*, s. 184.

³⁷ 51 kap. 21 § socialförsäkringsbalken.

³⁸ 51 kap. 22 § socialförsäkringsbalken.

³⁹ Regeringens proposition 2009/10:176 *Personlig assistans och andra insatser - åtgärder för ökad kvalitet och trygghet*, s. 78.

Det saknas en tydlig regel om att kommunerna ska följa upp med vilken kvalitet en insats utförts. Men den nuvarande regleringen kan uppfattas som att kommunerna ska följa upp personer som tillhör LSS personkrets oavsett om denne har en insats enligt LSS eller assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken. Kommunerna är dock inte skyldiga att göra detta. Av våra intervjuer framgår att vissa kommuner gör det medan andra inte gör det.

Justitieombudsmannen har i ett ärende gällande lex Sarah uttalat sig om kommunernas möjligheter att följa upp personlig assistans som en enskild verksamhet svarar för. Av uttalandet framgår att det är respektive assistansanordnare som ska följa upp och åtgärda missförhållanden. I uttalandet konstaterar Justitieombudsmannen att bestämmelserna syftar till att assistansanordnare ska komma till rätta med brister i den egna verksamheten och utveckla denna samt förhindra att liknande missförhållanden uppkommer igen. Det är den som bedriver verksamheten som ska utreda, avhjälpa eller undanröja eventuella missförhållanden. Ansvaret för att vidta lämpliga åtgärder i dessa avseenden är i enskilda verksamheter således begränsat till den juridiska personens behöriga företrädare. Följaktligen kan inte en kommun genomföra en utredning avseende eventuella missförhållanden i ett assistansbolags verksamhet eller förelägga ett bolag att inkomma med en handlingsplan. Sådan möjlighet åligger IVO i egenskap av tillsynsmyndighet.⁴⁰

Vissa kommuner följer upp personlig assistans i samband med att tidsbegränsade beslut går ut

Till skillnad från Försäkringskassan kan kommunerna fatta tidsbegränsade beslut om personlig assistans. Det gör att det kan finnas kontinuerliga möjligheter för kommunen att få insyn i en assistansanvändares situation. Inför ett nytt beslut följer vissa kommuner upp den utförda assistansen för att undersöka att den motsvarar den enskildes behov. Olika kommuner har utvecklat skilda arbetssätt för att göra detta. En del kommuner fokuserar på kvaliteten i utförd assistans (uppföljningen fokuserar på dåtiden), medan andra kommuner i första hand koncentrerar sig på att utreda om den enskildes behov har ändrats på ett sätt som föranleder förändringar i tidigare beslut (uppföljningen

⁴⁰ Justitieombudsmannen (2016) *Redogörelse 2016/17:JO1 Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*, s. 583.

fokuserar på framtiden). En tredje grupp kombinerar dessa båda perspektiv.

7.2.4 Försäkringskassan har inget uppdrag att följa upp kvaliteten i utförd assistans

Försäkringskassan beslutar och verkställer beslut om assistansersättning för personlig assistans i de fall en enskild behöver hjälp med grundläggande behov med i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka. Besluten verkställs genom att Försäkringskassan betalar ut assistansersättning till en enskild eller till dennes assistansanordnare. För att Försäkringskassan ska kunna betala ut assistansersättningen till en assistansanordnare kräver myndigheten bland annat att det ska finnas ett avtal om utförandet mellan den assistansberättigade och assistansanordnaren.⁴¹

Det finns inte något angivet om vad ett avtal om utförande av personlig assistans med assistansersättning ska innehålla. Skyldigheten att lämna in avtalen syftar inte heller till att Försäkringskassan ska granska avtalets innehåll, utan enbart till att myndigheten ska kunna kontrollera att anordnaren är behörig att ta emot den enskildes assistansersättning.

Även om det inte är något formellt krav i socialförsäkringsbalken att användare och anordnare ska ha ett avtal om utförandet av personlig assistans har det utvecklats en praxis som innebär att i princip alla har det. Priset för att få den personliga assistansen utförd är inte centralt för avtalen eftersom användaren måste⁴² köpa personlig assistans för hela assistansersättningen⁴³ av en assistansanordnare.⁴⁴ Frågan om avtalens innehåll har lämnats oreglerad i Försäkringskassans föreskrift. Avtalet är därför främst en rättslig åtgärd mellan den enskilde och assistansanordnaren. Det är en civilrättslig handling mellan parterna som står utanför systemet för personlig assistans – där alltså varken finansierarna (kommunerna och Försäkringskassan) eller kontroll- och tillsynsmyndigheterna (Försäkringskassan och IVO) har någon insyn.

⁴¹ 3 § Försäkringskassans föreskrifter (FKFS 2016:4) om assistansersättning.

⁴² Den som inte använder hela assistansersättningen till att köpa personlig assistans ska betala tillbaka den del av ersättningen som inte har använts till det (51 kap. 20 § socialförsäkringsbalken).

⁴³ 51 kap. 4 § socialförsäkringsbalken.

⁴⁴ 24 § LSS.

Med stöd av de uppgifter och den redovisning som assistansanvändaren och anordnaren ska lämna in till Försäkringskassan kan myndigheten följa upp att assistansersättningen används i enlighet med relevant lagstiftning. Genom kontrollen kan assistansanordnaren, tillsammans med den enskilde eller en företrädare, i vissa fall göras återbetalningsskyldig.⁴⁵ Det gör att ansvaret för felaktigheter och fusk numera är delat mellan användaren och anordnaren.

Samma förhållande mellan assistansanvändaren och anordnaren finns inte när det gäller kvaliteten i utförandet av den personliga assistansen. Här ligger ansvaret framför allt på användaren, även om denna ska agera och påverka genom att påtala eventuella brister för den anordnare som denne har valt.

Försäkringskassans arbete med kontroll

Av Försäkringskassans regleringsbrev för 2023 framgår att ett mål för myndighetens arbete med assistansersättning är att säkerställa en god kontroll för ett effektivt och rättssäkert nyttjande av gemensamma resurser och därigenom förebygga och förhindra felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Myndigheten ska också bidra till det övergripande målet att utbetalningarna från välfärdssystemen ska vara korrekta, andelen felaktiga utbetalningar ska minska och fel ska motverkas. Andelen felaktiga utbetalningar från de ersättningar som Försäkringskassan hanterar ska därför minska.⁴⁶

En utgångspunkt för utbetalningen av assistansersättning är att en sådan inte ska göras till assistansanordnare som saknar tillstånd att bedriva assistansverksamhet.⁴⁷ Därför kontrollerar Försäkringskassan att assistansverksamheter som tar emot assistansersättning har detta tillstånd innan myndigheten betalar ut ersättningen. Motvarande regler finns för kommunernas del i LSS.⁴⁸

År 2013 infördes ett flertal regler för att öka Försäkringskassans kontroll av assistansersättningen.⁴⁹ Inspektionen för socialförsäk-

⁴⁵ Regeringens proposition 2012/13:1 *Budgetpropositionen för 2013*, SFS 2012:930 och SFS 2012: 935.

⁴⁶ Socialdepartementet (2022) *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Försäkringskassan*, 2022-12-22, S2022/04810, S2022/04811 (delvis), S2022/04812 (delvis).

⁴⁷ Se 51 kap. 16 b § socialförsäkringsbalken.

⁴⁸ 9 d § andra och tredje stycket LSS.

⁴⁹ Regeringens proposition 2012/13:1 *Budgetpropositionen för 2013*.

ringen (ISF) har analyserat vilka åtgärder Försäkringskassan vidtagit med anledning av dessa lagändringar.⁵⁰

Det finns regler i socialförsäkringsbalken som ger Försäkringskassan möjlighet att dra in eller sätta ned assistansersättningen, bland annat om den enskilde eller den som annars får ersättningen medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktig eller vilseledande uppgift.⁵¹ Även om assistansanordnaren har nödvändigt tillstånd får Försäkringskassa i detta fall göra en egen bedömning av om det finns behov av in-drag eller nedsättning av ersättningen.

I dessa fall ska Försäkringskassan anmäla till IVO att det finns anledning att ifrågasätta assistansanordnarens lämplighet att bedriva assistansverksamhet.⁵² En anmälan till IVO kan bli aktuell till exempel om anordnaren med tillstånd enligt 23 § LSS

- inte har tillstånd att bedriva verksamhet för barn men gör det,
- inte har tillstånd att bedriva verksamhet för vuxna men gör det,
- inte har tillstånd att bedriva verksamhet för en viss grupp i personkretsen men gör det,
- inte har kunskap om LSS mål och inriktning,
- inte beaktar barnets bästa,
- inte lämnar uppgifter till Försäkringskassan, både på eget initiativ enligt 51 kap. 24 § 1–2 och 110 kap. 46 § socialförsäkringsbalken och på begäran av Försäkringskassan enligt 51 kap. 24 § 3 och 110 kap. 31 § socialförsäkringsbalken,
- inte följer de arbetsrättsliga och arbetsmiljörättsliga regler som reglerar verksamheten,
- inte är godkänd för F-skatt,
- inte har kontrollerat registerutdrag enligt lagen (1998:620) om belastningsregister som gäller den som ska anställas för ett barn,
- anställer en assistent som saknar arbets- och uppehållstillstånd,
- har en person under 18 år anställd som utför assistans,

⁵⁰ Inspektionen för socialförsäkringen (2018) *Åtgärder för att begränsa fusk och felaktigheter i assistansersättningen – En granskning av systemet efter 2013 års ändringar* (2018:4).

⁵¹ 110 kap. 52 § socialförsäkringsbalken.

⁵² 110 kap. 42 a § socialförsäkringsbalken.

- har en person anställd som utför assistans och denne saknar förmåga att utföra arbete som personlig assistent exempelvis på grund av ålder, sjukdom eller liknande,
- missköter redovisning,
- missköter betalning av skatter och arbetsgivaravgifter för sina assistenter,
- inte tillhandahåller all assistans utan att det finns särskilda skäl för att inte göra det,
- har en verksamhet som leder till missförhållanden för den försäkrade.⁵³

Enligt våra intervjuer får IVO in anmälningar från Försäkringskassan. Anmälningarna kan resultera i åtgärder som har med tillståndsfrågan att göra, bland annat att IVO drar in utförares tillstånd.

7.3 Personlig assistans är en välfärdsmarknad med starka valfrihetsideal och marknadsmekanismer

Personlig assistans handlas, som många andra välfärdstjänster, på en så kallad kvasimarknad.⁵⁴ Forskning har visat att denna typ av marknad för med sig vissa utmaningar när det gäller insyn, uppföljning och kontroll.⁵⁵ I detta avsnitt beskriver vi marknaden och vilka förutsättningar den skapar för det allmänna att säkerställa en insats av god kvalitet.

Assistansmarknaden finansieras i dag av staten genom assistansersättning och av kommunerna genom ersättning för personlig assistans. Marknaden består av assistansanvändare och assistansanordnare. Användaren köper personlig assistans av en anordnare för den ersättning som Försäkringskassan eller kommunen har beviljat den enskilde. Köpet av personlig assistans är egentligen den enda reglerade

⁵³ Försäkringskassan (2022) *Assistansersättning, Vägledning 2003:6, version 32*, beslutad 2022-12-15, s. 24.

⁵⁴ En kvasimarknad består, precis som en konkurrensmarknad, av producenter och konsumenter. Men det finns även en tredje aktör som har betydelse för kvasimarknadens funktions sätt i och med att tjänsterna/köpen av tjänster inte betalas av den enskilde utan med allmänna skattemedel. Se Regeringskansliet (2018) *Personlig assistans - Analys av en kvasimarknad och dess brottslighet*. S2018/00301/FST, 2018-01-16, s. 15–16.

⁵⁵ Hartmann, Laura (2011) *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?*

skyldigheten för användaren. Hen ska använda hela ersättningen till köp av personlig assistans eller till kostnader för personlig assistans.

Anordnaren kan vara en kommun eller ett fristående organ⁵⁶ (ett kooperativ eller ett företag). En enskild kan också anställa sina egna personliga assistenter.

7.3.1 Användarnas ageranden ska leda till ökad kvalitet

Precis som de flesta valfrihetsreformer inom offentlig sektor syftade assistansreformen till att ge användarna mer makt och inflytande. Genom en ökad valfrihet skulle användarna få mer kontroll över sin egen situation och kunna påverka kvaliteten i olika insatser och vilka anordnare som finns på marknaden.

Lagstiftaren har därför i huvudsak överlåtit ansvaret för att följa upp och se till att assistansen har god kvalitet till användaren eller dennes ställföreträdare. Användaren ska sedan tillgodose sina behov genom att agera på olika sätt på marknaden. Forskningen beskriver uppföljningssystemet för personlig assistans som ett system utpräglat av voice och exit.⁵⁷ Voice innebär att en assistansanvändare har ett eget ansvar för kvaliteten i sin personliga assistans och därför måste använda sin röst för att få de villkor denne vill ha. Det kan till exempel ske genom det avtal som en användare skriver med den anordnare som denna har valt. Men det kan också ske genom att användaren påtalar eventuella brister för den anordnare som hen har valt. Det kan handla om brister i kvaliteten när det gäller självbestämmandet eller den personliga assistans som utförs. Anordnaren förväntas då åtgärda dessa brister.

Exit innebär att konsumenten väljer att byta till en annan leverantör av personlig assistans om denne upplever att anordnaren inte lever upp till den enskildes krav på kvalitet eller om självbestämmandet begränsas på ett sätt som den enskilde inte är nöjd med.

Enligt forskning om välfärdsmarknader innebär ett sådant system för uppföljning att det allmänna ställer höga krav på de som använder sig av tjänsterna. Forskning har även visat att det i praktiken kan vara svårt för assistansanvändare att leva upp till de krav som ställs och att ta det ansvar för att följa upp kvaliteten som krävs för att systemet ska

⁵⁶ Regeringens proposition 1992/93:159 *Om stöd och service till vissa funktionshindrade*, s. 68.

⁵⁷ Gynnerstedt, Kerstin (2004) *Personlig assistans och medborgarskap*.

fungera som tänkt.⁵⁸ Detta är inte unikt för assistansmarknaden, utan gäller för många välfärdsmarknader.⁵⁹

På assistansmarknaden är dock exit och voice inte alltid reella handlingsalternativ för alla assistansanvändare. Det gör att det finns en viss risk för att det uppstår en obalans mellan användare och anordnare. Vissa grupper av användare kan därför bli särskilt utsatta för de incitament som ett vinstintresse kan skapa. Detta eftersom olika assistansanvändare har olika förmåga att tillvarata sin rätt. Det kan påverka vissa grupper av användare mer än andra. Socialstyrelsen har dock vissa stöd som användarna och deras företrädare kan använda sig av för att tillvarata sin rätt i relation till assistansanordnaren.

De som är egna arbetsgivare kan utöva mest självbestämmande i förhållande till de regleringar som styr assistansersättningen och arbetsmarknaden för personliga assistenter. Egna arbetsgivare får dessutom anses vara de som bäst kan kontrollera och påverka med vilken kvalitet den personliga assistansen utförs.⁶⁰

7.3.2 Företagen har fått en dominerande ställning på assistansmarknaden

I december 2021 fick 13 196 personer assistansersättning från Försäkringskassan för att köpa tjänsten personlig assistans. Av dem valde 12 732 personer att köpa tjänsten av ett kooperativ, ett företag eller en kommun, medan endast 464 personer valde att själv anställa sina assistenter.

Det fanns också cirka 5 000 personer som hade beslut om personlig assistans enligt LSS. Dessvärre har vi inga uppgifter över vilken typ av anordnare som dessa personer har valt.

⁵⁸ Se till exempel Bankel, Robin (2021) *Responsibilisering - en studie av assistanssektorns kvasimarknad*, s. 73–83.

⁵⁹ Hartmann, Laura (2011) *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?*

⁶⁰ Askheim, Ole Petter (2005) *Personal assistance – direct payment or alternative public service. Does it matter for the promotion of user control?* i *Disability and Society* vol. 20:3; Egard, Hanna (2011) *Personlig assistans i praktiken. Beredskap, initiativ och vänskaplighet* och Giertz, Lottie (2012) *Erkännande, makt och möten – en studie av inflytande och självbestämmande*.

Tabell 7.1 Assistansmarknadens utformning 1997, 2011 och 2021 (andel av de som fick assistansersättning som valde olika utförare)

Typ av utförare	1997	2011	2021
Företag	25	42	72
Kommun	57	45	18
Kooperativ	14	10	6
Egen arbetsgivare	4	3	4
Totalt	100	100	100

Källa: Försäkringskassans officiella statistik.

Sedan assistansreformen trädde i kraft har företagens andel av assistansmarknaden ökat från 25 till 72 procent. I dag köper de flesta assistansanvändare personlig assistans av privata företag. Under reformens första år var kommunerna den dominerande aktören på marknaden.

År 2017 fanns det över tusen företag som hade tillstånd att bedriva personlig assistans. Det är några stora företag, flera medelstora och många små företag. De 25 största anordnarna stod för en tredjedel av marknaden och de 100 största för drygt hälften.⁶¹

7.3.3 Assistansmarknaden har en låg regleringsgrad

Jämfört med många andra välfärdsmarknader har assistansmarknaden en relativt låg regleringsgrad. Det gäller både kravspecifikationer och stöd till den enskilde individen inför, under och efter valet av anordnare. Den enskilde ska själv bestämma och har ett stort handlingsutrymme inom ramen för regelverket.

Assistansanordnare behöver ha tillstånd av IVO för att få bedriva verksamhet, men utöver tillståndet är de krav som det allmänna ställer förhållandevis låga – särskilt när det gäller kvaliteten i den assistans som utförs. Så som vi har beskrivit i detta kapitel bygger systemet för uppföljning på att assistansanvändaren själv kan tillgodose sina behov och att denne vid missnöje framför sitt missnöje eller byter till en annan utförare.

När det gäller de krav som den enskilde kan ställa på sin personliga assistans specificerar regleringen till exempel inte vad insatsen ska vara till för och vad som är god kvalitet när det gäller självbestämmandet.

⁶¹ Inspektionen för socialförsäkringen (2017) *Assistansmarknaden – lönsamhet och konkurrensförhållanden* (2017:16).

Det offentliga erbjuder inget stöd till den enskilde i att bedöma om den personliga assistansen utförs med god kvalitet utifrån denna kvalitetsaspekt. Den enskilde får därför till stor del sköta uppföljningen själv eller med stöd av en företrädare. I våra intervjuer har flera kommuner framfört att många assistansanvändare inte vet om eller har dålig kännedom om vilka krav de kan ställa på anordnaren och den assistans som utförs.

7.3.4 Assistansmarknaden fungerar i stort sett bra

ISF överlämnade 2017 en rapport till regeringen om bland annat konkurrenssituationen på assistansmarknaden och effekterna av assistansersättningssystemets konstruktion på detta område.⁶²

Enligt ISF fungerar assistansmarknaden relativt väl. Det finns en mångfald av anordnare, och användarna vet att de kan välja anordnare samtidigt som de är motiverade att göra ett aktivt val och har tillgång till information att basera sitt val på.⁶³

Även om assistansmarknaden i stort fungerar bra finns det också tecken på att allt inte fungerar som det ska.⁶⁴ IVO har till exempel pekat på att det är vanligare med klagomål på personlig assistans och lex Sarah-anmälningar från assistansverksamheter jämfört med övriga LSS-insatser. Klagomålen och anmälningarna handlar ofta om brister i utförandet av insatsen.⁶⁵

⁶² Inspektionen för socialförsäkringen (2017) *Assistansmarknaden – lönsamhet och konkurrensförhållanden* (2017:16).

⁶³ Inspektionen för socialförsäkringen (2017) *Assistansmarknaden – lönsamhet och konkurrensförhållanden* (2017:16).

⁶⁴ Se till exempel Åklagarmyndigheten (2015) *Rätts-PM Bedrägeri och bidragsbrott med assistansersättning – Problemorientering och rekommendationer*, Regeringskansliet (2018) *Personlig assistans - Analys av en kvasimarknad och dess brottslighet*. S2018/00301/FST, 2018-01-16 och Polismyndigheten (2019) *Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2019*.

⁶⁵ Inspektionen för vård och omsorg (2015) *Personlig assistans under luppen. Sammanställning av lex Sarah-anmälningar och klagomål inom personlig assistans mellan 1 juli 2011 och 31 december 2014*, s. 5.

7.4 Möjligheterna att säkerställa en insats av god kvalitet är begränsade

I detta avsnitt redovisar vi vår samlade bedömning när det gäller nuvarande förutsättningar för att säkerställa en insats av god kvalitet.

7.4.1 Det är inte tydligt definierat vad som avses med god kvalitet och självbestämmande

Vår analys visar att det finns ett system för att följa upp missförhållanden i LSS-verksamheter enligt lex Sarah (till skydd för hälsa och säkerhet). Det saknas dock en ordning för att säkerställa enskildas självbestämmande i dessa verksamheter. Därmed är förutsättningarna för att följa upp att personlig assistans utförs med god kvalitet begränsade när det gäller denna kvalitetsaspekt.

Ett viktigt skäl till de mindre goda förutsättningarna för uppföljning är att det i dag inte är tydligt vad som menas med en insats av god kvalitet. Styrdokumentet gällande LSS innehåller många värdeladdade men vagt definierade begrepp. Dessa begrepp uttrycker olika kvalitetsaspekter som en enskild (och det allmänna) kan väga in och använda sig av i sin bedömning av med vilken kvalitet som assistansen utförs. Samtidigt saknas det i regleringen en entydig och objektiv definition av vad som avses med god kvalitet och hur den enskilde ska utöva sitt självbestämmande. Till viss del är detta ett medvetet val.⁶⁶ Som vi har beskrivit i avsnitt 7.3.1 är en utgångspunkt för assistansreformen att den enskilde själv ska avgöra om kvaliteten är bra eller dålig.

Avsaknaden av en enhetlig definition är också något som Försäkringskassan pekat på tidigare⁶⁷ och som flera kommuner har lyft fram som en försvårande omständighet när de ska följa upp utförd assistans.

Sammantaget gör detta att det till stor del är upp till den enskilde (och den anordnare som denne har valt) att fylla kvalitets- och självbestämmandebegreppet med innehåll och mening. Den enskilde ska sedan med utgångspunkt i den definitionen på egen hand (eller med stöd av företrädare) granska att den valda anordnaren lever upp till

⁶⁶ Se till exempel regeringens motivering i Regeringens proposition 2004/05:39 *Kvalitet, dokumentation och anmälningsplikt i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)*, m.m.

⁶⁷ Försäkringskassan (2014) *Upplevd kvalitet av personlig assistans. En litteraturöversikt över upplevd kvalitet i personlig assistans enligt studier över utfall under LSS-reformens 20 år*. Socialförsäkringsrapport 2014:8, s. 6.

förväntningar och krav. Om anordnaren inte gör det ska den enskilde agera, antingen genom att påtala bristerna eller genom att byta anordnare. I sista hand kan den enskilde anmäla eventuella brister till IVO.

7.4.2 Det finns inget sammanhållet system för att säkerställa en insats av god kvalitet gällande självbestämmandet

Vår analys visar att den nuvarande ansvars- och uppgiftsfördelningen gör att systemet för att följa upp och kontrollera den personliga assistansens kvalitet är fragmenterat. Flera olika aktörer delar på uppgifterna och gränssnitten. Kopplingarna mellan aktörerna är inte alltid tydliga eller väl definierade. Det är därför svårt att förstå hur systemet som helhet är tänkt att fungera och hur systemet ska säkerställa att insatsen ges med god kvalitet med respekt för den enskildes självbestämmande och delaktighet.

Vi bedömer vidare att det saknas ett tydligt definierat ansvar för vissa väsentliga uppgifter som krävs för att systemet som helhet ska fungera på ett tillfredsställande sätt. Till exempel har ingen myndighet ett tydligt uppdrag att samlat följa upp kvaliteten i utförd assistans. IVO bedriver ingen systematisk granskning av kvaliteten i utförandet utan agerar utifrån anmälningar från Försäkringskassan, kommuner och enskilda.

Det verkar också finnas svagheter i hur misstänkta kvalitetsbrister anmäls och förs vidare till IVO från kommunal nivå. Brister i kvalitet kan främst komma att upptäckas och synliggöras i de fall då de förekommer systematiskt hos en anordnare över en längre tidsperiod. Detta ligger också i linje med myndigheternas fokus på att upptäcka felaktigheter, oseriösa assistansanordnare och välfärds kriminalitet. Vi bedömer därför att det krävs relativt mycket för att IVO ska få information om och kunna agera på sådana brister i enskilda fall. Med tanke på myndighetens omfattande uppdrag och befintliga resurser blir därmed skyddet för den enskilde svagt.

Vi kan också konstatera att såväl staten som kommunerna har begränsade möjligheter till insyn. De har därför ofta svårt att agera när det finns misstankar om att personlig assistans utförs med bristande kvalitet. Det beror dels på att IVO inte har tillgång till aktuella miljöer i den omfattning som är nödvändigt för att komma till rätta med kvalitetsproblem i de enskilda fallen, dels på att det saknas tydliga krav i lagstiftningen att stödja sig på för att systematiskt följa upp

kvaliteten i den personlig assistans som utförs. Det i sig gör det svårt att prioritera uppgiften men det handlar också om att det är svårt för IVO att få insyn när det finns en nära relation mellan den assistansberättigade och dennes personliga assistent.

7.4.3 Staten har fokuserat på felaktiga utbetalningar och fusk

Under senare år har staten (riksdag och regering, Försäkringskassan, IVO och olika offentliga utredningar) fokuserat på frågor om felaktiga utbetalningar av assistansersättningen och kriminella som försöker utnyttja välfärdssystemen. Merparten av den statliga uppföljningen har därför under senare år haft ett tydligt kontrollperspektiv.

Kontrollen har till stor del fokuserat på ekonomiadministrativa aspekter och varit av mer kameral karaktär. Det har påverkat såväl myndigheterna som assistansanvändare och assistansanordnarna. Men det har också påverkat relationerna mellan aktörerna och skapat en misstro mellan ansvariga myndigheter och assistansanvändare och assistansanordnare. Det har lett till att frågor om insatsens kvalitet har hamnat i skymundan.

Vår analys visar till exempel att IVO:s tillståndsprövning och tillsyn främst är koncentrerad till företagsekonomiska aspekter och på att genom formella krav säkerställa att assistansanordnare har för avsikt att utföra personlig assistans av god kvalitet. Det har varit myndighetens sätt att tillgodose lagstiftarens vilja att hålla oseriösa aktörer borta från assistansmarknaden. Men man kan samtidigt fråga sig vad en granskning av en företagslednings kännedom om lagar och regler eller av förekomsten av ett ledningssystem faktiskt säger om kvaliteten i den personliga assistans som utförs. Det kan så klart användas som indikatorer på verksamhetens kvalitet men är inte detsamma som att följa upp kvaliteten i den verksamhet som utförs.

Även Försäkringskassans kontroll av assistansersättningen gäller främst felaktiga utbetalningar och ekonomiskt fusk. Myndigheten har ett starkt kontrollperspektiv och kontrollen är till stor del automatiserad.⁶⁸ Det ger myndigheten god tillgång till information som kan ge indikationer om att assistans inte utförs med tillräckligt god kvalitet.

⁶⁸ Inspektionen för socialförsäkringen (2018) *Åtgärder för att begränsa fusk och felaktigheter i assistansersättningen. En granskning av systemet efter 2013 års ändringar* (2018:14).

Men i dag använder inte myndigheten denna information eftersom den menar att den inte har i uppdrag att göra det.

Försäkringskassan kan i vissa fall agera på impulser som myndigheten får om att assistans inte utförs i enlighet med vad lagen kräver. Enligt våra intervjuer sker detta då oftast genom att myndigheten stoppar en utbetalning eller anmäler ett fall till IVO (en anmälan föregås dock alltid av en intern utredning).

ISF har också i en granskning av Försäkringskassans kontrollarbete föreslagit att regeringen bör utveckla möjligheterna för att följa upp kvaliteten i den utförda assistansen.⁶⁹

7.5 Utredningens förslag för att få till förbättrade möjligheter för uppföljning och insyn

I detta avsnitt redogör vi för våra förslag om hur möjligheterna att följa upp kvaliteten i den personliga assistansen och att säkerställa en insats av god kvalitet kan förbättras. Vi redogör också för några kompletterande förslag som ska bidra till att förutsättningarna för insyn och kontroll inte försämras vid en övergång till ett statligt huvudmannaskap.

7.5.1 Förslagen utgår från assistansområdets särskilda förutsättningar och ska bidra till två olika syften

Assistansområdet har vissa speciella förutsättningar som man behöver ta hänsyn till när man lämnar förslag som syftar till att förbättra möjligheterna för att säkerställa en insats av god kvalitet. Förutsättningarna följer av assistansens syfte och mål, men också av den befintliga regleringen och ansvarsfördelningen mellan användare, anordnare och offentliga myndigheter.

En konsekvens av områdets förutsättningar är att förslag som vid en första bedömning framstår som lämpliga eller som har fungerat bra inom andra sektorer framstår som mindre lämpliga eller direkt omöjliga att använda när man tar hänsyn till den personliga assistansens syfte och områdets praktiska förutsättningar. Vi har därför i så stor

⁶⁹ Inspektionen för socialförsäkringen (2018) *Åtgärder för att begränsa fusk och felaktigheter i assistansersättningen. En granskning av systemet efter 2013 års ändringar* (2018:4).

utsträckning som möjligt byggt våra förslag på den befintliga regleringen och ansvarsfördelningen.

Förslagen ska stärka den enskilde och bidra till att systemet hänger ihop som en helhet vid ett statligt huvudmannaskap

Våra förslag på detta område har två syften. De ska dels stärka den enskilde och dennes företrädare, dels bidra till att de offentliga myndigheternas uppgifter och uppdrag samspelar på ett sätt som möjliggör insyn och kontroll när avståndet mellan huvudmannen och assistansanvändarna respektive anordnarna ökar.

Det är den enskilde som har huvudansvaret för att följa upp att den personliga assistansen utförs med god kvalitet. Sett till assistansreformens syften och mål kan inte en kommun, Försäkringskassan eller IVO ta över detta ansvar. Detta eftersom det främst är den enskilde som kan bedöma kvaliteten i den personliga assistans som denne får. Andra perspektiv på kvaliteten kan också spela roll men i slutändan är det enbart den enskilde (eller dennes företrädare) som kan avgöra om assistansen ger goda levnadsvillkor och gör det möjligt att leva som andra.

Vi bedömer att det finns skäl för att stärka den enskilde i dennes uppgift att själv bevaka att insatsen utförs med god kvalitet. Vi baserar vår bedömning på våra samtal med organisationer för assistansanvändare och funktionshinderorganisationer och våra intervjuer med handläggare och beslutsfattare på kommunal nivå. I dessa samtal och intervjuer har det kommit fram att det kan vara svårt för enskilda att följa upp kvaliteten i utförd assistans och att ställa krav på en anordnare att åtgärda kvalitetsbrister. Detta beror på att det är otydligt vad som avses med god kvalitet i LSS gällande utförandet av insatsen, om man bortser från missförhållanden som hänger samman med lex Sarah. Det beror också på att inte alla assistansanvändare har kännedom om vilka förväntningar som är rimliga, vilka krav man kan ställa på sin assistans och hur man praktiskt kan bedöma kvaliteten i utförandet.

Flera av de som vi har talat med anser också att det är svårt för enskilda att stå på sig gentemot en anordnare i de fall den enskilde upplever att kvaliteten i assistansen brister. I vissa fall kan detta vara svårt trots stöd från en kommunal handläggare eller en anhörig. Detta eftersom det är oklart vad man ska förhålla sig till och döma av emot. Det kan till exempel handla om i vilken utsträckning den enskilde får

bestämma eller påverka vem som ska utföra assistansen eller vad assistansen ska användas till och när den ska ske. Tidigare undersökningar gällande kommunalt beviljad personlig assistans visar också att en av fem assistansanvändare inte har varit med och valt sina assistenter.⁷⁰

Våra förslag på detta område syftar därför främst till att ge enskilda bättre verktyg och förutsättningar att på egen hand följa upp kvaliteten och ställa krav på sin anordnare om den assistans som utförs inte är av god kvalitet. Förslagen ska skapa en bättre balans mellan köpare och säljare av personlig assistans och göra det enklare för assistansanvändare att vid behov använda sig av voice eller exit. Det kan till exempel ske genom en tydligare definition av vad som avses med god kvalitet eller genom olika stöd för att följa upp kvaliteten i utförd assistans.

Som komplement till den enskildes uppföljning behöver myndigheterna finnas med som en yttersta garant för de fall den enskilde eller dennes företrädare inte själv har förmåga att följa upp och bedöma den utförda assistansen samt agera på det sätt som användare av välfärdstjänster förutsätts göra på en välfärdsmarknad. Myndigheterna behöver därför ha förutsättningar att upptäcka om kvaliteten i den utförda assistansen uppvisar allvarliga brister.

Det är viktigt att myndigheterna har tydliga mandat att agera utifrån den informationen de har tillgång till. De behöver snabbt kunna bedöma en uppkommen situation och ta ställning till om det finns skäl för att gripa in (till exempel genom en anmälan till IVO). Det behöver också finnas en ordning för hur de offentliga aktörerna ska agera i de fall det uppdragas att kvaliteten i den utförda assistansen brister på ett sådant sätt att den enskilde kan råka illa ut eller om den insats som utförs inte är att betrakta som personlig assistans i lagens mening.

7.5.2 Ett förtydligande av god kvalitet i personlig assistans

Förslag: Definitionen av vad som avses med god kvalitet för personlig assistans förtydligas i LSS. Det sker genom ett nytt fjärde stycke i 6 § LSS. I den nya regeln föreskrivs att för att personlig assistans ska vara av god kvalitet ska den enskilde bestämma vad insatsen ska användas till, vem som ska ge den, när den ska ges, var den ska utföras, och hur den ska utföras.

⁷⁰ www.kolada.se, Brukarundersökning för åren 2018–2022.

Regeringen ger Socialstyrelsen i uppgift att främja att personlig assistans utförs med god kvalitet och att den enskilde får den assistans som denne har behov av. Uppgiften bör framgå av myndighetens instruktion. I uppgiften bör ingå att med utgångspunkt i den föreslagna definitionen i lagstiftningen ge stöd om vad som avses med god kvalitet och stödja assistansanordnare, assistansanvändare och deras företrädare i arbetet att säkerställa och följa upp att personlig assistans utförs med god kvalitet. Stödet ska vara inriktat på att öka förståelsen och kunskapen om vad som avses med god kvalitet, hur kvaliteten i den personliga assistansen kan följas upp och bedömas samt hur olika aktörer bör agera om kvaliteten brister. Stödet kan också vara till nytta för och riktas till de som arbetar praktiskt med tillsyn av verksamheternas kvalitet. Uppgiften ska inte omfatta Försäkringskassans handläggning av assistansersättning.

Enligt förarbetena är bestämmelsen om god kvalitet (6 § LSS) utformad så att det är den enskilde som avgör vad som är kvalitet just för denne. Regeringen poängterade särskilt att den enskilde ska ta aktiv del i frågan om insatsens kvalitet. Detta var också ett av regeringens motiv till att inte införa en entydig och objektiv definition av god kvalitet.⁷¹

Vi konstaterar att det finns en ordning för att följa upp LSS-verksamheter utifrån det som gäller för lex Sarah, det vill säga missförhållanden eller påtagliga risker för missförhållanden, vilket är en del av god kvalitet i 6 § LSS. Däremot saknas det för LSS-verksamheter en närmare definition av god kvalitet utifrån den enskildes möjligheter att styra utformningen av sitt stöd.

Av våra undersökningar framgår också att det är mindre tydligt i författningen hur den enskilde ska kunna utöva och ta tillvara sitt självbestämmande. Vi föreslår mot den bakgrunden att det ska förtydligas i LSS vad som avses med god kvalitet i personlig assistans. Det bör göras genom ett tillägg i den befintliga generella bestämmelsen för god kvalitet i LSS-verksamheter. Det innebär att bestämmelserna för assistansverksamheters mål och allmänna inriktning stärks i fråga om den enskildes självbestämmande.

⁷¹ Regeringens proposition 2004/05:39 *Kvalitet, dokumentation och anmälningsplikt i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)*, m.m.

Av den nya regeln bör framgå att den enskilde ska bestämma vad insatsen ska användas till, vem som ska ge den, när den ska ges, var och hur den ska utföras. Detta förs in i ett nytt fjärde stycke i 6 § LSS.

Skälet till förslaget är att det förtydligar vad den enskilde kan förvänta sig och begära gällande självbestämmandet i relationen med sin assistansanordnare. Förslaget syftar också till att trygga den enskildes möjligheter att med personlig assistans leva under de goda levnadsvillkor som i sig är en lagreglerad grundläggande utgångspunkt för insatsen.⁷² Självbestämmandet är en viktig del i att kunna leva med goda levnadsvillkor.

Sammantaget bör förslaget stärka den enskilde i relationen med assistansanordnaren samtidigt som det bör leda till att fler enskilda får kunskap om vilka krav de har rätt att ställa på sin personliga assistans. Det stärker förutsättningarna för enskilda att följa upp med vilken kvalitet som assistansen utförs. Därmed ökar också möjligheterna att förverkliga målsättningarna med personlig assistans.

Vi bedömer dessutom att det är ett ändamålsenligt sätt att bygga vidare på regeringens ambition att den enskildes kunskaper och erfarenheter ska vara vägledande vid bedömningen av insatsens kvalitet. Det ligger också väl i linje med reformens grundläggande intentioner.

Den föreslagna definitionen och den enskildes uppföljning ska löpa parallellt med den uppföljning som redan sker i fråga om arbetet kopplat till lex Sarah och brister till följd av missförhållanden som är kopplade till den enskildes hälsa och säkerhet.⁷³

I sammanhanget är det viktigt att understryka att det finns vissa ramar för självbestämmandet. Självbestämmandet begränsas till exempel av de förutsättningar som ställs upp i arbetsrättslig lagstiftning (den så kallade arbetsrätten).⁷⁴

Självbestämmandet får inte heller gå utöver vad som gäller enligt lagstiftningen för utförandet av personlig assistans. Det gäller till exempel reglerna om personliga assistenters arbetstider, vilka som får vara personliga assistenter, hur personliga assistenter får arbeta och var personlig assistans med stöd av assistansersättning får utföras. Självbestämmandet får inte heller strida mot kollektivavtal eller kollektivavtalsliknande villkor som gäller för personlig assistans.

⁷² Jämför 7 § LSS.

⁷³ Jämför 24 a § och 6 § LSS.

⁷⁴ Arbetsrätten består bland annat av arbetsmiljölagen (1977:1160), arbetstidslagen (1982:673), diskrimineringslagen (2008:567), lagen om anställningsskydd (1982:80), lagen om medbestämmande (1976:580), semesterlagen (1977:480) och föräldraledighetslagen (1995:584).

Närmare om självbestämmandet

Med ett förtydligande av självbestämmandet i LSS synliggörs att den enskilde aktivt ska kunna styra utformandet av sin personliga assistans. För att underlätta framtida uppföljning av om assistansen utförs med god kvalitet kan det vara bra att den enskilde och dennes anordnare dokumenterar hur självbestämmandet har möjliggjorts och fortlöpande ska möjliggöras. Dokumentationen kan ske på det sätt som den enskilde och anordnaren bedömer är lämpligast.

Syftet med förslaget är alltså att sätta självbestämmandet i centrum för processen så att det blir tydligt att den enskilde ska vara delaktig och kunna utöva självbestämmande i utformningen och planeringen av insatsen. Det kan därför vara lämpligt att tillvägagångssättet för självbestämmandet framgår av dokumentation. Det kan till exempel framgå på vilket sätt den enskilde ska kunna vara aktiv och beslutande i utformningen och planeringen av den egna assistansen. Dokumentationen bör dock inte innehålla detaljer om utförandet av insatser, som till exempel specifika behov av personlig assistans och vid vilka tidpunkter de ska ske.

Den enskildes självbestämmande när det gäller vad insatsen ska användas till, vem som ska ge den, när den ska ges, var den ska utföras och hur den ska utföras ska alltså förtydligas genom den nya bestämmelsen.

- Vad insatsen ska användas till handlar om vad assistansanvändaren vill ha sin personliga assistans till och vad som ska utföras.
- Vem som ska utföra insatsen handlar om att assistansanvändaren bestämmer vem eller vilka som ska arbeta som dennes personliga assistenter. Det kan till exempel formuleras genom att beskriva att assistansanvändaren eller dennes företrädare bestämmer vilka assistenter som ska anställas eller att man överlåter till sin assistansanordnare att välja ut och anställa assistenter.
- När insatsen ska utföras handlar om att assistansanvändaren bestämmer vid vilka tidpunkter den personliga assistansen ska utföras. Det handlar i första hand om att den enskilde och anordnaren på en övergripande nivå ska komma överens om när den enskilde har olika behov som förutsätter stöd med personlig assistans.
- Var insatsen ska utföras betyder att den personliga assistansen ska utföras där assistansanvändaren för tillfället befinner sig. Det

har att göra med att den personliga assistenten är knuten till individen och inte till en specifik plats eller verksamhet.

- Hur insatsen ska utföras handlar om assistansanvändarens rätt att själv arbetsleda sina personliga assistenter.

Assistansanordnare ska göra det möjligt för assistansanvändare att utöva sitt självbestämmande utifrån de kvaliteter som vi beskrivit ovan. Vilket stöd assistansanvändare behöver av sin assistansanordnare för att säkra självbestämmandet bestäms utifrån användarens behov och önskemål. Detta ska dock alltid ske inom ramen för den reglering som vi har beskrivit.

Socialstyrelsen ska främja att personlig assistans utförs med god kvalitet och att uppföljningen av kvalitet fungerar

Vi föreslår vidare att regeringen ger Socialstyrelsen i uppgift att främja att personlig assistans utförs med god kvalitet och att den enskilde får den assistans som denne har behov av. Den nya uppgiften bör framgå av Socialstyrelsens instruktion. I uppgiften ska ingå att med utgångspunkt i den föreslagna definitionen i lagstiftningen ge stöd om vad som avses med god kvalitet. Myndigheten bör på olika sätt stödja assistansanordnare, assistansanvändare och deras företrädare i arbetet att säkerställa och följa upp att personlig assistans utförs med god kvalitet.

Stödet ska vara inriktat på att öka förståelsen och kunskapen om vad som avses med god kvalitet och hur kvaliteten i den personliga assistansen kan följas upp och bedömas samt hur man kan och bör agera i de fall kvaliteten brister. Det är därför viktigt att stödet syftar till att förtydliga definitionen av god kvalitet och hur den kan tillämpas och användas i uppföljningen av den assistans som utförs. I detta arbete är det viktigt att Socialstyrelsen utgår från och beaktar att gruppen assistansanvändare består av personer med individuella behov. Stöd och information kan därför behöva ges på flera olika sätt för att det ska leda till bättre förutsättningar för att säkerställa en insats av god kvalitet.

Stödet kan också vara till nytta för och riktas till de som arbetar praktiskt med tillsyn av kvalitet men detta bör inte vara en primär målgrupp för Socialstyrelsen. Uppgiften ska inte heller omfatta Försäkringskassans handläggning av assistansersättning.

Målgruppen för det föreslagna uppdraget att stödja aktörer i uppföljningen av kvalitet är bredare än de målgrupper som Socialstyrelsen vanligtvis vänder sig till. Vi bedömer dock att det behövs ett brett uppdrag och en mer omfattande målgrupp för att uppföljningen av kvalitet ska förbättras jämfört med i dag.

När regeringen preciserar den föreslagna uppgiften gällande personlig assistans i Socialstyrelsens instruktion behöver den beakta att myndigheten har ett brett uppdrag gällande stöd och service till funktionshindrade. Uppdraget omfattar fler frågor och insatser utöver personlig assistans. Instruktionsändringen kan därför lämpligen formuleras så att främjandeuppdraget är förenligt med och även täcker in övriga delar av myndighetens instruktionsenliga uppdrag på detta område.

7.5.3 Försäkringskassan ska följa upp den utförda assistansens kvalitet genom användarundersökningar

Förslag: Försäkringskassan får i uppgift att vart tredje år göra en undersökning till ett representativt urval av de personer som får assistansersättning. Undersökningen ska fokusera på resultatet och de kvalitativa aspekterna av den personliga assistansen och om assistansanvändarna får sina behov tillgodosedda och den assistans som de har rätt till. Undersökningen ska göras i samråd med Socialstyrelsen.

Vi föreslår att regeringen ger Försäkringskassan i uppgift att vart tredje år göra en undersökning till ett representativt urval av assistansanvändare. Uppgiften kan framgå av myndighetens instruktion eller ges i uppdrag till myndigheten med viss kontinuitet.

Eftersom vi också föreslår att Socialstyrelsen får uppgifter när det gäller uppföljningen av kvaliteten i utförd assistans bör undersökningen göras i samråd med Socialstyrelsen. Socialstyrelsen bör också ges tillgång till resultaten från undersökningen så att dessa kan användas i myndighetens uppdrag att stödja aktörerna i deras uppföljning av insatsens kvalitet.

Syftet med förslaget är att öka tillgången till information och kunskap om den personliga assistansens resultat på nationell nivå. Undersökningen ska därför syfta till att få till en systematisk och

kontinuerlig uppföljning av hur assistansanvändarna upplever assistansens kvalitet och i vilken utsträckning den personliga utformningen av assistansen efterlevs av assistansanordnarna. Det är därför viktigt att Försäkringskassan i undersökningen fokuserar på att fånga de kvalitativa aspekterna av den personliga assistansen och om den enskilde får sina behov tillgodosedda och den assistans som de har rätt till enligt lag. Vi bedömer att Försäkringskassan i denna del kan utgå från och bygga vidare på den brukarundersökning som Sveriges Kommuner och Regioner tidigare har gjort.

Undersökningen ska göras som en urvalsundersökning. Det är dock viktigt att undersökningen visar hur gruppen assistansanvändare som helhet upplever kvaliteten i den utförda assistansen. Undersökningen ska därför ställas till ett riksrepresentativt urval av assistansanvändare. Med det avser vi att Försäkringskassan i urvalsprocessen bland annat behöver beakta aspekter som ålder, kön, personkretsens sammansättning, omfattning på och typ av behov av stöd och service, val av assistansanordnare och geografisk hemvist.

I genomförandet av undersökningen behöver Försäkringskassan även se till att personer som har svårt för eller inte kan svara på traditionella enkäter kan delta i och svara på undersökningen. Detta så att även dessa assistansanvändares perspektiv och erfarenheter ingår i materialet och kan beaktas i en samlad analys. Om så inte sker finns en risk att undersökningens resultat blir missvisande. Detta kan innebära att Försäkringskassan behöver använda alternativa metoder för att samla in dessa gruppers perspektiv och erfarenheter av utförd personlig assistans.

Undersökningen bör kunna vara en central del i statens uppföljning av om assistansverksamheten utförs med god kvalitet och i vilken utsträckning som utförd personlig assistans bidrar till målen för funktionshinderspolitiken. Den bör därmed kunna ingå som en del i regeringens resultatredovisning till riksdagen.

7.5.4 Kommunernas möjligheter att få information bör användas i framtida kontroll av assistansersättning

Förslag: Ansvarig kommun ska enligt en ny regel i 15 § 8 LSS anmäla till IVO om den får indikationer på att en assistansanvändares personliga assistans utförs med bristande kvalitet. Kommunen ska också anmäla det till Försäkringskassan.

Om IVO efter en anmälan från en kommun bedömer att assistansanordnaren brister i sin verksamhet genom att inte uppfylla kravet på god kvalitet i fråga om den enskildes självbestämmande kan myndigheten kräva rättelse eller i vissa fall återkalla assistansanordnarens tillstånd att bedriva assistansverksamhet. Det sker enligt de nya bestämmelserna 26 j–26 k §§ LSS.

Regeringen bör ge Försäkringskassan i uppdrag att stärka sin förmåga att utifrån myndighetens befintliga information och kontrollsystem identifiera situationer, utförare och relationer där det finns indikationer på att kvaliteten i den personliga assistansen brister och att den enskilde inte får den assistans som denne har rätt till. Försäkringskassan ska dock inte göra någon egen analys av om den anmälda verksamheten utför verksamhet med god kvalitet.

Vi bedömer att kommunerna fortsatt bör ha en roll både i kedjan för uppföljning av de som omfattas av LSS och som har insatsen personlig assistans och i arbetet mot felaktiga utbetalningar och välfärds-kriminalitet. Detta eftersom det är viktigt att kommunernas kunskaper och erfarenheter tas till vara, liksom deras möjligheter att få information om enskildas förhållanden även efter en övergång till ett statligt huvudmannaskap. Det är särskilt viktigt i de fall en enskild (eller dennes företrädare) inte har tillräcklig förmåga att ansvara för att följa upp kvaliteten i den utförda assistansen och ställa krav på sin anordnare eller byta anordnare. Kommunen kan då genom närheten till sina kommunmedlemmar fungera som en yttersta garant för att staten får kännedom om och kan agera på allvarliga felaktigheter och brister i utförandet av personlig assistans.

Vi föreslår därför att ansvarig kommun enligt LSS ska anmäla till IVO om den får indikationer på att en anordnare brister i kvaliteten i utförandet av personlig assistans eller att en enskild inte får den assistans som denne har rätt till. Det rör till exempel brister i den

kvalitet som förutsätts föreligga i utförandet enligt 6 § fjärde stycket LSS. Det handlar framför allt om processen för att förverkliga det självbestämmande som är en av de viktigaste utgångspunkterna för LSS-insatserna. Med förslaget förstärker vi de formella förutsättningarna för den enskilde att utöva sitt i lagen garanterade självbestämmande.

Kommunen är den offentliga aktör som oftast står närmast den enskilde när det gäller stödet i den dagliga livsföringen. En kommun kan genom sina verksamheter ha många kontakter med sina kommunmedlemmar. Detta ger kommunerna andra förutsättningar att få kännedom och information om olika typer av missförhållanden eller kvalitetsbrister än vad staten som huvudman kan ha.

En kommun kan genom sin närhet till sina kommunmedlemmar till exempel få indikationer om att en assistansanordnare inte utför personlig assistans med god kvalitet eller att en enskild inte får den assistans som denna har rätt till. Dessa indikationer kan komma från personal inom kommunen som kommer i kontakt med den enskilde, till exempel genom annan kommunal verksamhet, anhöriga som anmäler eller genom andra kontakter med den enskilde eller med en anordnare.

Att kommunen får den här rollen hindrar inte att den enskilde själv eller någon i dess närhet vänder sig direkt till Försäkringskassan eller till IVO om utförandet av assistansen brister eller om det finns misstankar om felaktigheter eller fusk.

Vi föreslår vidare att kommunen ska skicka anmälan till Försäkringskassan som därigenom får en indikation om att det kan finnas anledning att utreda anordnarens ekonomiska hantering av assistansersättningen enligt den ordning som redan gäller för myndighetens kontrollarbete. Avsikten är inte att Försäkringskassan med anledning av anmälan ska bedöma med vilken kvalitet anordnaren utför personlig assistans. Däremot har Försäkringskassan redan i sina rutiner att anmäla till IVO om en anordnare brister i målsättningen med personlig assistans.

I våra kontakter med Försäkringskassan har det dessutom framkommit att myndigheten har information om kvaliteten i utförandet, men som myndigheten i dag är förhindrad att använda på ett ändamålsenligt vis på grund av ett otydligt regelverk.

Om IVO finner att den anmälda anordnaren inte lämnar personlig assistans med god kvalitet och det har betydelse för enskildas

möjligheter att få de insatser som de har rätt till, får myndigheten förelägga den som svarar för verksamheten att avhjälpa bristen. Det regleras i en ny bestämmelse i LSS (26 j §). Ett föreläggande ska innehålla uppgifter om de åtgärder som inspektionen anser nödvändiga för att det påtalade missförhållandet eller bristen ska kunna avhjälpas. Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Om en brist är allvarlig och föreläggandet inte efterföljts, får inspektionen besluta att helt eller delvis återkalla tillståndet för verksamheten. Det regleras i en ny bestämmelse i LSS (26 k §). Om verksamheten inte är tillståndspliktig får inspektionen i stället besluta att helt eller delvis förbjuda fortsatt verksamhet.

8 Överföring av ansvar och beslut från kommunerna till staten

I detta kapitel redogör vi för vår analys av och våra förslag om hur ansvar och beslut kan föras över från kommunerna till staten. Inledningsvis beskriver vi resultatet från vår kartläggning av kommunala beslut om personlig assistans. Därefter redogör vi för våra förslag om hur en överföring av kommunala beslut kan gå till och våra förslag till övergångsregler.

I kapitlet redogör vi även för behov av ändringar i sekretesslagstiftningen och analyserar våra förslag om överföring utifrån dataskyddslagstiftningen.

8.1 De kommunala besluten behöver anpassas

Av regeringens direktiv framgår att utgångspunkten för ett statligt huvudmannaskap är att Försäkringskassan ska vara huvudman för insatsen personlig assistans.¹ Det innebär att Försäkringskassan kommer att behöva ta över ett antal kommunala beslut om personlig assistans enligt 9 § 2 LSS vid en övergång till ett statligt huvudmannaskap. Vi har därför analyserat likheter och skillnader mellan kommuners beslut om personlig assistans och Försäkringskassans beslut om assistansersättning.

I detta avsnitt redogör vi för vår analys av hur kommunerna utformar sina beslut om personlig assistans. Vi beskriver också likheter och skillnader mellan kommuners beslut och Försäkringskassans beslut.

¹ Kommittédirektiv 2021:76 *Statligt huvudmannaskap för personlig assistans*, s. 8.

8.1.1 De kommunala besluten är ofta tidsbegränsade

Kommunernas beslut är ofta tidsbegränsade.² Detta gäller framför allt beslut som gäller barn.³ Det är vanligt med en tidsbegränsning på två år, men det förekommer både kortare och längre perioder.⁴

En annan variant av tidsbegränsning är att kommunen anger att beslutet gäller tills vidare så länge behovet kvarstår. Det förekommer även att beslutet gäller tills vidare i avvaktan på att Försäkringskassan fattar beslut i ett ärende om assistansersättning.⁵

8.1.2 Försäkringskassan kommer behöva se till att nödvändig information kan föras över till staten

Kommunerna beviljar oftast personlig assistans med ett visst antal timmar och minuter per vecka eller per dygn. Ibland anger de även antalet timmar per månad eller per år.⁶

Det är vanligt att kommunen endast anger det totala antalet beviljade timmar i beslutsformuleringen, det vill säga att beslutet inte är uppdelat i grundläggande behov och andra personliga behov. Denna uppdelning framgår dock i så fall oftast av bedömningen och beräkningen av den enskildes behov. Men det förekommer också att beskrivningen av antalet assistanstimmar delas upp i grundläggande behov och andra personliga behov. En del beslut specificerar dessutom det antal timmar som avser dubbelassistans respektive väntetid.

Vidare förekommer det att besluten är uppdelade i timmar för skolveckor respektive lediga veckor eller likartade varianter. Besluten kan även vara formulerade på annat sätt, exempelvis i antal timmar per dygn för tid då den enskilde vistas i sitt hem eller bor i annat boende.

Försäkringskassan kommer därför att få varierande information från de kommunala beslut och ärenden som förs över till staten. Det kommer också att variera hur lättåtkomlig informationen är och hur lång tid Försäkringskassan behöver för att hitta den information som

² Av svaren på vår kommunenkät framgår att 66 procent av de kommunala besluten är tidsbegränsade, 27 procent utgör tills vidare-beslut med omprövningsförbehåll och 7 procent utgör tills vidarebeslut utan omprövningsförbehåll. Se bilaga 2 *Enkätresultat och underlag för bedömningar av kostnader och konsekvenser (Enkät till kommuner om beslut, undre gräns och riktlinjer)*.

³ Sammanställning av minnesanteckningar från intervjuer med kommuner.

⁴ Resultat från kartläggning av kommunbeslut om personlig assistans.

⁵ Resultat från kartläggning av kommunbeslut om personlig assistans.

⁶ Se bilaga 2 *Enkätresultat och underlag för bedömningar av kostnader och konsekvenser (Enkät till kommuner om beslut, undre gräns och riktlinjer)*.

behövs i ärendet. Försäkringskassan behöver därför säkerställa att all nödvändig information finns med i samband med överföringen.

Besluten om insats enligt 9 § 2 ska föras över till staten

De flesta beslut som vi har analyserat har varit generella beviljanden av insats enligt 9 § 2 LSS, det vill säga att beslutet omfattar såväl biträde av personlig assistent som ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för personlig assistans.

Vissa av besluten har dock uttryckligen endast avsett insatsen biträde av personlig assistent. Vi bedömer att dessa beslut inte kräver någon annorlunda hantering vid en överföring till Försäkringskassan jämfört med generella beslut om insats. Besluten innehåller uppgift om antal timmar per vecka eller för annan tidsperiod. Några kommuner har också förklarat att den enskilde, även med ett sådant beslut som grund, kan byta till en annan utförare än kommunen. Detta innebär att oavsett hur besluten har formulerats tillämpar kommunerna dessa på samma sätt i praktiken. De enskilda som har varit beviljade insatsen biträde av personlig assistent och som inte har ingått något avtal om köp av personlig assistans kommer dock inför överföringen att behöva ingå ett sådant, innan assistansersättning kan lämnas.

Vissa villkor kan följa med i överföringen till staten

Det är vanligt att kommunerna villkorar sina beslut om personlig assistans. Det gäller även de tidsbegränsade besluten. Det handlar ofta om någon form av omprövningsförbehåll, det vill säga att beslutet kan omprövas under perioden under vissa förutsättningar. Att många kommunala beslut innehåller omprövningsförbehåll kan bero på att LSS saknar omprövningsbestämmelser liknande de som finns i socialförsäkringsbalken.

Andra former av villkor är att beslutet endast gäller under förutsättning att beslutsinstansen har möjlighet att komma i kontakt med den enskilde, att den enskilde flyttar från gruppboende till eget boende eller att det kommer in underlag som styrker att ersättningsgill kostnad har utgått för berörd period.

Vissa av villkoren kan fortsätta att gälla efter överföringen till staten, om det fortfarande finns ett behov av detta. Det kan exempelvis gälla

villkor om att beslutet endast gäller under förutsättning att den enskilde flyttar från gruppboende till eget boende.

Alla villkor kan dock inte föras över, eftersom några av dem inte är förenliga med det regelverk som besluten kommer att omfattas av efter överföringen till staten. Det måste därför göras en bedömning av om ett visst villkor kan fortsätta att gälla efter att Försäkringskassan har tagit över ärendet. Överföringen underlättas därför av om kommunerna i förväg har ordnat så att deras beslut inte innehåller utestående frågor om ett visst villkor är uppfyllt eller inte.

Beviljande- och avstämningsperioder kan behöva ändras

Kommunerna gör olika när det gäller beviljandeperioder och avstämningar. Som framgått ovan beviljar kommunen ofta antalet assistanstimmar per vecka. Kommunernas avstämning av hur timmarna har använts sker dock ofta för en annan tidsperiod. Det kan exempelvis ske per månad eller på årsbasis.⁷

Oavsett hur kommunernas beslut och handläggning ser ut kommer Försäkringskassans beslut om assistansersättning att utformas i enlighet med regelverket för förmånen och utifrån hur Försäkringskassans IT-stöd är utformat. Beroende på hur det kommunala beslutet och ärendet har utformats kan beviljandeperioden i vissa fall behöva ändras.

Kommunerna beräknar tid annorlunda än Försäkringskassan

Försäkringskassan delar upp beräkningen av tid i när behovet av personlig assistans till stor del är likadant varje dag eller vecka och när behovet av assistans varierar från vecka till vecka eller från dag till dag.⁸

Kommunerna beräknar och beskriver behoven på olika sätt. Det verkar dock vara ovanligt att de beräknar tid på samma sätt som Försäkringskassan gör. Beslut som avser barn är oftare beräknade utifrån skolveckor och lediga veckor, vilket påminner om Försäkringskassans sätt att beräkna tid.

⁷ Sammanställning av minnesanteckningar från intervjuer med kommuner.

⁸ Försäkringskassan (2022) *Assistansersättning, Vägledning 2003:6*, version 32, beslutad 2022-12-15, s. 124–125.

Med vårt huvudförslag till kvalifikation för rätt till assistansersättning kommer Försäkringskassan sannolikt inte att behöva ändra sitt sätt att beräkna tid.

Enligt vår kartläggning är det relativt vanligt att kommunerna har räknat tiden per dag för den enskildes grundläggande och andra personliga behov, för att sedan summera till en annan tidsperiod, vanligen per vecka. Som vi har konstaterat ovan förekommer det dock att kommunerna beräknar antalet beviljade timmar på ett annat sätt. Överföring av sådana beslut skulle därmed underlättas av om såväl Försäkringskassan som kommunen gör en analys av beräkningen av den enskildes behov.

Väntetid beräknas på samma sätt

Med väntetid avses tid under dygnsvilan när en assistent behöver vara tillgänglig i väntan på att den enskilde behöver hjälp. Försäkringskassan ersätter en timmes väntetid med ett belopp som motsvarar en fjärdedel av den ersättning som betalas ut för en assistanstimme.⁹

Av kommunernas beslut framgår att kommunerna ersätter väntetid på samma sätt som Försäkringskassan. För det fall en kommun har ersatt väntetiden på ett annat sätt behöver beslutet i samband med en överföring anpassas till vad som gäller enligt Försäkringskassans föreskrifter. I den mån det är möjligt ska Försäkringskassans beslut ändå motsvara kommunens beslut i största möjliga utsträckning.

Snarlik prövning av assistans i verksamhet eller under sjukhusvistelse

I den mån kommunerna beviljar personlig assistans för tid i verksamhet¹⁰, så har de prövat om det finns särskilda skäl. Av svaren på vår enkät framgår att det är ovanligt att kommunerna bedömer att det finns särskilda skäl för att bevilja personlig assistans för tid i verksamhet.¹¹ Några kommuner har uppgett att det är vanligare att personer som får assistansersättning beviljas sådan tid. Vad gäller assistans under

⁹ 2 § första och andra stycket Försäkringskassans föreskrifter (FKFS 2016:4) om assistansersättning.

¹⁰ Barnomsorg, skola eller daglig verksamhet samt under sjukhusvistelse.

¹¹ Se bilaga 2 *Enkätresultat och underlag för bedömningar av kostnader och konsekvenser (Enkät till kommuner om beslut, undre gräns och riktlinjer)*.

sjukhusvistelse hanterar många kommuner dessa ansökningar som tillfälliga utökningar.

I vår kartläggning av kommunala beslut har vi sett beslut där kommunen anger att beslutet inte gäller under sjukhusvistelse. Det förekommer även att kommunen prövar yrkanden om personlig assistans under sjukhusvistelse eller i verksamhet såsom daglig verksamhet. Prövningen i dessa ärenden påminner om den prövning som Försäkringskassan gör i motsvarande situationer. Det går dock inte att utsluta att det kan finnas kommunala beslut med en annorlunda tillämpning för assistans under sjukhusvistelse eller i verksamheter.

Övergång till författningsreglerat schablonbelopp

Kommunerna använder sig av olika schablonbelopp. De kommuner som har svarat på vår enkät har en schablon som antingen är densamma som eller lägre än schablonbeloppet enligt socialförsäkringsbalken.¹² Om detta gäller för samtliga kommuner får de enskilda inte lägre ersättning utbetald efter överföringen.

När Försäkringskassan har övertagit ansvaret för ett ärende omfattas ärendet av det regelverk som gäller för assistansersättning. Detta omfattar bland annat den särskilda reglering om med vilket belopp assistansen ska ersättas respektive med vilken procentsats som ersättningen maximalt får överstiga schablonbeloppet, när det finns särskilda skäl.¹³ Detta innebär att det timbelopp som den enskilde har haft hos kommunen inte följer med till staten. Oavsett vilket timbelopp kommunerna använder sig av har de enskilda möjlighet att ansöka om högre timbelopp hos Försäkringskassan.¹⁴

¹² Se bilaga 2 *Enkätresultat och underlag för bedömningar av kostnader och konsekvenser (Enkät till kommuner om beslut, undre gräns och riktlinjer)*.

¹³ 5 § förordningen (1993:1091) om assistansersättning och 51 kap. 11 § andra stycket socialförsäkringsbalken.

¹⁴ 51 kap. 11 § andra stycket socialförsäkringsbalken.

8.2 Så kan de kommunala besluten föras över till Försäkringskassan

I detta avsnitt lämnar vi förslag om hur beslut om personlig assistans kan föras över från kommunen till Försäkringskassan.

8.2.1 Lagstiftningen ska träda i kraft den 1 januari 2026

Förslag: En ändrad lagstiftning med ett samlat statligt huvudmannaskap, en överföring av kommunala beslut och en ny kvalifikation för rätten till assistansersättning ska träda i kraft den 1 januari 2026.

Bedömning: Försäkringskassan och kommunerna behöver minst tolv månader inför ikraftträdandet för att förbereda övergången efter att riksdagen har fattat beslut om en huvudmannaskapsförändring.

I vårt uppdrag ingår att ta fram en plan för hur övergången av kommunala beslut kan ske på ett för Försäkringskassan effektivt sätt och för att minska risken för negativa effekter för den enskilde.¹⁵ En del av detta är att föreslå när ett statligt huvudmannaskap ska träda i kraft.

Lagändringarna bör träda i kraft samtidigt

Vi föreslår att de lagändringar som krävs för en övergång till ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans ska träda i kraft vid samma tidpunkt. Det handlar om att tre förändringar behöver ske samtidigt.

1. Staten tar över ansvaret för beslut och finansiering av insatsen personlig assistans.
2. Den nya kvalifikationen för rätt till assistansersättning börjar gälla.
3. Kommunerna börjar föra över sina beslut till Försäkringskassan.

Vi föreslår att lagändringarna ska träda i kraft vid ett årsskifte. Detta eftersom det underlättar den ekonomiska regleringen mellan stat och kommun, och kommunernas planering och budgetarbete.

¹⁵ Kommittédirektiv 2021:76 *Statligt huvudmannaskap för personlig assistans*, s. 12.

Myndigheterna behöver få tillräckligt med tid för att förbereda övergången till ett statligt huvudmannaskap

Om en övergång till ett statligt huvudmannaskap ska kunna ske på ett effektivt sätt för berörda myndigheter och utan negativa effekter för enskilda behöver de berörda myndigheterna få förutsättningar att förbereda reformen ordentligt. Vi bedömer att Försäkringskassan och övriga berörda myndigheter behöver minst tolv månader efter riksdagens beslut innan ett statligt huvudmannaskap kan träda i kraft. Lärdomar från tidigare reformer visar att det är viktigt att de myndigheter som ska genomföra en reform har tillräckligt med tid och resurser för att förbereda genomförandet av reformen.¹⁶

Denna förberedelsetid krävs för att såväl Försäkringskassan som kommunerna ska hinna planera och förbereda överföringen av beslut och sina nya ansvarsområden på ett bra sätt. I slutändan handlar det om att överföringen av de kommunala besluten och övergången till ett samlat statligt huvudmannaskap ska fungera för alla inblandade.

Behovet av förberedelsetid gäller i synnerhet för Försäkringskassan. Myndigheten har historiskt sett inte genomfört större ekonomiska investeringar innan den har varit helt säker på att en ändring faktiskt ska införas.¹⁷ Försäkringskassan behöver säkerställa att myndigheten har förmåga att besluta om och betala ut assistansersättning i takt med att de kommunala besluten förs över. För att detta ska kunna ske måste Försäkringskassan ha utvecklat och förberett IT-stöd för att ta emot kommunernas beslut och rekryterat och utbildat nya medarbetare.

Inför en övergång till ett statligt huvudmannaskap kan Försäkringskassan också behöva utfärda nya föreskrifter och ändra i befintliga. Det gäller inte minst för att myndigheten ska kunna ta över ansvaret för ansökningar om tillfällig utökning av personlig assistans.

Kommunerna behöver å sin sida dels anpassa och förbereda sina ärenden om personlig assistans, dels planera själva överföringen av beslut till Försäkringskassan. Det kan till exempel handla om att en kommun behöver gå igenom och iordningställa sina beslut och beslutsunderlag samt, inte minst, informera och förbereda de enskilda på förändringen av huvudmannaskapet.

¹⁶ För exempel, se Inspektionen för socialförsäkringen (2020) *Införandet av omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning*, rapport 2020:5, s. 105 och Statskontoret (2018) *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet*, (2018:18), s. 9 och 97.

¹⁷ Inspektionen för socialförsäkringen (2020) *Införandet av omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning*, rapport 2020:5, s. 44.

Otillräcklig förberedelsetid kan drabba de enskilda

Ytterst är det assistansanvändarna som riskerar att drabbas om myndigheterna inte får tillräckliga förutsättningar för att förbereda reformen och överföringen av beslut. Eftersom assistansersättning är en förmån med månatliga prövningar av utbetalningarna och vissa av utbetalningarna görs i förskott behöver de första utbetalningarna göras relativt snabbt efter att ett kommunalt ärende har förts över till staten.

Otillräcklig förberedelsetid kan alltså i värsta fall leda till att de enskilda står utan ersättning efter övergången till ett statligt huvudmannaskap.

En annan överhängande risk är att handläggningen av assistansersättning hamnar i ett ansträngt läge, vilket kan påverka Försäkringskassans handläggningstider negativt. Alla enskilda som ansöker om förmånen eller om en ökning av förmånen kan då behöva vänta längre tid på att få sitt ärende prövat.

Ett statligt huvudmannaskap bör träda i kraft den 1 januari 2026

Vi bedömer att en realistisk tidsplan för lagstiftningsprocessen för ett ändrat huvudmannaskap är att riksdagen tidigast kan fatta beslut om lagändringar under 2024. Mot bakgrund av detta och behovet av förberedelsetid därefter bedömer vi att de lagändringar som vi föreslår ska träda i kraft tidigast den 1 januari 2026.

8.2.2 Vissa principer bör vara styrande för överföringen av kommunala beslut

Vi ska lämna förslag om hur kommunala beslut om personlig assistans ska föras över och anpassas till assistansersättningen. Enligt våra direktiv ska en överföring ske utan ansökningsförfarande, och omprövning av Försäkringskassan ska ske på ett likvärdigt sätt oavsett hur besluten ursprungligen fattades.¹⁸ För att detta ska kunna ske på ett bra sätt ser vi ett antal utgångspunkter som bör vara styrande för överföringen och anpassningarna av besluten.

¹⁸ Kommittédirektiv 2021:76 *Statligt huvudmannaskap för personlig assistans*, s. 10.

En sådan utgångspunkt är att överföringen av de kommunala besluten ska vara så smidig som möjligt för de enskilda och deras företrädare och kräva en så liten aktiv insats av dem som möjligt.

En annan sådan utgångspunkt är att det vid en överföring så långt det är möjligt inte ska ske någon ändring av den insats som den enskilde är beviljad. Utgångspunkten är att personer som i dag är beviljade personlig assistans enligt LSS ska behålla sin befintliga rätt i ett statligt huvudmannaskap.¹⁹ De bedömningar som har gjorts i det kommunala beslutet ska därför som utgångspunkt gälla även i beslutet hos Försäkringskassan. Undantag kan behöva göras, exempelvis om någon omständighet i det kommunala beslutet skulle strida mot regelverket för assistansersättning.²⁰

Kommunerna behåller även efter överföringen utföraransvaret i de ärenden där de är utförare av den personliga assistansen, om inte den enskilde tar initiativ till att byta anordnare.

8.2.3 De kommunala besluten ska föras över löpande

Förslag: En överföring av lagakraftvunna beslut om personlig assistans enligt 9 § 2 LSS från kommunerna till Försäkringskassan ska ske löpande med start den 1 januari 2026.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om på vilket sätt beslut enligt 9 § 2 LSS ska föras över till staten.

Vi föreslår att överföringen av de kommunala besluten påbörjas från den 1 januari 2026. Överföringen av besluten kommer därmed att påbörjas samtidigt som den nya lagstiftningen träder i kraft.

Vi föreslår också att överföringen av de kommunala besluten ska ske löpande. Detta innebär att inte alla kommunala besluten förs över samtidigt. En löpande överföring tror vi ökar både kommunernas förutsättningar att lämna över besluten och Försäkringskassans förutsättningar att ta emot dessa. Genom en löpande överföring minskar vi risken för tidsbrist i överföringen och därmed också risken för att

¹⁹ Kommittédirektiv 2021:76 *Statligt huvudmannaskap för personlig assistans*, s. 10.

²⁰ Däribland socialförsäkringsbalken, förordningen om assistansersättning, Försäkringskassans föreskrifter om assistansersättning och Försäkringskassans allmänna råd.

det uppstår felaktigheter och problem under överföringen som kan drabba assistansanvändarna.

Om överföringen av alla beslut i stället skulle ske vid ett samlat tillfälle skulle detta kräva att samtliga kommunala beslut kan överföras vid samma tidpunkt. En sådan överföring innebär större risk för att övergången till ett statligt huvudmannaskap brister i någon del och att enskilda som en följd av det kommer i kläm. Det skulle också förutsätta att Försäkringskassan har resurser att ta emot ett stort antal beslut vid en viss tidpunkt.

Vi bedömer att närmare föreskrifter om på vilket sätt kommunala beslut om insats enligt 9 § 2 LSS ska föras över till staten bör meddelas i förordning eller i myndighetsföreskrifter. Vi föreslår därför ett bemyndigande till regeringen eller till myndighetsnivå att meddela sådana föreskrifter.

8.2.4 En realistisk planering är en förutsättning för en lyckad överföring av beslut

Bedömning: Staten bör ha ett huvudansvar för planeringen av hur den praktiska överföringen av de kommunala besluten kan gå till. Berörda myndigheter bör planera överföringen gemensamt. Vid en sådan planering bör utgångspunkten vara att de lagakraftvunna kommunala besluten ska föras över inom loppet av tolv månader från ikraftträdandet.

En viktig förutsättning för en smidig överföring av de kommunala besluten är att de involverade myndigheterna kan förbereda sig väl inför förändringen. Detta förutsätter i sin tur att den praktiska överföringen av de kommunala besluten planeras i förväg. Vi anser att staten har bäst förutsättningar för att planera hur den praktiska överföringen av det förändrade huvudmannaskapet kan genomföras på bästa sätt. I egenskap av nationell mottagare kan staten planera överföringen på ett mer samlat sätt än vad 290 kommuner kan göra. En sådan planering bör ske i samråd med kommunerna och med Sveriges Kommuner och Regioner.

Kommunbesluten bör kunna överföras under tolv månader

Vi bedömer att planeringen och genomförandet av överföringen underlättas av om de lagakraftvunna besluten förs över under en tidsperiod om tolv månader från ikraftträdandet. Syftet med en på förhand tidsbestämd överföringsperiod är att ge både myndigheter och enskilda en ram och en förutsägbarhet inför förändringen. Vi bedömer att det kan underlätta planeringen och genomförandet av överföringen.

8.2.5 Kommunerna ska anmäla beslut om personlig assistans för överföring

Förslag: Ett ärende om överföring av ett kommunalt beslut ska inledas genom en anmälan från en kommun till Försäkringskassan. En kommun ska anmäla sina beslut om beviljande av personlig assistans enligt 9 § 2 LSS som är gällande den 1 januari 2026 eller som beslutats därefter och sedan vunnit laga kraft.

En kommun ska inte anmäla följande beslut för överföring till Försäkringskassan:

- beslut som avser personer som bor i gruppbostad,
- meddelade positiva förhandsbesked som inte har verkställts,
- beslut som avser personer som får assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken,
- beslut om tillfällig utökning.

Den kommun som svarar för insats enligt 9 § 2 LSS ska anmäla sina beslut om beviljande av personlig assistans till Försäkringskassan. När en kommun gör detta inleder Försäkringskassan ett förmånsärende, vilket gör att bestämmelser om exempelvis handläggning, sekretess och dataskydd blir tillämpliga.

Beslut om insats enligt 9 § 2 LSS ska föras över

Vi föreslår att de beslut som ska föras över är gällande beslut enligt 9 § 2 LSS som fanns den 1 januari 2026 och beslut om beviljande av insats som tillkommer därefter, inklusive ärenden som har avgjorts i allmän förvaltningsdomstol.

Beslut som är gällande och har vunnit laga kraft ska föras över

Vi föreslår att endast gällande beslut ska föras över. Några av de gällande besluten kommer dock vid tidpunkten för överföringen att vara överklagade och föremål för en pågående process i allmän förvaltningsdomstol. Vi bedömer att dessa beslut bör föras över till Försäkringskassan först när de har vunnit laga kraft. Vi bedömer att det ligger inom ramen för kommunens befintliga uppdrag att hålla reda på vilka beslut som har vunnit laga kraft.

En överföring av besluten redan innan de har vunnit laga kraft skulle medföra stor osäkerhet om vilken rätt till personlig assistans och hur många assistanstimmar Försäkringskassan ska besluta om i samband med att myndigheten tar över beslutet. Det skulle också kunna uppstå frågor om vilken effekt en domstols ändringsdom eller återförvisning i ett mål om personlig assistans enligt LSS har för ett beslut som Försäkringskassan dessförinnan har fattat om assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken.

Detta tillvägagångssätt kan medföra att överföringen av dessa beslut senareläggs, vilket kan göra det svårare att planera och genomföra överföringen. Särskilt lång tid kan det ta att föra över ärenden där kommunen hinner fatta ett nytt beslut innan det tidigare beslutet vunnit laga kraft, och även det senare beslutet överklagas till domstol.

Vi bedömer dock att myndigheterna bör ha goda möjligheter att ta höjd för denna omständighet i sin planering av överföringen och av sina resursbehov.

Beslut för personer som bor i gruppbostad ska inte föras över

Det finns kommuner²¹ som i vissa fall har beviljat personlig assistans till personer som bor i gruppbostad.²² Några av dessa ärenden gäller personer som har beviljats personlig assistans för att kunna besöka föräldrahemmet. Andra ärenden gäller personlig assistans för behov av dubbelbemanning i samband med en fritidsaktivitet utanför gruppbostraden.

I socialförsäkringsbalken finns ett uttryckligt hinder mot att assistansersättning lämnas för tid när den funktionshindrade bor i en gruppbostad.²³ Bakgrunden är att det i en gruppbostad finns en fast personal som ska täcka de boendes hela stödbehov.²⁴ Behov av personlig assistans kan dock föreligga vid fritidsaktiviteter och andra aktiviteter utanför bostaden.²⁵ Det uttryckliga hindret i socialförsäkringsbalken innebär att ersättningen inte längre skulle kunna betalas ut om ärendet flyttades över till staten. Därutöver är det sannolikt att beslutens omfattning i antal assistanstimmar inte skulle nå upp till kvalifikationen för rätt till assistansersättning, oavsett vilket förslag till kvalifikation som används i ett statligt huvudmannaskap. Det skulle därmed finnas en risk för att dessa personer skulle bli av med sin assistans vid en omprövning, om dessa beslut förs över till Försäkringskassan.

Vårt förslag är därför att kommunerna i stället ska fortsätta att ansvara för dessa beslut. Vi befarar att det annars inte längre skulle vara möjligt för dessa personer att ha kvar sin personliga assistans som kompletterande insats. Vi anser därför att dessa beslut inte ska föras över till Försäkringskassan.

²¹ Se Bilaga 2, *Enkätresultat och underlag för bedömningar av kostnader och konsekvenser (Enkät till kommuner om beslut, undre gräns och riktlinjer)*, tabell 25.

²² I oktober 2021 hade 46 personer kombinationen personlig assistans och boende för vuxna enligt LSS, borträknat individer med insatsen särskilt anpassad bostad.

²³ 106 kap. 24 § 3 socialförsäkringsbalken.

²⁴ Regeringens proposition 1992/93:159 *Om stöd och service till vissa funktionshindrade*, s. 175.

²⁵ Regeringens proposition 1992/93:159 *Om stöd och service till vissa funktionshindrade*, s. 175 och 196.

Endast verkställda förhandsbesked ska föras över

Om en person som omfattas av personkretsen i LSS tänker bosätta sig i en kommun, ska kommunen på ansökan meddela förhandsbesked om rätten till insatser enligt LSS.²⁶

Vi anser att positiva förhandsbesked om personlig assistans ska föras över först om den enskilde faktiskt har flyttat till den nya kommunen. Inflyttningskommunen är skyldig att tillhandahålla insatsen först när den enskilde har flyttat dit.²⁷

Om positiva förhandsbesked skulle föras över till Försäkringskassan innan den enskilde faktiskt har flyttat till den nya kommunen skulle två kommunala beslut om personlig assistans för samma person kunna föras över till Försäkringskassan, om den enskilde är beviljad personlig assistans i sin tidigare kommun. Det kan också uppstå risk för utredningsproblem och andra svårigheter för Försäkringskassan i hanteringen av det överförda beslutet, exempelvis om personen bor i gruppbostad i en kommun och är beviljad personlig assistans i den andra kommunen.

Beslut om personlig assistans utöver assistansersättning ska inte föras över

Vår kartläggning av kommunala beslut visar att det i vissa fall kan finnas personer som samtidigt har beslut om personlig assistans enligt LSS och assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken.

I den mån detta förekommer bedömer vi att dessa beslut inte ska föras över till Försäkringskassan. Dessa personer har redan ett gällande beslut om assistansersättning hos Försäkringskassan. Det finns i lag angivna begränsningar i vilka situationer Försäkringskassan får ändra ett beslut som myndigheten har fattat. Vi bedömer inte att någon av dessa situationer skulle vara aktuella vid en kommuns överföring av ett beslut om personlig assistans. De lagliga möjligheterna till ändring gäller dessutom endast beslut som inte har prövats av domstol.²⁸

²⁶ 16 § andra och tredje stycket LSS.

²⁷ Regeringens proposition 1992/93:159 *Om stöd och service till vissa funktionshindrade*, s. 185.

²⁸ 113 kap. 3 § socialförsäkringsbalken.

Dessa individer kan i stället ansöka om fler timmar hos Försäkringskassan. Om en sådan ansökan avslås har den försäkrade fortfarande rätt till assistansersättning enligt tidigare beslut.²⁹

Om Försäkringskassan i handläggningen av en överföring upptäcker att en person redan är beviljad assistansersättning ska det kommunala beslutet därför inte föras över. Beslutet får i stället stanna kvar hos kommunen. Vi bedömer dock att antalet sådana beslut är begränsat.

Beslut om tillfällig utökning ska inte föras över

Kommunernas beslut om tillfälliga utökning av personlig assistans ska inte föras över till Försäkringskassan, eftersom kommunernas betalningsansvar kvarstår för de beslut som de själva har fattat. Kommunerna kan dock behöva informera Försäkringskassan om beslut om tillfällig utökning av personlig assistans som avser tid efter det att Försäkringskassan har tagit över ansvaret för ett ärende.

8.3 Försäkringskassans beslut i överförda ärenden

I detta avsnitt redogör vi för våra förslag om Försäkringskassans beslut om rätt till assistansersättning med anledning av överföring av kommunala beslut om personlig assistans.

8.3.1 Försäkringskassan ska besluta om assistansersättning

Förslag: Med anledning av en anmälan från kommunen ska Försäkringskassan fatta beslut om att bevilja den enskilde rätt till assistansersättning för ett visst antal timmar för en viss tidsperiod enligt 51 kap. 9 § socialförsäkringsbalken, om det inte finns särskilda skäl mot det.

Bedömning: Den slutliga bedömningen av om ett ärende kan föras över till assistansersättningen ska göras av Försäkringskassan.

²⁹ Försäkringskassan (2022) *Assistansersättning, Vägledning 2003:6, version 32*, beslutad 2022-12-15, s. 36.

För att en enskild som har varit beviljad personlig assistans enligt LSS ska kunna få assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken behöver Försäkringskassan fatta ett beslut om rätt till förmånen.

När alla relevanta handlingar och uppgifter har förts över ska Försäkringskassan därför fatta beslut om rätt till assistansersättning för ett visst antal assistanstimmar för en viss tid enligt 51 kap. 9 § socialförsäkringsbalken, om det inte finns särskilda skäl mot det. Genom detta beslut beviljas personen assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken.

Särskilda skäl mot att fatta ett sådant beslut kan vara att alla nödvändiga handlingar som krävs för överföring inte har lämnats över eller att kommunen har anmält ett beslut i strid med övergångsbestämmelserna. Det kan också vara om en överföring av det kommunala beslutet skulle strida mot regelverket för assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken. Inför ett beslut om rätt till assistansersättning kan Försäkringskassan därför behöva göra vissa formella utredningsåtgärder. Vi bedömer att det slutligen är upp till Försäkringskassan att bedöma om förutsättningarna är uppfyllda för övertagande av ett kommunalt beslut enligt 9 § 2 LSS.

Därefter behöver Försäkringskassan även pröva förutsättningarna för utbetalning av förmånen i enlighet med ordinarie regler. Ordinarie handläggningsregler enligt socialförsäkringsbalken och förvaltningslagen (2017:900) gäller för Försäkringskassans handläggning.

8.3.2 Försäkringskassans prövning skiljer sig åt från ordinarie förfarande

Förslag: Försäkringskassans beslut i samband med överföring ska i så stor utsträckning som möjligt motsvara det antal assistanstimmar som framgår av kommunens beslut. Försäkringskassans beslut om rätt till assistansersättning i de överförda ärendena ska fattas utan föregående prövning av om den enskilde har rätt till förmånen.

Försäkringskassan ska inte pröva rätten till förmånen

Vi föreslår att Försäkringskassan inte ska göra någon prövning av om den enskilde har rätt till assistansersättning i samband med att myndigheten beslutar om rätt till förmånen i ett överfört beslut. Försäkringskassan ska till exempel inte göra någon bedömning av om personen tillhör personkretsen eftersom kommunen redan har gjort denna bedömning i samband med prövningen av rätt till personlig assistans. Inte heller ska Försäkringskassan pröva personens behov enligt 9 a § LSS. Anledningen till detta är att den enskilde ska kunna behålla sin sedan tidigare beviljade rätt till insats i ett statligt huvudmannaskap.

Försäkringskassans beslut baseras på kommunens bedömningar

Genom Försäkringskassans beslut tar myndigheten över kommunens ansvar som huvudman för den enskildes personliga assistans. Den enskilde får alltså ett nytt beslut som säkerställer den befintliga rätten till personlig assistans, men i form av socialförsäkringsförmånen assistansersättning. Det nya beslutet fattas enligt en annan, förvisso nära besläktad, lagstiftning jämfört med det tidigare beslutet och det kan därför behöva förekomma vissa skillnader mellan besluten. Försäkringskassans beslut kan därmed inte sägas vara en direkt fortsättning av kommunens beslut.

Däremot utgår Försäkringskassans beslut om rätt till förmån från kommunens prövning och bedömning av den enskildes behov och rätt till personlig assistans. Detta eftersom Försäkringskassan i samband med överföringen inte ska göra någon egen prövning av den enskildes rätt till assistansersättning. Den bedömning av den enskildes behov som ligger till grund för det beviljade antalet assistanstimmar enligt socialförsäkringsbalken har alltså gjorts av kommunen, så länge Försäkringskassan inte därefter har fattat ett nytt beslut, exempelvis med anledning av en ansökan om utökning av ersättningen. Kommunens och Försäkringskassans bedömningar av den enskildes behov av personlig assistans baseras också i grund och botten på samma bestämmelse, nämligen 9 a § LSS. Många övriga bestämmelser för bedömningen av rätten till personlig assistans har också utformats på identiska eller snarlika sätt i de två lagstiftningarna, även om det finns vissa skillnader.

Försäkringskassans beslut ska i så stor utsträckning som möjligt motsvara det kommunala beslutet

Vi föreslår att Försäkringskassans beslutade antal assistanstimmar i så stor utsträckning som möjligt ska motsvara det antal timmar som framgår av kommunens beslut.

Utgångspunkten för vårt uppdrag är att personer som i dag har beslut om personlig assistans enligt LSS ska behålla sin rätt i ett statligt huvudmannaskap. Förslagen ska utformas så att de enskilda i så liten utsträckning som möjligt påverkas negativt vid övergången.³⁰

En förutsättning för detta är att Försäkringskassan kan bevilja samma antal assistanstimmar som personen har varit beviljad i det kommunala beslutet. Detta förutsätter dock att Försäkringskassan beräknar antalet timmar på samma sätt som kommunen. Försäkringskassans utformning av besluten styrs av 51 kap. 9 § socialförsäkringsbalken. Assistansersättning ska beviljas för en period om längst sex månader, när den försäkrade har behov av personlig assistans för sin dagliga livsföring. I sin beräkning tar Försäkringskassan hänsyn till exempelvis vilka typer av dagar som ingår under den aktuella tidsperioden och det exakta antalet dagar under perioden.³¹

Kommunerna omfattas däremot inte av någon liknande reglering. Som vi har konstaterat varierar utformningen och detaljeringsgraden i kommunernas beslut.³² Det förekommer att kommunerna beviljar olika antal assistanstimmar för olika typer av veckor. Exempelvis kan kommunen ha beviljat ett visst antal assistanstimmar för veckor då den enskilde deltar i sysselsättning och ett annat antal assistanstimmar för veckor då den enskilde är ledig. En annan variant är att kommunerna, utöver att bevilja ett visst antal assistanstimmar per vecka, samtidigt beviljar assistanstimmar som löper över en annan tidsperiod.

Kommunerna och Försäkringskassan kan alltså ha olika sätt att beräkna och bevilja rätt till insats respektive förmån. Det kan därför vara svårt för Försäkringskassan att säkerställa att myndighetens beslut inte leder till någon ändring, varken minskning eller ökning, av vad den enskilde har varit beviljad i kommunens beslut. Det kan också vara svårt för den enskilde att bedöma om hen har beviljats samma rätt i Försäkringskassans beslut som i det kommunala beslutet. Denna

³⁰ Kommittédirektiv 2021:76 *Statligt huvudmannaskap för personlig assistans*, s. 10.

³¹ Försäkringskassan (2022) *Assistansersättning, Vägledning 2003:6, version 32*, beslutad 2022-12-15, s. 127–128.

³² Resultat från kartläggning av kommunbeslut om personlig assistans.

fråga kan även vara svår för Försäkringskassan och förvaltningsdomstolarna att ta ställning till. Det enda sättet att förhindra detta vore att flytta över de kommunala beslutens formulering i befintlig form till Försäkringskassan. Detta skulle dock kräva större förändringar, både i lag och i Försäkringskassans handläggning. Ett sådant förslag vore inte heller förenligt med regeringens direktiv.

8.3.3 Beslut om särskilda skäl för assistansersättning för tid i verksamhet

Förslag: I vissa fall ska Försäkringskassan vid en överföring även fatta beslut enligt 106 kap. 25 § socialförsäkringsbalken i samband med beslutet om rätt till assistansersättning. Detta gäller om kommunen efter en bedömning av den enskildes behov har beviljat personlig assistans för tid när den funktionshindrade vårdas på sjukhus under en kortare tid eller vistas i eller deltar i barnomsorg, skola eller daglig verksamhet enligt 9 § 10 LSS. Detta gäller om assistansersättning annars inte kan betalas ut för sådan tid.

Det krävs, med vissa undantag, särskilda skäl för att assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken ska kunna lämnas under tid när den enskilde vårdas på sjukhus under en kortare tid eller deltar i barnomsorg, skola eller daglig verksamhet.³³ Någon motsvarande reglering finns inte i LSS. Trots detta har en del kommuner en tillämpning i denna del som påminner om eller helt följer Försäkringskassans tillämpning. Det finns därför beslut där en kommun har beviljat personlig assistans efter att ha bedömt att det finns särskilda skäl för personlig assistans under kortare sjukhusvård eller vid vistelse i viss verksamhet. Om kommunens bedömning stämmer överens med vad som framgår av 106 kap. 24–25 a §§ socialförsäkringsbalken, ska denna bedömning följa med vid överföringen till staten. Detta för att den enskilde i så stor utsträckning som möjligt ska behålla sin rätt till personlig assistans i ett statligt huvudmannaskap.

I vissa fall kan Försäkringskassan i samband med överföringen av ett kommunalt beslut därför behöva fatta ett beslut i enlighet med 106 kap. 25 § socialförsäkringsbalken som baseras på kommunens bedömning. Det vill säga ett beslut om särskilda skäl vid kortare

³³ 106 kap. 24–25 a §§ socialförsäkringsbalken.

sjukhusvård eller vistelse i barnomsorg, skola eller daglig verksamhet. Detta ska gälla om kommunen i sitt beslut har beviljat personlig assistans för sådan tid på ett sätt som stämmer överens med vad som framgår av socialförsäkringsbalken. Försäkringskassan behöver av förklarliga skäl inte fatta ett sådant beslut om assistansersättning ändå kan betalas ut för sådan tid, det vill säga om förutsättningarna i 106 kap. 25 a § socialförsäkringsbalken är uppfyllda.

Försäkringskassans skyldighet att fatta beslut enligt 106 kap. 25 § socialförsäkringsbalken ska enbart gälla om det uttryckligen framgår av det kommunala beslutet att kommunen har beviljat personlig assistans efter att ha bedömt den enskildes behov på ett sätt som stämmer överens med vad som framgår i bestämmelsen. Det hade krävt en omotiverat omfattande handläggning från Försäkringskassan i samband med övertagandet av de kommunala besluten om redan det faktum att kommunen betalat ut eller utfört personlig assistans under tid i verksamhet skulle ligga till grund för ett sådant beslut. I ärenden där kommunen, utan en bedömning i beslutet, har betalat ut eller utfört personlig assistans under tid i verksamhet eller under kortare sjukhusvistelse får den enskilde i stället ansöka hos Försäkringskassan, om det krävs beslut om särskilda skäl för att assistansersättning ska kunna lämnas under sådan tid.

8.3.4 Försäkringskassans beslut får överklagas

Vår utgångspunkt är att det nya beslutet om rätt till assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken inte ska innebära någon förändring av den enskildes beviljade rätt till insats och att det därför inte kommer att finnas grund för att begära omprövning eller överklaga beslutet i de flesta fall. Vi kan dock inte utesluta att Försäkringskassans beslut i vissa fall innebär en faktisk förändring av rätten till insats, som för den enskilde är eller upplevs som negativ. I vilken mån ett sådant beslut uppfyller förutsättningarna för överklagbarhet får lösas genom prövning i allmän förvaltningsdomstol. De enskilda har av naturliga skäl inte möjlighet att begära omprövning av eller överklaga förändringen av huvudmannaskapet i sig.

8.3.5 Försäkringskassans beslut ska gälla tills vidare

Förslag: Försäkringskassans beslut om rätt till assistansersättning i de överförda ärendena ska gälla tills vidare.

Försäkringskassans befintliga beslut om det totala antalet beviljade assistanstimmar gäller tills vidare.³⁴ Vi anser att även de beslut om rätt till förmån som Försäkringskassan fattar efter överföring ska gälla tills vidare. Detta oavsett om det ursprungliga kommunala beslutet gällde tills vidare eller var tidsbegränsat.

Om tidsbegränsningarna förs över blir överföringen en form av ansökningsförfarande

Enligt våra direktiv ska överföringen av kommunala beslut till staten ske utan ansökningsförfarande.³⁵ Om kommunala tidsbegränsningar förs över till Försäkringskassan kommer många enskilda en kort tid efter överföringen att behöva ansöka på nytt om assistansersättning. Mot bakgrund av den stora andelen tidsbegränsade kommunala beslut skulle en överföring då i själva verket innebära ett ansöknings- och omprövningsförfarande.

En sådan ordning skulle medföra osäkerhet för många enskilda, eftersom Försäkringskassan då skulle pröva ansökan mot det nya regelverket. De individer vars beslut om personlig assistans som förts över till staten skulle då hamna i en sämre sits än de individer som blivit beviljade assistansersättning från början.

Om tidsbegränsningarna förs över kan handläggningstider bli längre

Ett förfarande där de kommunala besluten förs över med befintliga tidsbegränsningar skulle därutöver göra att ansökningstrycket på Försäkringskassans handläggning av assistansersättning ökade. Det skulle i sin tur kunna göra att handläggningstiderna blir längre. Ansökningstrycket skulle dessutom ske samtidigt som Försäkringskassan hand-

³⁴ Försäkringskassan (2022) *Assistansersättning, Vägledning 2003:6, version 32*, beslutad 2022-12-15, s. 36.

³⁵ Kommittédirektiv 2021:76 *Statligt huvudmannaskap för personlig assistans*, s. 10.

lägger överföringen av de kommunala besluten, börjar tillämpa en förändrad kvalifikation för rätt till assistansersättning och tar över ansvaret för ansökningar om tillfällig utökning av personlig assistans.

En överföring av tidsbegränsningarna skulle skapa en osäker situation för de enskilda

Vidare skulle en överföring av tidsbegränsningarna innebära att de enskilda får ansvaret för att ansöka om sin förmån i tillräckligt god tid innan det gamla beslutet upphör att gälla. Detta trots att det kan vara svårt för de enskilda att göra en rimlig uppskattning av när i tid de behöver ansöka om förmånen igen. Om ansökan inte hinner handläggas innan det tidigare beslutet löper ut finns det en risk att en enskild kan hamna i en svår situation. Försäkringskassan skulle då behöva säkerställa att de enskilda inte blir av med sin rätt till förmån. Annars skulle de enskilda behöva ta konsekvenserna av att myndigheten inte kan fullgöra sitt uppdrag.

8.3.6 Överföringstidpunkten kan anpassas utifrån det enskilda ärendet

Förslag: Ansvaret för ett ärende övergår till Försäkringskassan från och med den förste i månaden efter den månad då Försäkringskassan fattar sitt beslut om rätt till assistansersättning. Om det finns skäl för det får Försäkringskassan besluta att ansvaret för ärendet ska gå över vid en annan tidpunkt.

Vi föreslår att Försäkringskassans beslut ska börja gälla den första i månaden efter den månad då Försäkringskassan fattar sitt beslut om rätt till assistansersättning.

Det kan dock i det enskilda fallet finnas anledning att beslutet ska börja gälla vid en annan tidpunkt. Vi föreslår därför att Försäkringskassans beslut får börja gälla vid en annan tidpunkt, om det finns skäl för det. Syftet med undantaget är att Försäkringskassan ska kunna ta hänsyn till omständigheter i det enskilda fallet och att beslutet ska kunna utformas efter vad som passar det enskilda ärendet bäst.

8.3.7 Hänsyn bör tas till avdrag för föräldraansvar

En fråga är hur Försäkringskassan ska utforma sina beslut när ett kommunalt beslut förs över där avdrag har gjorts för föräldraansvar.

När kommunerna och Försäkringskassan ska bedöma ett barns behov av personlig assistans ska de bortse från det hjälpbehov som en vårdnadshavare normalt sett har enligt föräldrabalken med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter.³⁶ Från och med den 1 januari 2023 görs bedömningen av föräldraansvaret genom ett schablonavdrag (föräldraavdrag) från barnets behov av hjälp med grundläggande behov och andra personliga behov enligt 9 a § LSS. De föräldraavdrag som ska göras följer av förordning.

Eftersom kommunala beslut om personlig assistans för barn ofta är tidsbegränsade bör de flesta besluten som ska föras över till staten vara fattade med stöd av den lagstiftning som träder i kraft den 1 januari 2023. Men det går inte att utesluta att det även kan finnas beslut som är fattade med stöd av den äldre lagstiftningen. Försäkringskassan behöver därför uppmärksamma detta i samband med överföringen av sådana ärenden från kommunerna.

8.3.8 Skriftlig ansökan är inget krav

Förslag: Försäkringskassans beslut i samband med överföring får fattas utan att ansökan enligt 110 kap. 4 § socialförsäkringsbalken har gjorts.

Enligt socialförsäkringsbalken ska en ansökan om en förmån göras skriftligen. Detsamma gäller en ansökan om en ökning av en förmån.³⁷ Försäkringskassans beslut med anledning av en överföring av ett kommunalt beslut behöver dock kunna fattas utan att den enskilde skriftligen har ansökt om förmånen. Utifrån vår kartläggning av kommunala beslut har vi sett att det dessutom inte är ovanligt att kommunernas beslut om personlig assistans är fattade baserat på en muntlig begäran om insats från den enskilde.

Vi föreslår därför att Försäkringskassan i samband med överföringen får fatta beslut om rätt till assistansersättning och beslut

³⁶ 51 kap. 6 § första stycket socialförsäkringsbalken respektive 9 f § första stycket LSS.

³⁷ 110 kap. 4 § första stycket socialförsäkringsbalken.

enligt 106 kap. 25 § socialförsäkringsbalkens även om någon skriftlig ansökan enligt 110 kap. 4 § socialförsäkringsbalken inte har gjorts.

8.3.9 Ingen åldersgräns för överföring

Förslag: Försäkringskassans beslut i samband med en överföring av ett kommunalt beslut får fattas utan hinder av att den enskilde har uppnått åldersgränsen för när assistansersättning kan lämnas enligt 51 kap. 8 § socialförsäkringsbalken.

Assistansersättning kan lämnas för tid efter det att den försäkrade har uppnått en viss ålder³⁸ endast i två situationer. Det är om ersättning beviljades innan personen uppnådde den aktuella åldersgränsen eller om ansökan kommit in till Försäkringskassan senast dagen före den dag när den i lag angivna åldern uppnåddes.³⁹

Vi föreslår en övergångsbestämmelse med innebörden att Försäkringskassans beslut i samband med en överföring av ett kommunalt beslut får fattas utan hinder av att den enskilde har uppnått åldersgränsen i 51 kap. 8 § socialförsäkringsbalken i dess aktuella lydelse. Syftet är att förhindra att bestämmelsen skulle utgöra hinder mot överföringen av ett beslut. Det kan dock argumenteras för att den enskildes ersättning beviljades redan vid tidpunkten då kommunen fattade sitt beslut.

8.4 Försäkringskassan kan behöva ompröva vissa överförda beslut

I detta avsnitt redogör vi för våra förslag om hur Försäkringskassan får ompröva rätten till assistansersättning i ett ärende som har förts över från en kommun.

³⁸ Enligt 51 kap. 8 § socialförsäkringsbalken i dess lydelse från och med den 1 december 2022 är åldersgränsen 66 år, i dess lydelse från och med den 1 december 2025 är åldersgränsen när den försäkrade uppnår riktåldern för pension.

³⁹ 51 kap. 8 § socialförsäkringsbalken.

8.4.1 Omprövningen i överförda ärenden ska begränsas i tid

Förslag: Tillämpningen av 51 kap. 12 § socialförsäkringsbalken ska begränsas i tid i de ärenden som har förts över från en kommun till Försäkringskassan. Försäkringskassan får beakta sådana väsentligt ändrade förhållanden som har inträffat efter det senaste beslutet om rätten till personlig assistans enligt 9 § 2 LSS. Men Försäkringskassan får inte beakta sådana väsentligt ändrade förhållanden som inträffat tidigare än två år före den tidpunkt då myndighetens beslut om rätt till assistansersättning började gälla.

Bedömning: Ett mer effektivt sätt att minska risken för felaktiga utbetalningar i samband med att kommunala beslut förs över till staten hade varit om det fanns en etablerad och accepterad ordning för en regelbunden omprövning av beslut om assistansersättning.

Bestämmelserna i 51 kap. 12–13 §§ socialförsäkringsbalken reglerar omprövning av rätten till assistansersättning. Försäkringskassan ska ompröva denna rätt om den har minskat i omfattning på grund av väsentligt ändrade förhållanden som är hänförliga till den försäkrade.⁴⁰

När Försäkringskassan fattar beslut om rätt till assistansersättning med anledning av att en kommun överför ett beslut om personlig assistans blir omprövningsbestämmelsen tillämplig för det nya beslutet. En fråga som därmed uppstår är hur bestämmelsen ska tillämpas i ett överfört ärende. Enligt våra direktiv ska Försäkringskassans omprövning ske på ett likvärdigt sätt, oavsett hur besluten ursprungligen fattades.⁴¹ Det är inte helt klart hur detta ska tolkas i förhållande till andra skrivningar i direktiven. Det är inte heller klart vad det innebär för den faktiska tillämpningen av omprövningsbestämmelsen i ett överfört ärende.

⁴⁰ 51 kap. 12 § socialförsäkringsbalken.

⁴¹ Kommittédirektiv 2021:76 *Statligt huvudmannaskap för personlig assistans*, s. 11.

Väsentligt ändrade förhållanden före överföringen får beaktas

Vid tillämpningen av 51 kap. 12 § socialförsäkringsbalken ska Försäkringskassan bland annat bedöma om den enskildes rätt till assistansersättning har minskat i omfattning på grund av förhållanden som har förändrats väsentligt. Enligt Försäkringskassans tillämpning ska en omprövning utgå från de assistanstimmar som beviljats och de bedömningar av förutsättningarna som ligger till grund för dessa.⁴² Normalt sett ska därmed prövningen av om det har skett väsentligt ändrade förhållanden utgå från de bedömningar som har gjorts i Försäkringskassans senaste beslut.

Den enskildes rätt till assistansersättning i ett överfört ärende utgår däremot från den prövning och de bedömningar som kommunen har gjort. Detta eftersom Försäkringskassan i ett sådant beslut inte har gjort någon egen bedömning av den enskildes rätt till assistansersättning. Därför bedömer vi att Försäkringskassan även behöver kunna beakta sådana väsentligt ändrade förhållanden som har inträffat före överföringen.

Omprövningsbestämmelsen behöver begränsas i överförda ärenden

Nästa fråga är hur långt tillbaka i tiden som väsentligt ändrade förhållanden kan ligga till grund för omprövning och om det kan behövas en begränsning i tid. Om tillämpningen av 51 kap. 12 § socialförsäkringsbalken inte regleras i övergångsbestämmelserna blir det upp till Försäkringskassan och rättspraxis att tolka hur bestämmelsen ska tillämpas i de överförda ärendena. Beroende på vilken tolkning Försäkringskassan och domstolarna gör kan det få långtgående följder, framför allt för individer med äldre assistansbeslut.

Utan en tidsbegränsning av bestämmelsens tillämpning skulle en utredning i ett ärende med ett äldre kommunalt beslut kunna avse omständigheter som inträffat för många år sedan. I vissa fall skulle det kunna röra sig om förändringar som skedde på 1990-talet. Det är dock svårt att på ett rättssäkert och effektivt sätt utreda förhållanden som ligger så långt tillbaka i tiden och som dessutom ursprungligen utreddes av en annan huvudman. I dessa fall skulle Försäkrings-

⁴² Försäkringskassan (2022) *Assistansersättning, Vägledning 2003:6, version 32*, beslutad 2022-12-15, s. 38.

kassan vara beroende av kommunens ursprungliga utredning och dokumentation. Vi bedömer att Försäkringskassan i vissa fall kan behöva granska den enskildes situation grundligt, men utan att det faktiskt leder till att ärendet omprövas. Det kan till exempel vara så att nödvändig dokumentation inte finns sparad i kommunens ärende eller att de personer som har lämnat intyg eller andra uppgifter inte längre är i tjänst.

Sammantaget finns det alltså en risk för att såväl enskilda som Försäkringskassan skulle hamna i en svår situation, om förhållanden alltför lång tid tillbaka ska beaktas vid en eventuell omprövning av ett överfört kommunalt beslut. Det framstår därför varken som rimligt eller önskvärt att omprövningsbestämmelsen tillämpas på ett så tidsmässigt omfattande sätt.

Hänsyn bör tas till osäkerhetsfaktorer i kommunala tidsbegränsade beslut

I en del fall är de kommunala besluten tidsbegränsade av en särskild anledning. Det kan till exempel handla om att det har funnits tecken på att den enskildes behov eller hälsotillstånd kommer att förändras inom en inte alltför avlägsen framtid. Kommunen har därför sett behov av att kunna ompröva beslutet. Efter en överföring till Försäkringskassan kommer dessa beslut att gälla tills vidare, oavsett anledningen till att kommunen har tidsbegränsat beslutet.

Det kommer därför att finnas överförda beslut där det redan vid tidpunkten för kommunens beslut har stått klart att det finns osäkerhetsfaktorer i den enskildes omständigheter som gör att beslutet behöver följas upp och omprövas i framtiden. Sett till hur de kommunala besluten är utformade ser vi inte att det i samband med överföringen går att identifiera vilka beslut som har tidsbegränsats av en sådan anledning. Vi bedömer att det därför behöver finnas en möjlighet för Försäkringskassan att ta hänsyn till ändrade förhållanden som har inträffat före det att det kommunala beslutet överfördes till staten.

En tidsmässig begränsning om maximalt två år är lämplig

Vi föreslår att Försäkringskassan endast ska få beakta sådana väsentligt ändrade förhållanden som har inträffat sedan det senaste kommunala beslutet fattades, men inte tidigare än två år före den tidpunkt då Försäkringskassan tog över ärendet. Med det senaste kommunala beslutet avser vi beslut om rätten till insats enligt 9 § 2 LSS, inklusive beslut om beviljande av fler timmar. Däremot avser vi inte andra typer av beslut, till exempel beslut om tillfällig utökning av den personliga assistansen.

Vi grundar vårt förslag om en begränsning om två år på att många av de kommunala tidsbegränsade besluten inte gäller för längre tid än två år. Detta gäller särskilt i de ärenden där tidsbegränsningen beror på att det finns tecken på att den enskildes hälsotillstånd eller behov av stöd och service kommer att förändras inom en snar framtid. Den föreslagna tidsbegränsningen bör därför tillgodose Försäkringskassans behov av att kunna ompröva rätten till förmån, när förhållandena har ändrats i ett ärende där det kommunala beslutet tidsbegränsades på grund av en osäkerhetsfaktor som var känd vid tidpunkten för beslutet. Detta kan exempelvis handla om att en kommun har bedömt att varaktigheten i den enskildes funktionsnedsättning är osäker.

Tidsbegränsningen bör också till viss del kunna tillgodose Försäkringskassans behov av att vid tillämpningen av omprövningsbestämelsen jämföra med utredda förhållanden, det vill säga de förhållanden som gällde vid det senaste kommunala beslutet om rätt till insats.

En tidsbegränsad omprövning ökar risken för att ersättning betalas ut felaktigt

En tidsbegränsning av vilka väsentligt ändrade förhållanden som Försäkringskassan får beakta kan innebära att det allmänna delvis inte får ompröva beslut som gäller tills vidare. Det innebär en viss ökad risk för felaktiga utbetalningar i de överförda ärendena, eftersom minskade omprövningsmöjligheter begränsar Försäkringskassans förutsättningar att upptäcka ärenden där ersättning betalas ut felaktigt.⁴³

En ökad risk för felaktiga utbetalningar följer dock redan av det faktum att överföringen ska ske utan ansökningsförfarande och utgå

⁴³ Inspektionen för socialförsäkringen (2022) *Felaktiga utbetalningar av assistansersättning*, rapport 2022:9, s. 102.

från att personer som har beslut om personlig assistans enligt LSS ska behålla sin rätt i ett statligt huvudmannaskap.⁴⁴

Risken för felaktiga utbetalningar i överförda kommunala ärenden finns bara om kommunen inte har uppmärksammat den aktuella förändringen och omprövat sitt beslut innan kommunen anmäler det för överföringen till staten. När det gäller de tidsbegränsade besluten har kommunen sannolikt gjort regelbundna fullständiga omprövningar. Risken för att dessa beslut har hunnit bli felaktiga på grund av väsentligt ändrade förhållanden bedömer vi därför som liten.

Samtidigt är riskerna för att ersättning betalas ut felaktigt större när det gäller överförda kommunala beslut som har gällt tills vidare. Vi bedömer att denna risk är störst för beslut som saknar omprövningsförbehåll. Enligt vår kommunenkät är det dock endast sju procent av besluten som gör det.⁴⁵

Regelbundna framåtsyftande omprövningar skulle vara ett mer effektivt sätt för att minska risken för felaktiga utbetalningar

Syftet med att Försäkringskassan ska kunna beakta väsentligt ändrade förhållanden som har inträffat före överföringen från kommunen är att minska risken för felaktiga utbetalningar i samband med en övergång till ett statligt huvudmannaskap. Som vi har konstaterat kräver detta dock att Försäkringskassan utreder uppgifter som har lämnats till en annan huvudman för ett antal år sedan. Myndighetens utredning blir därmed beroende av kommunens tidigare handläggning och dokumentation i det aktuella ärendet. Utredningen kan också behöva bli omfattande. Det innebär att utredningarna kan bli resurskrävande, mindre ändamålsenliga och förutsägbara och därmed innebära en osäkerhet för de enskilda.

Det saknas i dagsläget en etablerad och allmänt accepterad ordning för hur regelbundna framåtsyftande omprövningar av rätten till assistansersättning ska gå till. En sådan ordning hade dock varit ett enklare och mer effektivt sätt för att minska risken för felaktiga utbetalningar i samband med övergången till ett statligt huvudmannaskap. Detta eftersom en framåtsyftande utredning hade tagit sikte på aktuella förhållanden som är både mer relevanta och betydligt enklare

⁴⁴ Kommittédirektiv 2021:76 *Statligt huvudmannaskap för personlig assistans*.

⁴⁵ Se bilaga 2 *Enkätresultat och underlag för bedömningar av kostnader och konsekvenser (Enkät till kommuner om beslut, undre gräns och riktlinjer)*.

att utreda jämfört med förhållanden bakåt i tiden som är utredda av en annan huvudman. Det hade också blivit mer förutsägbart för den enskilde när och under vilka förutsättningar en omprövning kan äga rum. Det är därför en fråga som regeringen och riksdagen kan behöva ta sig an i samband med att huvudmannaskapet för den personliga assistansen ändras.

8.4.2 En mer långtgående omprövningsskyldighet behövs i vissa fall

Förslag: I ärende om assistansersättning som har förts över från en kommun får rätten till assistansersättning omprövas om

- beslutet om rätt till insats enligt 9 § 2 LSS, är felaktigt på grund av att den försäkrade eller den som ska lämna uppgifter för den försäkrades räkning har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter,
- den oriktiga eller vilseledande uppgiften har lämnats medvetet eller av grov vårdslöshet,
- den oriktiga eller vilseledande uppgiften avser ett förhållande som är av betydelse för rätten till eller storleken på insatsen.

Rätten till assistansersättning i ett överfört ärende får även omprövas om det finns synnerliga skäl för det.

En ändring av rätten till assistansersättning får gälla tidigast från och med den dag som Försäkringskassans beslut börjar gälla.

Enligt 110 kap. 52 § första stycket 1 socialförsäkringsbalken får assistansersättning dras in eller sättas ned bland annat om den försäkrade eller den som annars får ersättningen medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktig eller vilseledande uppgift. Bestämmelsen tillämpas för förmåner som finns i socialförsäkringsbalken eller för förmåner där det i regelverken finns hänvisningar till socialförsäkringsbalken.⁴⁶

Det är oklart om Försäkringskassan kan tillämpa denna bestämmelse avseende sådana oriktiga eller vilseledande uppgifter som har lämnats till kommunen. När den enskilde lämnade uppgifterna till-

⁴⁶ Jämför Försäkringskassan (2022) *Kontrollutredning, Vägledning 2004:1 version 14*, beslutad 2022-06-20, s. 78.

hörde ärendet inte en förmån enligt socialförsäkringsbalken. Uppgifterna lämnades inte heller till en av de myndigheter som administrerar socialförsäkringen.⁴⁷

Om bestämmelsen inte kan anses tillämplig i överförda ärenden får Försäkringskassan inte sätta ned eller dra in assistansersättning i ärenden som har flyttats över från en kommun. Detta även om beslutet grundar sig på oriktiga eller vilseledande uppgifter som har lämnats medvetet eller av grov vårdslöshet.

Det vore orimligt om Försäkringskassan helt skulle sakna möjlighet att dra in ersättningen i en sådan situation. Möjligheten till omprövning skulle då bero på vilken myndighet som fattade det ursprungliga beslutet. De överförda besluten skulle därmed inte behandlas på samma sätt som övriga beslut om rätt till assistansersättning. Vi anser därför att det behövs en särskild övergångsbestämmelse för att täcka upp för det fall att bestämmelsen i 110 kap. 52 § första stycket 1 socialförsäkringsbalken inte är tillämplig i dessa ärenden eller om dess tillämpning på något sätt skulle vara begränsad.

Omprövning vid oriktiga eller vilseledande uppgifter

I denna del har vi utgått från att de enskilda som har rätt till personlig assistans enligt LSS ska behålla sin rätt efter en överföring till staten.⁴⁸ Syftet med en särskild övergångsbestämmelse för omprövning är inte att Försäkringskassan ska utreda och ompröva alla överförda ärenden där det kan finnas någon form av oriktiga eller vilseledande uppgifter. I stället bör en sådan bestämmelse endast avse ärenden där det skulle framstå som orimligt att det helt saknas möjlighet för Försäkringskassan att agera mot ett visst beslut.

Även i denna fråga handlar det dessutom om en avvägning av i vilken utsträckning det är rimligt att Försäkringskassan utreder uppgifter som har lämnats till en annan myndighet och omständigheter som har inträffat före det att Försäkringskassan tog över ansvaret för ärendet.

Vi föreslår därför att bestämmelsen endast bör omfatta ärenden där det medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnats oriktiga eller vilseledande uppgifter som är av betydelse för rätten till eller storleken på

⁴⁷ 2 kap. 2 § första stycket socialförsäkringsbalken.

⁴⁸ Kommittédirektiv 2021:76 *Statligt huvudmannaskap för personlig assistans*, s. 10.

insatsen. Detta motsvarar vad den enskilde kan bli straffrättsligt ansvarig för enligt bidragsbrottslagen.⁴⁹

I förarbetena till bestämmelsen om vårdslöst bidragsbrott uttalades att grovt oaktsamma beteenden avviker på ett mer påtagligt sätt från det aktsamhetskrav som bör kunna ställas vid ansökningar och utbetalningar av förmåner från välfärdssystemen. Regeringen gav som exempel att förmånstagaren misstänkt att den lämnade uppgiften varit felaktig. Enligt regeringen kan det krävas att en förmånstagare i samband med en ansökan eller utbetalning så långt möjligt tar del av information som lämnas och kontaktar en handläggare om det är något som man inte förstår eller som ter sig oklart.⁵⁰

Försäkringskassan får ompröva vid synnerliga skäl

Förutom i de ovan nämnda fallen kan det även i vissa andra situationer framstå som orimligt att Försäkringskassan inte kan ompröva rätten till förmån i ett ärende som myndigheten har tagit över från en kommun. Vi föreslår därför att Försäkringskassan ska kunna ompröva rätten till assistansersättning om det finns synnerliga skäl för det.

En sådan omprövningsmöjlighet ska endast gälla för mycket speciella undantagssituationer där det skulle strida mot det allmänna rättsmedvetandet om Försäkringskassan inte kan ompröva rätten till förmånen.

Synnerliga skäl innebär att en mycket restriktiv bedömning ska göras. Det handlar om att kunna ompröva beslut som aldrig borde ha förts över från kommunen till Försäkringskassan. Syftet med en sådan omprövningsmöjlighet är att kommunala beslut ska kunna föras över med fortsatt legitimitet i socialförsäkringssystemet.

Omständigheter som kan utgöra synnerliga skäl kan vara att det mer än två år före överföringen har inträffat en avsevärd förbättring av den enskildes tillstånd som medvetet har hemlighållits för myndigheterna, och där kommunen har haft en formell omprövningsmöjlighet.

⁴⁹ 2 och 4 §§ bidragsbrottslagen (2007:612).

⁵⁰ Jämför Regeringens proposition 2006/07:80 *Bidragsbrottslag*, s. 49 f.

8.5 Den enskildes skyldighet att anmäla ändrade förhållanden bör begränsas

Förslag: Anmälningsskyldigheten enligt 110 kap. 46 § socialförsäkringsbalken i ärenden som har förts över från kommun till Försäkringskassan ska inte gälla för sådana ändrade förhållanden som enbart avser tiden före den dag då Försäkringskassans beslut börjar gälla.

Enligt 110 kap. 46 § första stycket socialförsäkringsbalken ska den som ansöker om eller har rätt till assistansersättning anmäla till Försäkringskassan sådant som påverkar rätten till eller storleken på ersättningen. Detsamma gäller den som ersättningen har betalats ut till, om denne känner till de ändrade förhållandena.⁵¹ I LSS finns inte någon motsvarande anmälningsskyldighet.

Om den försäkrade inte har anmält ändrade förhållanden får Försäkringskassan dra in eller sätta ned ersättningen.⁵²

Anmälningsskyldigheten är kopplad till förmånerna enligt socialförsäkringsbalken. Det anges inte för vilken tidpunkt skyldigheten omfattar, däremot att en anmälan ska göras så snart som möjligt och senast fjorton dagar efter det att den anmälningsskyldige fick kännedom om förändringen.⁵³

Vi bedömer att enskildas anmälningsskyldighet ska begränsas så att den endast gäller ändrade förhållanden som avser tiden från och med den tidpunkt då Försäkringskassans beslut börjar gälla. Anledningen till detta är att de enskilda ska veta från vilket datum som de är skyldiga att anmäla ändrade förhållanden. Det ska också på förhand vara tydligt och förutsägbart vilka ändrade förhållanden som omfattas av anmälningsskyldigheten.

En annan anledning är att det kan vara svårt för enskilda att leva upp till en omfattande anmälningsskyldighet bakåt i tiden på ett korrekt sätt. Detta särskilt om den enskilde har haft personlig assistans en längre tid.

⁵¹ 110 kap. 46 § första och tredje stycket socialförsäkringsbalken.

⁵² 110 kap. 52 § första stycket 3 socialförsäkringsbalken.

⁵³ 110 kap. 47 § socialförsäkringsbalken.

8.5.1 Försäkringskassan bör informera om regler för återbetalning

Bedömning: Det är viktigt att Försäkringskassan ger tydlig information till enskilda om vilka regler som gäller för återbetalning i beslut om rätt till assistansersättning efter att den enskildes kommunala beslut om personlig assistans har förts över till staten.

Försäkringskassan ska besluta om återbetalning av ersättning som myndigheten har beslutat enligt socialförsäkringsbalken, bland annat om ersättning har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp och den som fått ersättningen har insett eller skäligen borde ha insett detta.⁵⁴ Försäkringskassan får besluta om återkrav av assistansersättning från den försäkrades förmyndare, annan ställföreträdare eller den till vilken ersättningen har betalats ut enligt 51 kap. 19 § socialförsäkringsbalken i stället för från den försäkrade.⁵⁵ Försäkringskassan får helt eller delvis efterge ett krav på återbetalning, om det finns särskilda skäl för det.⁵⁶

För att Försäkringskassan ska kunna besluta om återbetalning krävs alltså inte att någon har orsakat den felaktiga utbetalningen. Det kan till exempel vara fråga om att Försäkringskassan av misstag har betalat ut ett för stort belopp. För att den enskilde ska undgå återbetalningsskyldighet krävs i stället att mottagaren är i god tro.⁵⁷

Vårt förslag innebär att de enskilda inte ska ha någon anmälningskyldighet för sådana omständigheter som har inträffat före överföringen. Trots detta kan Försäkringskassan senare besluta om återbetalning av ersättning som myndigheten själv har betalat ut. Detta gäller om Försäkringskassans beslut har blivit felaktigt eller med för högt belopp och den enskilde inte kan anses ha varit i god tro. En sådan återbetalning kan alltså göras på grund av omständigheter som inträffat före överföringen, eftersom det inte finns något krav på något orsakssamband, så länge den enskilde varit i ond tro.

Även om återbetalningsbestämmelsen i socialförsäkringsbalken har stora likheter med motsvarande bestämmelse i LSS är det viktigt att Försäkringskassan är tydlig gentemot de enskilda med vilka

⁵⁴ 108 kap. 2 § andra stycket socialförsäkringsbalken.

⁵⁵ 108 kap. 9 a § socialförsäkringsbalken.

⁵⁶ 108 kap. 11 § socialförsäkringsbalken.

⁵⁷ SOU 2009:6 Återkrav inom välfärdssystemen - förslag till lagstiftning, s. 110.

regler om återbetalning som gäller för beslutet om rätt till assistansersättning.

8.6 Kommunernas handläggning efter ikraftträdandet

När ett statligt huvudmannaskap träder i kraft behöver kommunernas ansvar för beslut och finansiering av personlig assistans i vissa fall kvarstå på olika sätt.

8.6.1 Kommunerna ska handlägga färdigt pågående ansökningar

Förslag: En kommun är skyldig att slutföra en utredning och fatta beslut i ansökningar om insats enligt 9 § 2 LSS som var pågående den 1 januari 2026. Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för kommunens prövning i sådana ärenden.

Kommunens prövning omfattar dock endast tid före ikraftträdandet, när det gäller ansökningar avseende personer som samtidigt har ansökt om personlig assistans enligt LSS och assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken och ansökan om assistansersättning avser tid från och med den 1 januari 2026. Det samma gäller om kommunen har anmält enligt 15 § 8 LSS att den enskilde kan antas ha rätt till assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken.

Vi föreslår att kommunerna ska vara skyldiga att handlägga färdigt ansökningar om personlig assistans enligt LSS och fatta beslut i ärenden som är pågående den 1 januari 2026. Kommunerna ska även handlägga färdigt och fatta beslut i sina öppna omprövningsärenden. När kommunerna fattar beslut i dessa ärenden ska de tillämpa äldre bestämmelser för tid före den 1 januari 2026.

Anledningen till vårt förslag är att om ofärdiga kommunala utredningar skulle flyttas över till Försäkringskassan medför detta en risk för effektivitetsförluster. Detta eftersom utredningarna kan behöva göras om eller kompletteras när de byter myndighet. De enskilda kan uppleva det som betungande om utredningssamtal och andra

utredningsåtgärder behöver göras om. Det finns även en risk för att antalet öppna ansökningsärenden hos Försäkringskassan ökar vilket kan leda till längre handläggningstider i förmånen.

Parallella pågående ansökningar hos båda myndigheter behöver hanteras på ett särskilt sätt

Det kan finnas personer som har ansökt om både personlig assistans hos kommunen och om assistansersättning hos Försäkringskassan. Det kan också finnas ärenden där en kommun har anmält till Försäkringskassan att den enskilde kan antas ha rätt till assistansersättning. Det kan alltså finnas personer som den 1 januari 2026 har pågående ärenden hos båda myndigheterna. Vi anser att dessa situationer bäst löses genom att kommunen endast fattar beslut om personlig assistans som avser tid före det att den nya lagstiftningen träder i kraft. Den enskildes ansökan om personlig assistans för tid efter det ändrade huvudmannaskapet ska då prövas enbart av Försäkringskassan.

Kommunen behöver därmed få kännedom om att det finns ett ärende om assistansersättning hos Försäkringskassan. Ur ett integritets- och sekretessmässigt perspektiv är den lämpligaste åtgärden att kommunen, när ansökan avser tid efter ikraftträdandet, frågar den enskilde om denne har ansökt även om assistansersättning. Därtill är vårt förslag att Försäkringskassan från och med ikraftträdandet ska höra kommunen när en försäkrad ansöker om eller beviljas assistansersättning.⁵⁸ Försäkringskassan ska också, förutom vid tillfällig utökning av personlig assistans, meddela ansvarig kommun att en försäkrad ansökt om assistansersättning. Vi bedömer att dessa möjligheter är tillräckliga för att en kommun ska få den kännedom som den behöver om det finns ett pågående ärende om assistansersättning.

⁵⁸ Förslaget till 51 kap. 21 § socialförsäkringsbalken.

8.6.2 Kommunens beslut upphör när Försäkringskassans beslut börjar gälla

Förslag: Kommunens beslut om rätt till insats enligt 9 § 2 ska upphöra att gälla när Försäkringskassans beslut börjar gälla.

I samband med överföringen av ett kommunalt ärende kommer Försäkringskassan att fatta ett nytt beslut om rätt till förmån. Den enskilde får därmed ett nytt gällande beslut som säkerställer rätten till personlig assistans. Från och med denna tidpunkt täcks den enskildes behov av stöd av assistanstimmar enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken. Eftersom vi föreslår en ändring av befintlig lydelse i 9 § 2 LSS innebär Försäkringskassans beslut inte per automatik att kommunens beslut upphör att gälla. Det behövs därför en övergångsbestämmelse som reglerar att kommunens beslut ska upphöra att gälla vid den tidpunkt då Försäkringskassans beslut börjar gälla. Den enskilde skulle annars kunna kompenseras två gånger för sin rätt till personlig assistans.

En sådan övergångsbestämmelse behövs också för att förhindra att en del av kommunens beslut skulle kvarstå, för det fall Försäkringskassans beslut i någon del skulle anses innebära en minskning av den enskildes rätt till personlig assistans. En sådan situation bör nämligen i stället lösas genom begäran om omprövning och överklagande av Försäkringskassans beslut alternativt genom att den enskilde ansöker om fler assistanstimmar hos Försäkringskassan.

Det är endast kommunens beslut om och finansiering av insatsen som ska upphöra att gälla. Om kommunen utför den enskildes assistans kvarstår detta utföraransvar.

8.6.3 Kommunen behåller ansvaret för vissa ärenden

Förslag: När Försäkringskassan har fattat beslut behåller kommunen ansvaret för sitt beslut enligt 9 § 2 till den tidpunkt då Försäkringskassans beslut om assistansersättning börjar gälla.

Kommunerna behåller också ansvaret för sådana beslut enligt 9 § 2 LSS som inte ska föras över till staten.

Vi bedömer att kommunerna ska ansvara för ett gällande beslut om personlig assistans tills att Försäkringskassans beslut om rätt till assistansersättning har börjat gälla.

Syftet med denna övergångsbestämmelse är att motverka att någon enskilds rätt till personlig assistans faller mellan stolarna därför att ingen myndighet vill ta på sig ansvaret för insatsen. Genom övergångsbestämmelsen har en kommun fortsatt ett uttryckligt ansvar för sina beslut om personlig assistans som inte har anmälts, eller där Försäkringskassan ännu inte har fattat något beslut om rätt till assistansersättning, eller där ett sådant beslut har fattats men ännu inte har börjat gälla.

Kommunens fortsatta ansvar gäller i samma utsträckning som tidigare. Detta innebär att ansvaret omfattar även bland annat ansökningar om tillfällig utökning och ansökningar om ersättning för sjuklön.

8.6.4 Äldre bestämmelser fortsätter att gälla för de beslut som kommunen behåller ansvaret för

Förslag: Äldre bestämmelser gäller fortfarande för beslut om personlig assistans enligt 9 § 2 LSS som inte har förts över till Försäkringskassan.

Bestämmelsen i 6 § fjärde stycket LSS ska tillämpas för personlig assistans som kommunen utför efter ikraftträdandet.

Som vi har konstaterat i avsnitt 8.2.5 finns det kommunala beslut som inte kan föras över till Försäkringskassan. Kommunerna ska fortsatt ansvara för de beslut som inte kan föras över till staten.

Kommunernas ansvar förutsätter att kommunen kan tillämpa äldre bestämmelser om personlig assistans för besluten. Detta eftersom de enskilda vars beslut inte kan föras över till staten inte ska drabbas negativt av en övergång till ett statligt huvudmannaskap. Vi föreslår därför en övergångsbestämmelse med innebörden att äldre bestämmelser ska fortsätta gälla för beslut som kommunen alltjämt ansvarar för efter en övergång till ett statligt huvudmannaskap. Undantag ska dock göras vad gäller 6 § fjärde stycket LSS, som definierar god kvalitet för personlig assistans. All personlig assistans som utförs efter ikraftträdandet ska omfattas av samma definition av god kvalitet och krav på självbestämmande.

8.6.5 Försäkringskassan tar över tillfällig utökning av personlig assistans

Förslag: För tid från och med den 1 januari 2026 ska Försäkringskassan ensamt ansvara för ansökningar om tillfällig utökning i ärenden om assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken.

Kommunerna har fortsatt kvar ansvaret för beslut om tillfällig utökning i ärenden om personlig assistans enligt LSS som ännu inte har förts över eller inte ska föras över till Försäkringskassan. Detta gäller även om ansökan till kommunen om tillfällig utökning avser tid efter att beslutet om insats enligt 9 § 2 har förts över till Försäkringskassan.

Kommunens ansvar gäller också om ansökan om tillfällig utökning görs efter att ärendet har förts över till Försäkringskassan, men avser tid före överföringen.

Kommunerna har i dag ansvaret för alla ansökningar om tillfällig utökning av personlig assistans. Kommunernas ansvar omfattar alltså även ansökningar från personer som får assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken. Vi föreslår att i en övergång till ett statligt huvudmannaskap ska Försäkringskassan ta över ansvaret för ansökningar om tillfällig utökning (se avsnitt 4.5.3).

I samband med en förändring av huvudmannaskapet finns tre grupper av ärenden där omfördelningen av kommunernas ansvar kan behöva göras på olika sätt.

- Ansökningar om tillfällig utökning i befintliga ärenden om assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken.
- Ansökningar om tillfällig utökning i ärenden om personlig assistans enligt 9 § 2 LSS, som inte har förts över till Försäkringskassan.
- Ansökningar om tillfällig utökning i ärenden som har förts över från en kommun till Försäkringskassan.

När det gäller befintliga ärenden om assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken föreslår vi att Försäkringskassans ansvar ska börja gälla för ansökningar om tillfällig utökning som avser tid från och med den 1 januari 2026. Denna övergångsbestämmelse sammanfaller med

övergångsbestämmelsen om vilka ansökningar om rätten till förmån som Försäkringskassan ansvarar för.

I de ärenden som ska föras över respektive har förts över från en kommun kan det uppstå två olika situationer där ansvarsgränserna är oklara. Dels de ansökningar som görs i förväg men som avser tid efter att ärendet har förts över till Försäkringskassan. Dels de ansökningar som görs i efterhand, efter att Försäkringskassan har tagit över ärendet, men som avser tid före överföringen.

Vi bedömer att kommunerna bör ansvara för de beslut om tillfällig utökning som kommunen har fattat innan ärendet fördes över till staten. Detta ansvar gäller även för beslut som avser tid efter att Försäkringskassan har tagit över ansvaret för ärendet.

Vi bedömer vidare att kommunerna ska ansvara för ansökningar om tillfällig utökning som avser tid före det att Försäkringskassans beslut börjar gälla, även om ansökan görs efter överföringen. En sådan ansökan bör nämligen vara enklare att utreda för kommunerna än för Försäkringskassan, eftersom kommunerna har ansvarat för den enskildes beviljade insats för denna tidsperiod.

8.6.6 Staten ska kompensera kommunerna genom ett riktat statsbidrag

Förslag: Kommunerna kan i efterhand kompenseras för kostnader för personlig assistans som har utförts i överförda ärenden under tid från det att lagstiftningen om ett ändrat huvudmannaskap träder i kraft till dess att Försäkringskassans beslut om assistansersättning börjar gälla, dock längst till och med den 31 december 2026. Ersättningen ska ske i form av ett riktat statsbidrag och ska ges med schablonbeloppet för assistansersättningen. Ersättningen får avse de kostnader som en kommun har haft för assistanstimmar som har utförts inom ramen för beviljade timmar under tidsperioden. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om ett sådant statsbidrag.

Bedömning: Regeringen bör följa upp om det behövs fortsatt ekonomisk kompensation till kommunerna efter den 31 december 2026. Försäkringskassan bör administrera statsbidraget. Om kom-

munen har haft kostnader som går utöver schablonbeloppet står kommunen för dessa.

Som vi har beskrivit i avsnitt 8.2.4 bör den praktiska överföringen av de lagakraftvunna kommunala besluten planeras för en period om tolv månader från och med den 1 januari 2026. Kommunerna kommer därmed att fortsätta att stå för kostnaden för personlig assistans fram till att Försäkringskassan tar över deras ärenden. En löpande överföring av besluten medför att en kommuns kostnader för personlig assistans bland annat beror på vid vilken tidpunkt kommunens beslut förs över till staten.

Ett statsbidrag kan minska eventuella negativa ekonomiska konsekvenser för kommunerna

Det finns en risk att huvudmannaskapsförändringen kan få ekonomiska konsekvenser för kommunerna beroende på vid vilken tidpunkt staten tar över kommunens ärenden om personlig assistans. En löpande överföring innebär nämligen att kommunernas beslut förs över till staten vid olika tidpunkter. Kommunerna kan eventuellt inte påverka vid vilken tidpunkt som deras beslut ska föras över. Kommuner vars beslut förs över vid en senare tidpunkt under 2026 får generellt högre kostnader för personlig assistans jämfört med kommuner vars beslut förs över vid en tidigare tidpunkt. Kostnaderna för den personliga assistansen under detta år hamnar därmed utanför kommunernas kontroll. Den ekonomiska regleringen, där staten tillförs medel för den verksamhet som förs över från kommunerna, sker i sin helhet den 1 januari 2026.

För att undvika att en löpande överföring i sig medför negativa ekonomiska effekter för kommunerna föreslår vi att kommunerna retroaktivt ska kunna få ekonomisk ersättning för personlig assistans som de har finansierat och som har utförts under 2026. Ersättningen ska ske i form av ett riktat statsbidrag. Möjligheten till statsbidrag ska gälla från det att lagstiftningen om ett ändrat huvudmannaskap träder i kraft till och med den tidpunkt då Försäkringskassans beslut om assistansersättning börjar gälla för ett visst ärende.

Statsbidraget ska dock som längst kunna ges avseende kostnader som kommunerna haft för personlig assistans som utförts till och

med den 31 december 2026, det vill säga den tidpunkt när alla lagakraftvunna beslut som utgångspunkt ska vara överförda till Försäkringskassan. Syftet med statsbidraget får anses vara uppfyllt vid denna tidpunkt. Att det kan finnas kommunala beslut som av olika individuella skäl inte kan föras över förrän vid ett senare tillfälle motiverar inte att statsbidraget ska utgå för en längre tid än maximalt tolv månader. Statsbidraget skulle annars kunna omfatta en mycket lång tid. Hur länge statsbidraget kan behöva betalas ut kan vara svårt att förutse i förväg. Ett förlängt statsbidrag skulle alltså försvåra både planeringen och administrationen av bidraget. Det skulle också öka kostnaderna för dess administration.

Eftersom det kommer att råda osäkerhet om hur många kommunala ärenden om personlig assistans som inte har förts över senast den 31 december 2026 finns det dock anledning för regeringen att följa upp om det behövs fortsatt ekonomisk kompensation till kommunerna även efter denna tidpunkt.

Regleringen av statsbidraget kan göras i förordning. Den administrerande myndigheten bör dock få ett bemyndigande att meddela verkställighetsföreskrifter till förordningen, exempelvis om sådant som rör ansökan. För att underlätta för kommunerna bör en ansökan om statsbidraget inte kräva fler uppgifter och mer administration än vad som är nödvändigt.

Ersättning ska ske med schablonbeloppet

Ersättningen ska ske genom ett riktat statsbidrag i form av kostnadsersättning. Ersättningen ska avse en kommuns kostnader för assistanstimmar som har utförts inom ramen för beviljade timmar under den aktuella perioden, efter ikraftträdandet men innan ärendet tagits över av Försäkringskassan. Ersättningen får avse både en kommuns kostnader för insatsen biträde av personlig assistent och ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans. I detta ingår exempelvis kostnader för tillfällig utökning av den personliga assistansen och kostnader för sjuklön.

Ersättning till kommunerna ska ske med schablonbeloppet⁵⁹ för assistansersättningen för 2026.⁶⁰

⁵⁹ 51 kap. 11 § socialförsäkringsbalken och 5 § förordningen om assistansersättning.

⁶⁰ Eftersom schablonbeloppet även omfattar merkostnader för sjuklön täcks även kommunernas kostnader för detta.

Ett alternativ skulle kunna vara att kommunerna ersätts för faktiska kostnader. Ett sådant förslag skulle dock kräva en mer omfattande handläggning och administration för både sökande och administrerande myndighet. Vi bedömer därför att den enklaste hanteringen och som också täcker de flesta av kommunernas kostnader för assistansen är att använda samma nivå för ersättningen som schablonbeloppet för assistansersättning.⁶¹ Detta innebär att kommunerna får stå för eventuella överskjutande kostnader.

Försäkringskassan bör administrera statsbidraget

Socialstyrelsen är den myndighet som har ett särskilt ansvar för att pröva frågor om statsbidrag inom vård och omsorg.⁶² Vi bedömer dock att Försäkringskassan är en mer lämplig myndighet för att administrera det föreslagna statsbidraget. Försäkringskassan är nämligen den myndighet som för statens räkning ska genomföra och ansvara för överföringen av de kommunala besluten om personlig assistans. Hur mycket ersättning som ska betalas ut till en kommun beror på hur mycket assistans som har utförts inom ramen för beviljade timmar och därmed på vid vilken tidpunkt som Försäkringskassans beslut i de överförda ärendena börjar gälla.

Vi bedömer att om en annan myndighet än Försäkringskassan skulle administrera statsbidraget, skulle kommunerna eller den administrerande myndigheten först behöva begära ut uppgifter och underlag från Försäkringskassan för att kunna handlägga ansökan och betala ut ersättningen till kommunerna.

I egenskap av ansvarig myndighet för assistansersättningen har Försäkringskassan redan god kännedom om kostnader för utförd assistans. Om Försäkringskassan administrerar utbetalningen av statsbidraget bör denna handläggning därmed kunna förkortas och effektiviseras. Kostnaderna för administrationen av statsbidraget bör därmed bli lägre än om Socialstyrelsen eller någon annan myndighet administrerade bidraget.

Även ur ett sekretess- och personuppgiftsperspektiv är det lämpligt att minimera antalet involverade myndigheter. Vidare bedömer vi att det skulle vara svårare för en annan myndighet att hantera

⁶¹ 5 § förordningen om assistansersättning.

⁶² 1 § andra stycket och 5 § andra stycket 4 förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

eventuella problem som kan uppstå under överföringsperioden och att justera eventuella felaktigheter med anledning av en kommuns ansökan om ersättning för kostnader i ett överfört ärende.

Försäkringskassan har även tidigare hanterat utbetalning av riktade statsbidrag.⁶³ Att administrera ett statsbidrag är därmed ingen ny eller okänd uppgift för myndigheten.

8.7 Försäkringskassans handläggning efter ikraftträdandet

I detta avsnitt redogör vi för våra förslag när det gäller Försäkringskassans handläggning efter att staten har tagit över huvudmannaskapet för insatsen personlig assistans.

8.7.1 Äldre bestämmelser ska tillämpas för tid före ikraftträdandet

Förslag: Äldre bestämmelser ska fortsätta att gälla för assistansersättning som avser tid före ikraftträdandet.

Vi föreslår att äldre bestämmelser ska fortsätta att gälla för assistansersättning som avser tid före lagens ikraftträdande. Enskilda ska inte behöva ansöka på nytt om assistansersättning för att tillvarata sin rätt, om personen når upp till kraven för rätt till assistansersättning enligt den nya, men inte enligt den tidigare, lagstiftningen.

8.7.2 Försäkringskassan finansierar assistansen från och med den dag då myndighetens beslut börjar gälla.

Förslag: Försäkringskassan ska ersätta kostnaderna för personlig assistans i ett överfört beslut från den tidpunkt då Försäkringskassans beslut börjar gälla.

⁶³ 5 § förordningen (2020:1003) om statsbidrag för kostnader som avser personlig skyddsutrustning för personliga assistenter till följd av sjukdomen covid-19.

Försäkringskassans ansvar som finansiär av den personliga assistansen börjar gälla samma dag som Försäkringskassans beslut om rätt till assistansersättning i ett överfört ärende börjar gälla. Syftet med övergångsbestämmelsen är att förtydliga vid vilken tidpunkt Försäkringskassans ansvar som huvudman för den personliga assistansen börjar gälla i ett ärende.

8.7.3 51 kap. 17 § socialförsäkringsbalken ska fortsätta tillämpas i vissa fall

Förslag: Bestämmelsen i 51 kap. 17 § ska fortsätta att vara tillämplig för tid före ikraftträdandet i ärenden som har inletts hos kommunen före ikraftträdandet.

I samband med övergången till ett statligt huvudmannaskap ska 51 kap. 17 § socialförsäkringsbalken upphöra att gälla. I bestämmelsen anges att om den försäkrade har fått biträde av personlig assistent genom kommunen får Försäkringskassan besluta att assistansersättningen ska betalas ut till kommunen i den utsträckning den motsvarar avgiften till kommunen för sådan hjälp.

Vi föreslår att bestämmelsen fortsätter att vara tillämplig för ärenden om assistansersättning, som har inletts hos kommunen före ikraftträdandet. Bestämmelsen tillämpas dock endast för tid före ikraftträdandet. För tid efter ikraftträdandet finns möjlighet för kommunerna att ansöka om statsbidrag för sina kostnader för personlig assistans. Kommunerna skulle därför kunna bli dubbelt kompenserade för samma kostnader om 51 kap. 17 § socialförsäkringsbalken var tillämplig även för tid efter ikraftträdandet.

8.8 Inga EU-rättsliga skillnader mot i dag

En följd av ett ändrat huvudmannaskap är att enskilda efter överföringen av ett kommunalt beslut beviljas förmånen assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken i stället för personlig assistans enligt LSS. Förmånen assistansersättning ingår i sakområdet för för-

ordning 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.⁶⁴ Från och med att Försäkringskassans beslut börjar gälla behandlas ärendet på samma sätt som befintliga ärenden om assistansersättning i gränsöverskridande situationer.

Kommunernas utförande av den personliga assistansen sker fortsatt inom ramen för den kommunala befogenheten. Det bör alltså inte bli någon skillnad jämfört med hur det fungerar i dag vad gäller kommunernas utförande av personlig assistans.

8.9 Det behövs ändringar i sekretesslagstiftningen

I detta avsnitt redogör vi för behov av ändringar i sekretesslagstiftningen för att de kommunala besluten ska kunna föras över till Försäkringskassan.

8.9.1 Sekretess för uppgifter som ska föras över från kommunen till staten

Vid en överföring av kommunala beslut om personlig assistans till Försäkringskassan kommer uppgifter om de enskildas hälsotillstånd och andra personliga förhållanden att behöva föras över mellan myndigheterna. För dessa uppgifter gäller bestämmelser om sekretess.

I kommunernas LSS-handläggning råder en presumtion för sekretess för uppgifter om enskilds personliga förhållanden. Uppgifter om enskilda får som huvudregel bara lämnas ut om det står klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men.⁶⁵

För uppgifter hos Försäkringskassan gäller ett svagare sekretessskydd än hos kommunerna. Sekretess gäller för en uppgift om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.⁶⁶ Det avgörande för sekretessbedömningen är om uppgiften som sådan är av den arten att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som ska skyddas.⁶⁷

⁶⁴ Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

⁶⁵ 26 kap. 1 § OSL.

⁶⁶ 28 kap. 1 § OSL.

⁶⁷ Regeringens proposition 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m.; del A, s. 80.

En myndighet får inte utan vidare lämna ut uppgifter till en annan myndighet utan samtycke från den enskilde. Möjligheten att utbyta information beror bland annat på om det finns en lagreglerad uppgiftsskyldighet. En sådan uppgiftsskyldighet kan ta sikte på utlämnande av uppgifter av speciellt slag, gälla en viss myndighets rätt att få del av uppgifter i allmänhet eller avse skyldighet för en viss myndighet att lämna information till andra myndigheter.⁶⁸

Om en uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning får en uppgift lämnas till en annan myndighet utan hinder av sekretess.⁶⁹ Hit hör både fall då en myndighet som sådan lämnar en uppgift till en annan myndighet och fall då en enskild tjänsteman lämnar en sådan uppgift på myndighetens vägnar.⁷⁰

8.9.2 Kommunerna får en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet

Förslag: En kommun ska vara skyldig att i samband med överföringen av ett ärende om personlig assistans lämna ut de uppgifter som är nödvändiga för att Försäkringskassan ska kunna fullgöra sitt uppdrag inom ramen för assistansersättningen. Skyldigheten upphör att gälla när Försäkringskassan har fattat beslut om rätt till assistansersättning enligt övergångsbestämmelserna.

Bedömning: Denna uppgiftsskyldighet medför att 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, blir tillämplig. Regeln är sekretessbrytande. Uppgifterna som omfattas av skyldigheten kan därmed föras över från kommunen till Försäkringskassan utan hinder av eventuell sekretess enligt OSL.

För att de kommunala besluten ska kunna föras över till Försäkringskassan krävs att alla nödvändiga uppgifter och handlingar kan föras över utan hinder av sekretess.

Vi föreslår därför att kommunerna i samband med överföringen av ett ärende ska lämna över de uppgifter till Försäkringskassan som är nödvändiga för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag

⁶⁸ Regeringens proposition 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m.; del A, s. 322.

⁶⁹ 10 kap. 28 § första stycket OSL.

⁷⁰ Regeringens proposition 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m.; del A, s. 482.

inom assistansersättningen. Vi bedömer att en sådan uppgiftsskyldighet medför att de uppgifter som är nödvändiga för dessa ändamål kan lämnas ut utan hinder av sekretess. Eftersom sekretesskyddet för uppgifterna följer av lag ska även en bestämmelse som bryter detta skydd placeras i lag.

En sekretessbrytande bestämmelse medför inte att de aktuella uppgifterna blir offentliga i samband med en överföring, utan de fortsätter att ha ett sekretesskydd även hos Försäkringskassan.

Ändamålet styr vilka uppgifter som kommunerna ska lämna över till Försäkringskassan

Det kan variera från ärende till ärende vilka uppgifter som kan anses nödvändiga att föra över. Det är i första hand Försäkringskassan som i varje ärende avgör vilka uppgifter som är nödvändiga för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Ändamålet med användningen av uppgifterna styr vilka uppgifter som kommunerna ska lämna i varje enskilt fall.

Med att Försäkringskassan ska kunna fullgöra sitt uppdrag inom ramen för assistansersättningen avses framför allt att myndigheten ska kunna besluta om rätt till assistansersättning och i övrigt handlägga ärendet om assistansersättning fortsättningsvis. Det handlar om att Försäkringskassan framöver ska kunna tillämpa regelverket för assistansersättningen fullt ut, även för beslut som har förts över från en kommun. Det bör alltså typiskt sett handla om att kommunerna ska föra över sitt beslut och det underlag som har legat till grund för beslutet. Det kan till exempel röra sig om kommunens utredning och dokumentation, behovsbedömning samt medicinska och andra former av underlag.

Kommunernas uppgiftsskyldighet avgränsas i tid

Kommunernas uppgiftsskyldighet ska bara avse de handlingar och uppgifter som lämnas över i samband med att ett beslut förs över till staten. Skyldigheten ska upphöra att gälla när Försäkringskassan har fattat beslut om rätt till assistansersättning enligt övergångsbestämmelserna. Bedömningen av vilka uppgifter och handlingar i kommunens ärende som är nödvändiga för att Försäkringskassan ska kunna

fatta beslut och fortsatt handlägga det ska göras i samband med överföringen. Därefter finns inte längre samma behov av att kringgå det skydd som sekretessen uppställer för de enskildas uppgifter. Kommunernas uppgiftsskyldighet ska därför upphöra vid tidpunkten för Försäkringskassans beslut.

Det finns ett skydd mot betydande intrång i personliga förhållanden

När det gäller sekretessbrytande regler till förmån för myndigheter som avser uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden måste hänsyn tas till att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i sina personliga förhållanden.⁷¹ En inskränkning i denna fri- och rättighet får endast göras i lag.⁷²

De uppgifter som kommunen lämnar över till Försäkringskassan i samband med en överföring kommer bland annat att avse enskildas personliga förhållanden. Vi behöver därför ta hänsyn till att den föreslagna uppgiftsskyldigheten kan utgöra ett sådant betydande intrång.

Att uppgifterna omfattas av stark sekretess hos kommunerna medför inte att uppgiftsskyldigheten automatiskt anses utgöra ett betydande intrång i den enskildes personliga förhållanden. Även andra omständigheter måste beaktas vid den bedömningen, till exempel på vilket sätt och för vilka syften mottagaren av uppgifterna hanterar utlämnade uppgifter.⁷³

Syftet med vårt förslag är att den enskilde, utan att behöva ansöka på nytt, ska kunna behålla sin tidigare rätt till insats. Uppgifter om personliga förhållanden förs över mellan myndigheterna för att Försäkringskassan ska kunna fatta ett sådant beslut och i övrigt handlägga ärendet.

Förslagen syftar också till att de enskilda i minsta möjliga utsträckning ska drabbas negativt av ett förändrat huvudmannaskap. Detta samtidigt som en förändring av huvudmannaskapet kan genomföras på ett så effektivt sätt som möjligt, som också hushållar med statens medel. Den sekretessbrytande övergångsbestämmelsen ska bara vara tillämplig på uppgifter i en kommuns ärende som är nödvändig för Försäkringskassans uppdrag inom assistansersättningen.

⁷¹ 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen.

⁷² 2 kap. 20 § första stycket regeringsformen.

⁷³ Regerings proposition 2009/10:80 *En reformerad grundlag*, s. 184.

Det innebär att uppgifterna inte kan föras över slentrianmässigt, utan att myndigheterna i varje ärende behöver göra en viss urskiljning vid överföringen. Uppgiftsskyldigheten upphör att gälla vid tidpunkten för Försäkringskassans beslut om rätt till förmån. Kommunernas uppgiftsskyldighet ska dessutom placeras i lag.

Vi bedömer därför att även om den sekretessbrytande bestämmelsen skulle anses utgöra ett betydande intrång i den enskildes personliga förhållanden utgör förslaget en godtagbar inskränkning i denna rättighet, eftersom syftet är att skydda de individer som sekretesskyddet avser från negativa följdverkningar av ett förändrat huvudmannaskap.

8.9.3 Socialtjänstsekretessen ska inte föras över

Bedömning: Vi anser att den befintliga socialförsäkringssekretessen är tillräcklig för att skydda uppgifterna i de överförda ärendena. Vi föreslår därför inte en sekundär sekretessbestämmelse om att socialtjänstsekretessen ska fortsätta att tillämpas hos Försäkringskassan på uppgifter som har förts över i samband med en överföring.

Sekretess följer som huvudregel inte med en uppgift när den lämnas till en annan myndighet. Behovet av och styrkan i sekretess kan nämligen inte bestämmas enbart med hänsyn till sekretessintresset, utan måste vägas mot intresset av insyn i myndigheternas verksamhet.⁷⁴ Huvudprincipen är alltså att sekretess ska regleras genom primära sekretessbestämmelser. I vissa fall har det dock införts bestämmelser om överföring av sekretess.⁷⁵

Som vi har konstaterat i avsnitt 8.9.1 innebär en överföring av ett beslut om personlig assistans att uppgifterna i ärendet kommer att omfattas av ett svagare sekretesskydd hos Försäkringskassan jämfört med hos kommunen. Vi anser dock att det inte behöver införas en sekundär sekretessbestämmelse för dessa uppgifter, eftersom vi bedömer att de ärenden som har flyttats över från en kommun inte behöver ett starkare sekretesskydd än de ärenden där Försäkringskassan ursprungligen har beslutat om rätten till förmån. Ärendena innehåller nämligen samma slags uppgifter oavsett vem som fattat

⁷⁴ Regeringens proposition 2008/09:150 *Offentlighets- och sekretesslag*, s. 285.

⁷⁵ Jämför Regeringens proposition 2008/09:150 *Offentlighets- och sekretesslag*, s. 285–286.

det ursprungliga beslutet. Om de enskilda i stället hade beviljats rätt till assistansersättning baserat på egen ansökan eller på kommunens anmälan enligt 15 § 8 LSS hade uppgifterna redan från början omfattats av socialförsäkringssekretessen.

Även socialförsäkringssekretessen kräver att Försäkringskassan gör en sekretessprövning innan myndigheten bestämmer om en viss uppgift kan lämnas ut. En sådan prövning beaktar bland annat om uppgiften är harmlös eller känslig. Uppgifter om hälsa anses normalt sett känsliga och utgångspunkten är därför att sådana uppgifter inte lämnas ut.⁷⁶ Känsliga uppgifter i ett överfört ärende får alltså anses ha ett fortsatt gott skydd även efter att de har förts över till Försäkringskassan och assistansersättningen.

8.10 Behandling av personuppgifter kräver inte ändring i lag

Bedömning: För att föra över ett kommunalt beslut behöver myndigheterna behandla personuppgifter. Rättsliga grunder för denna personuppgiftsbehandling är

- att utföra uppgift av allmänt intresse,
- fullgöra rättslig förpliktelse,
- som ett led i myndighetsutövning.

Regleringen i 3 kap. 1–7 §§ lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning är tillräcklig för att motivera att myndigheterna tar del av och använder känsliga uppgifter i samband med att kommunala beslut om personlig assistans förs över till staten.

8.10.1 Det finns rättslig grund för personuppgiftsbehandling

Både kommunerna och Försäkringskassan behöver behandla personuppgifter för att det ska gå att genomföra en huvudmannaskapsförändring. För att Försäkringskassan ska kunna ta över ett ärende be-

⁷⁶ Försäkringskassan (2021) *Offentlighet, sekretess och behandling av personuppgifter, Vägledning 2001:3, version 6*, beslutad 2021-11-11, s. 92 och 94.

höver kommunen sammanställa och föra över de handlingar och uppgifter i ärendet som är nödvändiga för att Försäkringskassan ska ta över det. Detta kan kräva ett annat rättsligt stöd än det stöd som kommunen hade för handläggningen av ansökan och för sitt beslut. Försäkringskassan behöver å sin sida kunna ta del av kommunens anmälan, underlag och beslut och handlägga uppgifterna i dessa. Behandlingen av personuppgifter kan gälla både de assistansberättigade och tredje man. Det är endast överlämnandet som kräver nytt rättsligt stöd. Eftersom Försäkringskassan redan i dag behandlar personuppgifter i sin ärendehandläggning krävs inte något nytt rättsligt stöd för detta.

Rättsliga grunder för överföring av beslut

Den europeiska dataskyddsregleringen⁷⁷ och den svenska kompletterande dataskyddslagstiftningen⁷⁸ utgår från att all behandling av personuppgifter ska ha en rättslig grund. Behandling av personuppgifter är bara laglig om minst ett av villkoren i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen är uppfyllt. Varje ändamål måste ha sin egen rättsliga grund och kan inte bygga på att uppgifterna från början behandlades för ett annat ändamål.⁷⁹

Vi bedömer att följande rättsliga grunder är tillämpliga för den personuppgiftsbehandling som krävs för att kommunala beslut om personlig assistans ska kunna föras över till Försäkringskassan.

- Behandlingen krävs för att kommunerna och Försäkringskassan ska kunna utföra en uppgift av allmänt intresse.
- Behandlingen krävs för att kommunerna och Försäkringskassan ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse.
- Behandlingen är ett led i Försäkringskassans och kommunernas myndighetsutövning.

⁷⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (EU:s dataskyddsförordning). EU:s dataskyddsförordning är direkt tillämplig i Sverige. Rätten till skydd av personuppgifter ingår även i de rättigheter som skyddas enligt artikel 8 i Europakonventionen.

⁷⁸ För svensk del finns kompletterande bestämmelser bland annat i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, 114 kap. socialförsäkringsbalken, lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten och förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.

⁷⁹ Regeringens proposition 2017/18:105 *Ny dataskyddslag*, s. 45 f.

Dessa grunder innebär exempelvis att myndigheterna får bedriva verksamhet inom sina befogenheter och genomföra åtgärder för att fullgöra de uppdrag som ankommer på dem genom bland annat lag, förordning eller regleringsbrev.

Den behandling av personuppgifter som krävs för att genomföra överföringen kommer att följa av lag och förordning. Vårt förslag till överföring sker genom att kommunerna ska anmäla sina beslut till Försäkringskassan enligt ett visst för ändamålet anpassat förfarande. Försäkringskassan ska i sin tur handlägga mottagandet och fatta beslut om assistansersättning. Dessutom kan regeringen meddela ytterligare skyldigheter för myndigheterna i förordning.

Samtycke är inte en lämplig rättslig grund

En förutsättning för att myndigheterna ska kunna behandla personuppgifter vid en överföring av kommunala beslut är att behandlingen bygger på en annan rättslig grund än att den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen. Annars skulle kommunerna och Försäkringskassan behöva hämta in de enskildas uttryckliga samtycke innan ett beslut anmäls och förs över från kommunen till staten.

Ett samtycke ska dock vara frivilligt. Enligt EU:s dataskyddsförordning bör samtycke inte användas som rättslig grund när den enskilde i praktiken inte har någon möjlighet att göra ett fritt val och inte heller när den personuppgiftsansvarige är en offentlig myndighet.⁸⁰

Vi bedömer att det inte finns något egentligt fritt val för den enskilde gällande behandlingen av personuppgifter vid överföring till staten. Om den enskilde inte lämnar sitt samtycke skulle det kommunala beslutet inte kunna föras över till Försäkringskassan. Eftersom kommunerna enligt vårt förslag successivt kommer att avvecklas som huvudman för den personliga assistansen kan ett uteblivet samtycke leda till att den enskilde inte får nödvändigt stöd.

⁸⁰ Skäl 43 i EU:s dataskyddsförordning.

8.10.2 Behovet av ett förändrat huvudmannaskap väger tyngre än integritetsriskerna

Vi bedömer att den behandling av nödvändiga personuppgifter som krävs för en förändring av huvudmannaskapet väger tyngre än de enskildas intresse av skydd för den personliga integriteten. Syftet med vårt förslag till överföring är att ett ändrat huvudmannaskap ska påverka individerna så lite som möjligt, samtidigt som huvudmannaskapsförändringen kan genomföras effektivt.

Att föra över kommunala ärendena till staten innebär risker ur ett integritetsperspektiv eftersom ärenden om personlig assistans alltid innehåller känsliga personuppgifter. Besluten innehåller detaljerade beskrivningar och bedömningar av den enskildes hjälpbehov. De innehåller även närmast uteslutande läkarintyg och andra former av medicinska underlag. Det kan också finnas andra typer av känsliga uppgifter i ärendena. De personuppgifter som finns i kommunernas ärenden kan även avse andra än den assistansberättigade.

Vårt förslag bygger på att myndigheterna endast för över nödvändiga personuppgifter. Bedömningen av vilka uppgifter detta gäller behöver göras för varje enskilt ärende.

Ärendena kan föras över elektroniskt, i pappersform eller på annat sätt. Oavsett i vilken form ett ärende förs över ska både kommun och Försäkringskassan säkerställa att obehöriga inte tar del av uppgifterna och att uppgifterna inte blir tillgängliga för ett större antal personer än nödvändigt. Behandlingen av personuppgifter ska enligt vårt förslag som utgångspunkt ske vid ett samlat tillfälle hos respektive myndighet. Vi anser att det ur ett integritetsskyddsperspektiv är en fördel om såväl kommun som Försäkringskassan minimerar antalet personer som handlägger överföringen av ett visst ärende.

8.10.3 En eventuell inskränkning i grundlagsskyddet är godtagbar

Som vi har konstaterat i avsnitt 8.9.2 är var och en enligt regeringsformen skyddad gentemot det allmänna mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.⁸¹

⁸¹ 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen.

Vid bedömningen av vad som är ett betydande intrång ska man ta hänsyn till åtgärdens omfattning och ändamål samt arten av intrånget.⁸² När myndigheter hämtar in beslutsunderlag kan det i många fall anses innebära en kartläggning av enskildas förhållanden.⁸³ Det avgörande för om en åtgärd innebär övervakning eller kartläggning är vilken effekt som åtgärden har. Ju känsligare uppgifter, desto mer ingripande är behandlingen av dem.⁸⁴

Detta skydd i grundlagen kan bara begränsas om det är nödvändigt för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett begränsningen.⁸⁵

Vi bedömer att ett eventuellt intrång i de enskildas personliga förhållanden som sker genom överföringen till ett statligt huvudmannaskap utgör en godtagbar inskränkning i grundlagsskyddet. Detta eftersom det bara är nödvändiga uppgifter om den enskilde som ska föras över och överföringen sker med stöd i lag. Det enda alternativet till överföring skulle vara att begära in ett uttryckligt samtycke från alla individer eller låta dem ansöka om förmånen på nytt. Båda dessa alternativ skulle kunna orsaka flera negativa följd effekter för de enskilda. Det sistnämnda alternativet är dessutom inte förenligt med regeringens direktiv till utredningen.

8.10.4 Befintlig reglering för behandling av känsliga personuppgifter är tillräcklig

Vi bedömer att den befintliga regleringen är tillräcklig för att myndigheterna ska få behandla känsliga personuppgifter som gäller hälsa i samband med ett ändrat huvudmannaskap.

Med känsliga personuppgifter avses personuppgifter som avslöjar vissa särskilt angivna förhållanden, däribland uppgifter om hälsa.⁸⁶ Känsliga personuppgifter får behandlas av en myndighet om

- uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag,

⁸² Regeringens proposition 2009/10:80 *En reformerad grundlag*, s. 250.

⁸³ Regeringens proposition 2009/10:80 *En reformerad grundlag*, s. 180.

⁸⁴ Regeringens proposition 2009/10:80 *En reformerad grundlag*, s. 183.

⁸⁵ Regeringens proposition 2009/10:80 *En reformerad grundlag*, s. 176 f.

⁸⁶ Artikel 9.1 dataskyddsförordningen och 3 kap. 1 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

- behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende,
- behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och den inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet.⁸⁷

För att kommunerna och Försäkringskassan ska kunna genomföra en överföring utan ansökningsförfarande är det nödvändigt att de behandlar känsliga personuppgifter. Varken kommunernas eller Försäkringskassans hantering av överföringen kan ske på annat sätt. Vi bedömer att deras behandling av känsliga personuppgifter har stöd i den befintliga regleringen.

Personnummer och samordningsnummer utgör inte känsliga personuppgifter i dataskyddsförordningens mening, men har ändå en särställning.⁸⁸ De får bara behandlas utan samtycke när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl.⁸⁹ Vi bedömer att det finns skäl för att behandla personnummer och samordningsnummer med hänsyn till vikten av att myndigheterna kan identifiera de enskilda och säkerställa att rätt person beviljas rätt ersättning i samband med överföringen av ett kommunalt beslut.

⁸⁷ Artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning och 3 kap. 3 § första stycket lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

⁸⁸ Regeringens proposition 2017/18:105 *Ny dataskyddslag*, s. 101.

⁸⁹ 3 kap. 10 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

9 Förslagens kostnader och konsekvenser

I detta kapitel redovisar vi våra förslags kostnader och konsekvenser. Hur många personer som kan komma att beviljas assistansersättning om man väljer vårt alternativa förslag till kvalifikation framgår av avsnitt 5.2.7.

I kapitlet redogör vi även för våra förslag om hur den ekonomiska regleringen mellan stat och kommun ska gå till, hur våra förslag kan finansieras och hur utjämningsystemet för LSS-insatser bör justeras vid en övergång till ett statligt huvudmannaskap.

9.1 Kraven för konsekvensanalysen framgår av kommittéförordningen och våra direktiv

Enligt kommittéförordningen ska vi redovisa konsekvenserna av de förslag som vi lämnar. Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för stat, kommun, region, företag eller andra enskilda ska vi beräkna dessa. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska vi även redovisa dessa. Om förslagen innebär ökade kostnader eller minskade intäkter för stat, kommuner eller regioner ska vi föreslå hur det ska finansieras.¹

Vi ska även analysera om våra förslag har betydelse för den kommunala självstyrelsen.² Av regeringens direktiv framgår också att vi ska redovisa de särskilda avvägningar som vi har gjort om vi bedömer att förslagen har konsekvenser för självstyrelsen.³

Vidare ska vi enligt kommittéförordningen redovisa hur våra förslag påverkar brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet,

¹ 14 och 15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474).

² 15 § kommittéförordningen (1998:1474).

³ Kommittédirektiv 2021:76 *Statligt huvudmannaskap för personlig assistans*, s. 14.

sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, små företags förutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, jämställdheten mellan kvinnor och män och möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.⁴

Av regeringens direktiv framgår vidare att vi ska analysera och redovisa hur ett statligt huvudmannaskap påverkar Försäkringskassans övriga verksamheter och kostnader för administration och föreslå hur dessa kostnader ska finansieras.⁵

Vi ska även analysera vilka konsekvenser ett förändrat huvudmannaskap kan få för personer med funktionsnedsättning. Detta eftersom ett förändrat huvudmannaskap kan göra det svårare att hitta alternativ till personlig assistans eller att samordna insatsen med insatser som en annan huvudman ansvarar för.⁶

Därutöver ska vi särskilt analysera och beakta förslagens konsekvenser ur ett funktionshinderperspektiv utifrån bland annat FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och FN:s Agenda 2030, samt ur ett barnperspektiv utifrån bland annat barnkonventionen.⁷

9.2 Våra förslag i korthet

Vi lämnar förslag inom flera olika områden. I tabell 9.1 sammanfattar vi våra förslag och inom vilka områden de kan få konsekvenser.

Tabell 9.1 Sammanställning över våra förslag och inom vilka områden de kan få konsekvenser

Förslag	Kan få konsekvenser för (avsnitt)
Insatsen personlig assistans organiseras i ett statligt huvudmannaskap	De offentliga finanserna (9.3) Den kommunala självstyrelsen (9.5) Brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (9.6) Personer med funktionsnedsättning (9.11) Barn och unga (9.12) Försäkringskassan (9.3.1)

⁴ 14 och 15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474).

⁵ Kommittédirektiv 2021:76 *Statligt huvudmannaskap för personlig assistans*, s. 12–14.

⁶ Kommittédirektiv 2021:76 *Statligt huvudmannaskap för personlig assistans*, s. 14.

⁷ Kommittédirektiv 2021:76 *Statligt huvudmannaskap för personlig assistans*, s. 14–15.

Förslag	Kan få konsekvenser för (avsnitt)
Kommunen ska utföra personlig assistans om en enskild person behöver det	De offentliga finanserna (9.3) Den kommunala självstyrelsen (9.5) Sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet (9.7)
Rätten till assistansersättning bestäms genom en individuell bedömning utifrån kvantitativa och kvalitativa aspekter	De offentliga finanserna (9.3) Personer med funktionsnedsättning (9.11) Barn och unga (9.12) Försäkringskassan (9.3.1)
Kommunerna ska inte längre medfinansiera assistansersättningen	De offentliga finanserna (9.3)
Sjuklönekostnaderna ska ingå i schablonersättningen	De offentliga finanserna (9.3) Små företag i assistansbranschen (9.8) Försäkringskassan (9.3.1)
Definitionen av vad som avses med god kvalitet för personlig assistans förtydligas	Brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (9.6) Små företag i assistansbranschen (9.8) Personer med funktionsnedsättning (9.11) Barn och unga (9.12)
En kommun ska kunna anmäla till IVO om den får indikationer på att personlig assistans inte utförs med god kvalitet	Den kommunala självstyrelsen (9.5) Brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (9.6) Personer med funktionsnedsättning (9.11) Barn och unga (9.12)
Kommunala beslut om personlig assistans som har vunnit laga kraft ska föras över till Försäkringskassan	De offentliga finanserna (9.3) Försäkringskassan (9.3.1)

9.2.1 Förändrade uppgifter för och uppdrag till myndigheter bör rymmas inom ordinarie anslag

Vi lämnar även förslag om att vissa myndigheter ska få nya eller förändrade uppgifter eller regeringsuppdrag. Det handlar om förändrade uppgifter för Försäkringskassan, IVO och Socialstyrelsen samt uppdrag till Försäkringskassan och ISF.

Vi bedömer att dessa förslag i huvudsak ligger inom ramen för de berörda myndigheternas ordinarie verksamhet och att uppgifterna och uppdragen därmed bör rymmas inom ramen för myndigheternas

ordinarie anslag. Beroende på hur regeringen utformar uppgifterna och uppdragen i den fortsatta beredningen av förslagen kan regeringen behöva överväga om en eller flera av de berörda myndigheterna behöver få förändrade anslag.

Vi kan inte se att dessa förslag mer än marginellt får konsekvenser för några av de andra aspekter som vi ska i vår konsekvensanalys.

9.3 Förslagen får konsekvenser för de offentliga finanserna

I detta avsnitt redovisar vi kostnaderna och de ekonomiska konsekvenserna av våra förslag och hur de ska finansieras. Vi redogör även för den ekonomiska regleringen mellan stat och kommun.

9.3.1 Med ett statligt huvudmannaskap och en bibehållen kvalifikation får något fler personer assistansersättning

I detta avsnitt försöker vi beräkna antalet personer som kan få assistansersättning vid ett statligt huvudmannaskap utöver de personer vars beslut förs över från kommunerna till staten.

I princip bör ett statligt huvudmannaskap i kombination med att nuvarande kvalifikation för personlig assistans enligt LSS behålls innebära att antalet personer med assistansersättning blir oförändrat jämfört med det totala antalet personer som har assistansersättning och personlig assistans i dag.⁸ Detta eftersom kvalifikationen lämnas oförändrad. Det enda som händer vid ett statligt huvudmannaskap är att det blir en myndighet (Försäkringskassan) som tillämpar regleringen och rättspraxis i stället för 290 myndigheter (kommuner).

I dag använder sig kommunerna av olika bedömningsgrunder och kvalifikationer när de beslutar om rätt till personlig assistans. Vid ett statligt huvudmannaskap blir tillämpningen mer enhetlig och likvärdig. En mer enhetlig och likvärdig tillämpning kan innebära att fler eller färre personer får rätt till assistansersättning i framtiden. Detta eftersom det inte går att på förhand säga exakt hur Försäkringskassan

⁸ Den nuvarande undre gränsen för assistansersättning om i genomsnitt över 20 timmar i veckan upphävs. Försäkringskassan ska framöver pröva rätten till assistansersättning utan någon undre gräns fastställd i lag.

kommer att tillämpa kvalifikationen och hur rättspraxis kommer att utvecklas vid ett statligt huvudmannaskap.

Vi bedömer dock att det till en början sannolikt kommer att innebära att något fler, cirka 70 personer per år, kommer att kunna få assistansersättning jämfört med i dag. Det beror på att det av allt att döma finns ett ackumulerat behov av personlig assistans i nuvarande ordning. Det rör sig om personer som enligt Försäkringskassans tidigare bedömning har ett tillräckligt omfattande behov av personlig assistans enligt den kvalifikation som vi föreslår men som av någon anledning inte har personlig assistans från sin hemkommun.

Vår analys visar att det finns personer som i dag inte har något stöd från kommunen men som enligt en tidigare bedömning av Försäkringskassans har ett större hjälpbehov för grundläggande behov än genomsnittet av kommunernas undre gräns. I vissa fall har Försäkringskassan bedömt att den enskilde har 10–15 timmar i hjälpbehov för grundläggande behov. Dessa personer skulle kunna få assistansersättning om de ansökte om det vid ett statligt huvudmannaskap.

Totalt sett uppskattar vi att cirka 350 personer kommer att kunna få assistansersättning vid införandet av ett statligt huvudmannaskap. Det rör sig om personer som vi bedömer skulle kunna ha fått assistansersättning under åren före huvudmannaskapsförändringen om staten hade varit ensam huvudman för insatsen och tillämpat vårt förslag till kvalifikation under denna period. Därefter bedömer vi att det blir ungefär 70 personer årligen.

Enligt regeringen kommer 2 000 personer att beviljas assistansersättning till följd av de lagändringar som trädde i kraft den 1 januari 2023.⁹ Av dessa antas cirka 1 500 personer som i dag inte har personlig assistans enligt 9 § 2 LSS få det när ändringarna har fått fullt genomslag.¹⁰ Många av de som tidigare har fått avslag på en ansökan om assistansersättning från Försäkringskassan kommer att omfattas av dessa lagändringar. Dessa personer kommer därmed redan att ha fått assistansersättning eller personlig assistans när de lagändringar som vi föreslår ska träda i kraft. I känslighetsanalysen i tabell 9.5 redo-

⁹ Regeringens proposition 2021/22:244 *Stärkt rätt till personlig assistans vid behov av egenvård*, s. 51 och Regeringens proposition 2021/22:214 *Stärkt rätt till personlig assistans – grundläggande behov för personer som har en psykisk funktionsnedsättning och ökad rättssäkerhet för barn*, s. 48–49.

¹⁰ Regeringens proposition 2021/22:214 *Stärkt rätt till personlig assistans – grundläggande behov för personer som har en psykisk funktionsnedsättning och ökad rättssäkerhet för barn* och Regeringens proposition 2021/22:244 *Stärkt rätt till personlig assistans vid behov av egenvård* och SOU 2021:37 *Stärkt rätt till personlig assistans. Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser*, s. 415 och s. 445.

visar vi hur olika antaganden om andelen personer som omfattas av lagändringarna som trädde i kraft den 1 januari 2023 påverkar hur många personer som kan komma att beviljas assistansersättning med vårt förslag till kvalifikation.

På längre sikt bedömer vi att utvecklingen av det årliga antalet personer som kommer att få assistansersättning kommer att se ut ungefär som det har gjort under de senaste åren, utöver de personer som kommer att få assistansersättning till följd av lagändringarna med anledning av Stärkt rätt till personlig assistans.

Antalet personer som kommer att få assistansersättning påverkas alltså inte i någon större utsträckning av ett förändrat huvudmannaskap. Detta eftersom nuvarande reglering har tillämpats av kommunerna sedan 1994 (även om det skett förändringar i regleringen och i rättspraxis sedan dess). De personer som ingår i personkretsen och som har stora behov av stöd och service på grund av varaktiga funktionshinder som förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen bör därför redan ha antingen assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken eller personlig assistans enligt LSS. Vi kan inte se att det finns något som talar för att det finns en stor och okänd grupp av individer som skulle ansöka om och ha rätt till assistansersättning vid en övergång till ett statligt huvudmannaskap.

Vi har gjort ett antal vägval och antaganden för att beräkna de kostnader som kan följa av kvalifikationen

För att uppskatta hur många som kan få assistansersättning med en tillämpning av nuvarande kvalifikation och rättspraxis har vi varit tvungna att göra ett antal antaganden och vägval.

- Vi har gjort ett beräkningstekniskt antagande om att den undre gränsen för hjälp med grundläggande behov för att beviljas assistansersättning blir 6,5 timmar per vecka. Det motsvarar genomsnittet för kommunerna.¹¹ Ungefär 75 procent av kommunerna tillämpar i dag en undre gräns som ligger mellan 5,5–7,5 timmar. Om vi tar hänsyn till (viktat för) antalet personer som har personlig assistans per kommun motsvarar detta 83 procent av alla beslut om personlig

¹¹ Enligt vår enkät som mer än 70 procent av kommunerna har svarat på är den genomsnittliga undre gränsen 6,5 timmar per vecka. Den kommun som hade lägst undre gräns hade 3 timmar per vecka, och den kommun som hade högst gräns hade 15 timmar per vecka. Medianen var 7 timmar per vecka.

assistans. Även om vårt förslag inte innebär en fast undre gräns behöver vi utgå från en genomsnittlig undre gräns för att kunna räkna på förslaget effekter. I tabell 9.5 har vi gjort en känslighetsanalys där vi utgår från 5 respektive 8 timmar i undre gräns för grundläggande hjälpbehov. Det motsvarar den nuvarande undre gränsen för kommunernas beslut om personlig assistans enligt LSS som är mellan 5 och 8 timmar enligt våra intervjuer med kommuner, vår kommunenkät och analys av domar.

- Vi har använt oss av uppgifter om personer som Försäkringskassan har bedömt tillhör personkretsen och som har ansökt om assistansersättning men som har fått avslag under perioden 2018–2020 på grund av att Försäkringskassan bedömde att de inte hade grundläggande hjälpbehov över 20 timmar per vecka. Skälet till att vi har använt denna period är att Försäkringskassan från och med 2018 har detaljerad statistik om bland annat personkrets, bedömt antal timmar grundläggande hjälpbehov och anledningen till att en person har fått avslag på sin ansökan. Vi har därefter matchat uppgifterna från Försäkringskassan med uppgifter från Socialstyrelsen för att undersöka om personer som fått avslag från Försäkringskassan hade personlig assistans eller någon annan insats enligt LSS eller socialtjänstlagen 2021. Vi bedömer vidare att de som relativt nyligen har ansökt om assistansersättning och som enligt Försäkringskassans bedömning har behov av hjälp med grundläggande behov (men som i dagsläget inte har personlig assistans) kan komma att ansöka om och beviljas assistansersättning vid ett statligt huvudmannaskap. Knappt hälften av dessa personer har i dag personlig assistans från kommunen.¹² De kommer därmed att föras över till staten och är därför inte inkluderade i våra beräkningar.
- För att inte överskatta antalet personer som kan komma att få assistansersättning vid ett statligt huvudmannaskap har vi även gjort antaganden om antalet personer som omfattas av de lagändringar som trädde i kraft den 1 januari 2023.¹³ I tabell 9.5 redovisar vi utfallet utifrån olika sådana antaganden.

¹² Egna beräkningar baserat på uppgifter från Socialstyrelsen om hur många som har personlig assistans från kommunen den 1 oktober 2021.

¹³ Regeringens proposition 2021/22:214 *Stärkt rätt till personlig assistans – grundläggande behov för personer som har en psykisk funktionsnedsättning och ökad rättssäkerhet för barn* och Regeringens proposition 2021/22:244 *Stärkt rätt till personlig assistans vid behov av egenvård*.

Antalet personer med assistansersättning kan öka med cirka 70 personer per år

Under perioden 2018–2020 fick drygt 2 150 personer avslag på sin ansökan om assistansersättning på grund av att Försäkringskassan bedömde att deras grundläggande hjälpbehov inte översteg i genomsnitt 20 timmar per vecka.¹⁴ Det motsvarar ungefär 60 procent av alla avslag.¹⁵ Knappt hälften av dessa personer hade personlig assistans från sin hemkommun den 1 oktober 2021.

Det är bara de som inte har personlig assistans från sin hemkommun och som har behov av hjälp för grundläggande behov som överstiger kvalifikationen som kan bli ett framtida ”inflöde” till assistansersättningen.

Tabell 9.2 Avslag på ansökan om assistansersättning 2018–2020, men som skulle kunna beviljas assistansersättning vid statligt huvudmannaskap, antal avslag per år

	2018	2019	2020	Snitt, per år
Antal personer som har fått avslag på ansökan om assistansersättning	632	613	909	718
...varav har personlig assistans enligt LSS (2021)	277	339	473	363
...varav har inte personlig assistans enligt LSS (2021)	355	274	436	355
...varav bedöms ha över 6,5 timmar i grundläggande hjälpbehov (vid FK:s bedömning)	151	118	146	138

Källa: Försäkringskassan, Socialstyrelsen, egna beräkningar.

Anm: Antal personer som har fått avslag på ansökan om assistansersättning på grund av att de inte bedöms ha grundläggande hjälpbehov i genomsnitt över 20 timmar per vecka. Samtliga bedöms tillhöra personkretsen för LSS.

Med en oförändrad kvalifikation och ett antagande om en undre gräns på 6,5 timmar per vecka i hjälpbehov för grundläggande behov skulle ytterligare 415 personer ha beviljats assistansersättning under perioden

¹⁴ Försäkringskassan har detaljerad statistik över bland annat personkrets, bedömt antal timmar grundläggande hjälpbehov och avslagsorsak från 2018 och framåt. Vi har samkört Försäkringskassans avslagsdata för perioden 2018–2020 med data från Socialstyrelsen för att analysera om dessa personer hade några andra samhällsstöd 2021. Endast ett avslag per person ingår i analysen. Vid upprepade ansökningar ingår det senaste avslaget. Personer som har ansökt om och beviljats assistansersättning vid ett senare tillfälle ingår inte i analysen. Personer som har avlidit eller fyllt 65 år 2021 ingår inte heller i analysen.

¹⁵ Resterade avslag är för personer som Försäkringskassan bedömt att de inte tillhör personkretsen för LSS eller som har fått avslag av någon annan anledning.

2018–2020. Det motsvarar en årlig ökning av i genomsnitt 138 personer (se sista raden i tabell 9.2).

Vissa av dessa personer kommer dock redan att ha beviljats assistansersättning (genom lagändringarna som trädde i kraft den 1 januari 2023) när ett statligt huvudmannaskap ska träda i kraft. Det är dock svårt att uppskatta hur många personer det kan röra sig om.¹⁶

Tabell 9.3 Inflöde till assistansersättningen, antal personer årligen

	0–19 år	20–65 år	Totalt årligen
Beräknat antal som kan kvalificeras enligt beräkningstekniskt antagande om att Försäkringskassans undre gräns för grundläggande hjälpbehov blir 6,5 timmar	80	59	138
varav beviljas via Stärkt rätt till personlig assistans	-40	-29	-69
Inflöde till assistansersättning, antal	40	29	69
Beräknat antal som kan kvalificeras vid antagande om att Försäkringskassans undre gräns för grundläggande hjälpbehov blir...			
5 timmar per vecka	55	35	90
8 timmar per vecka	30	24	54

Källa: Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Egna beräkningar.

Anm: Vi har gjort ett antagande om att 50 procent av de berörda personerna redan kommer att vara beviljade assistansersättning till följd av Stärkt rätt till personlig assistans. På grund av avrundning summeras inte alltid raderna till totalen. Den undre gränsen för kommunernas beslut om personlig assistans enligt LSS ligger någonstans mellan 5 och 8 timmar i veckan.

Vid ett antagande om att 50 procent omfattas av lagändringarna som trädde i kraft den 1 januari 2023 skulle hälften av de 138 personerna (årligen) redan ha assistansersättning när det statliga huvudmannaskapet föreslås träda i kraft 2026.¹⁷ Resterande andel (69 personer per år) skulle kunna få assistansersättning vid ett statligt huvudmannaskap om de ansökte om det.

¹⁶ Vi har endast inkluderat personer som har fått avslag på ansökan om assistansersättning som Försäkringskassan bedömer har över 6,5 timmar i behov av hjälp med grundläggande behov per vecka och som inte har personlig assistans från kommunen i våra beräkningar hur många som skulle kunna beviljas assistansersättning vid ett statligt huvudmannaskap. Även personer som i dag bedöms ha under 6,5 timmar i grundläggande hjälpbehov kan komma att få personlig assistans eller assistansersättning enligt lagändringarna som trädde i kraft den 1 januari 2023, det påverkar dock inte våra antaganden.

¹⁷ På grund av osäkerheten om Stärkt rätt till personlig assistans-lagändringarnas effekter har vi även gjort en känslighetsanalys med andra antaganden angående hur många som kommer att ha beviljats assistansersättning genom dessa lagändringar (se tabell 9.5).

Vi baserar våra beräkningar på ett antagande om att Försäkringskassans genomsnittliga undre gräns för grundläggande hjälpbehov kommer att motsvara kommunernas genomsnittliga undre gräns, det vill säga 6,5 timmar per vecka. Om vi i stället antar att Försäkringskassans undre gräns blir 5 respektive 8 timmar per vecka skulle 90 respektive 54 personer årligen kunna få assistansersättning vid ett statligt huvudmannaskap.

Beräkningarna är dock osäkra. Om Försäkringskassans genomsnittliga undre gräns för grundläggande behov blir högre än genomsnittet för kommunernas undre gräns kommer färre personer att få rätt till assistansersättning. Men om Försäkringskassans genomsnittliga undre gräns i stället blir lägre än kommunernas undre gräns kommer fler personer att få rätt till assistansersättning.

En ytterligare osäkerhet finns i att vi bara har kunnat analysera personer som tidigare har ansökt om assistansersättning. Det kan också finnas personer som ingår i personkretsen, som aldrig har ansökt om assistansersättning och som inte har personlig assistans från kommunen. Om de har grundläggande hjälpbehov runt 6–8 timmar per vecka och ansöker om assistansersättning vid en övergång till ett statligt huvudmannaskap kan de komma att beviljas assistansersättning. Det är inte möjligt inom ramen för utredningen att ta reda på hur många personer detta skulle kunna röra sig om. Det finns inget register över vilka personer som har funktionsnedsättning och som skulle kunna tillhöra personkretsen för LSS. Så vitt vi kan bedöma finns det inte heller någon metod för att undersöka detta på ett tillförlitligt sätt inom tidsramen för utredningen.

Vår bedömning är dock att de allra flesta som har behov av och vill ha personlig assistans och som bedöms ha 6–8 timmar i grundläggande hjälpbehov också är beviljade personlig assistans från sin hemkommun. Som vi har visat finns det dock personer som inte har personlig assistans från kommunen trots att Försäkringskassan har bedömt deras grundläggande hjälpbehov till 6–8 timmar per vecka. Detta kan bero på att kommunerna har olika undre gränser, att kommunen har gjort en annan bedömning än Försäkringskassan eller att personen hellre vill ha en annan insats enligt LSS.¹⁸

¹⁸ Det går inte att utesluta att det finns personer som inte vill ha personlig assistans från kommunen, men som vill ha assistansersättning vid ett statligt huvudmannaskap. Men då borde det på motsvarande vis finnas personer som inte vill ha assistansersättning från Försäkringskassan, men som endast vill ha kommunal personlig assistans.

Därutöver är effekterna av lagändringarna som trädde i kraft den 1 januari 2023 osäkra.

Kostnaderna för assistansersättningen kan öka med cirka 100 miljoner kronor per år

I detta avsnitt beräknar vi hur kostnaderna för assistansersättningen kommer att påverkas.

Eftersom vi tror att ytterligare cirka 70 personer per år kan få assistansersättning vid ett statligt huvudmannaskap blir även kostnaderna för assistansersättningen högre.¹⁹ För att beräkna kostnaderna har vi använt schablonbeloppet för assistansersättningen för 2022 och gjort ett antagande om genomsnittligt antal timmar.

De som i dag inte har assistansersättning eller personlig assistans kan antas generellt sett ha mindre omfattande behov än de som redan har assistansersättning eller personlig assistans. Det skulle innebära att de personer som tillkommer har behov av färre assistanstimmar än genomsnittet.²⁰ Samtidigt beviljar Försäkringskassan i genomsnitt fler timmar för assistansersättning än vad kommunerna gör.

År 2021 var det genomsnittliga antalet beviljade timmar för assistansersättning 131 timmar per vecka, medan det var 55 timmar per vecka för personlig assistans från kommunen.²¹ Personer som har assistansersättning har i genomsnitt mer omfattande behov av hjälp än de som har personlig assistans från kommunen. Det är därför naturligt att det genomsnittliga antalet timmar för assistansersättning är högre än för personlig assistans enligt LSS.

För att inte underskatta det genomsnittliga antalet timmar bedömer vi att den bästa uppskattningen är mellan genomsnittet för personlig assistans enligt LSS och genomsnittet för nytillkomna till assistansersättningen. Givet detta har vi baserat det genomsnittliga antalet timmar på genomsnittet för personlig assistans enligt LSS för 2021 och genomsnittet för nybeviljade till assistansersättningen för

¹⁹ För att räkna ut hur mycket det blir under en annan längre tidsperiod, kan man använda den årliga uppgiften som utgångspunkt.

²⁰ Till exempel, nya mottagare beviljas i genomsnitt färre timmar än samtliga mottagare av assistansersättning. År 2021 var genomsnittet för nya mottagare 118 timmar per vecka i jämförelse med 131 timmar per vecka för samtliga mottagare. Försäkringskassan (2022) *Indikatorer för att följa utvecklingen av assistansersättningen*, s. 42.

²¹ Försäkringskassan (2022) *Indikatorer för att följa utvecklingen assistansersättningen*, s. 40 och egna beräkningar baserat på data över beslut om personlig assistans från Socialstyrelsen.

2021.²² Barn bör få ett lägre antal timmar än vuxna på grund av föräldraavdraget och eventuellt avdrag för tid i förskola och skola. Enligt beräkningarna blir då vårt antagande om det genomsnittliga antalet timmar för barn 82 timmar per vecka och för vuxna 95 timmar per vecka.²³

Tabell 9.4 Ökade kostnader för assistansersättningen

Miljoner kronor, avrundat

	0–19 år	20–65 år	Kostnad per år
Inflöde, antal personer	40	29	
Antal timmar per vecka (genomsnitt)	82	95	
Kostnader, miljoner kronor	54	46	100

Källa: Försäkringskassan, Socialstyrelsen, egna beräkningar.

Anm: Genomsnittligt antal timmar per vecka är baserat på genomsnittligt antal timmar för personlig assistans enligt LSS 1 oktober 2021 för de som har mer än 6,5 timmar assistans och genomsnittligt antal timmar för nybeviljade till assistansersättningen 2021 (per åldersgrupp, 0–19 år, samt 20–65 år). Totala kostnaderna beräknas enligt: antal personer × genomsnitt antal timmar × 52 veckor × timschablon.

Vid ett årligt inflöde av 69 personer skulle kostnadsökningen bli 100 miljoner kronor årligen.

Vi bedömer att det även kommer att finnas ett ackumulerat behov, det vill säga personer som åren före införandet av ett statligt huvudmannaskap har ansökt om assistansersättning och fått avslag, men som kan komma att ansöka igen och beviljas ersättning vid ett statligt huvudmannaskap. Vi bedömer att det ackumulerade behovet skulle kunna vara uppemot fem år före huvudmannaskapsförändringen. Det skulle i sådana fall motsvara ungefär 350 personer som kan komma att beviljas assistansersättning, motsvarande drygt 500 miljoner kronor.²⁴

På grund av osäkerheterna har vi gjort en känslighetsanalys

Eftersom det är så många faktorer som påverkar våra beräkningar och det i vissa fall är osäkert hur enskilda och myndigheter kommer att agera i ett statligt huvudmannaskap har vi gjort en känslighetsanalys av våra beräkningar. I analysen tittar vi på vad som händer om vi ändrar

²² Uppdelat på barn (0–19 år) och vuxna (20–65 år).

²³ Vi har använt genomsnittligt antal timmar för personlig assistans från kommunen 2021 och genomsnittligt antal timmar för nybeviljade till assistansersättningen 2021. Vi har beräknat timmarna för 0–19 år och 20–65 år separat, då genomsnittet skiljer sig åt mellan åldersgrupperna. Vi har bara tagit med timmar som överstiger 6,5 timmar per vecka i beräkningarna.

²⁴ Cirka 70 personer per år (100 miljoner kronor) × 5 år = 500 miljoner kronor.

antagandet om andelen personer som kan få assistansersättning genom lagändringarna enligt Stärkt rätt till personlig assistans och antagandet om det genomsnittliga antalet timmar för de som får assistansersättning.

Vi har även inkluderat tre olika beräkningstekniska antaganden om den undre gränsen för grundläggande hjälpbehov (mer än 5 timmar, mer än 6,5 timmar respektive mer än 8 timmar).

Tabell 9.5 Känslighetsanalys

Antagande om genomsnittligt antal timmar	Antagande om andel som beviljats assistansersättning via Stärkt rätt till personlig assistans	Kostnader (miljoner kronor), årligen		
		Antagande om undre gräns:		
		5 tim.	6,5 tim.	8 tim.
Lågt antal timmar	15 %	147	114	90
50 timmar per vecka för barn	25 %	129	101	79
70 timmar per vecka för vuxna	50 %	86	67	53
	75 %	43	34	26
	85 %	26	20	16
Medel antal timmar	15 %	223	173	136
80 timmar per vecka för barn	25 %	197	153	120
100 timmar per vecka för vuxna	50 %	131	102	80
	75 %	66	51	40
	85 %	39	31	24
Högt antal timmar	15 %	299	232	182
110 timmar per vecka för barn	25 %	264	204	160
130 timmar per vecka för vuxna	50 %	176	136	107
	75 %	88	68	53
	85 %	53	41	32

Anm: Kostnaden per år har beräknats enligt = antal personer som har över 5, 6,5 eller 8 timmar per vecka i grundläggande hjälpbehov $\times$ schablonersättningen för 2022 $\times$ andelen som inte kommer in genom lagändringarna som trädde i kraft den 1 januari 2023 $\times$ genomsnittligt antal timmar per vecka $\times$ 52 veckor.

Vid ett lågt antal timmar per vecka och en hög andel personer som beviljas assistansersättning genom Stärkt rätt till personlig assistans-lagändringarna skulle kostnadsökningarna kunna bli 16–26 miljoner kronor per år (beroende på antagandet om undre gräns för grundläggande hjälpbehov). På motsvarande vis, vid ett högt antal timmar per vecka och låg andel personer som har beviljats assistansersättning

genom lagändringarna med anledning av Stärkt rätt till personlig assistans skulle kostnadsökningarna kunna bli 182–299 miljoner kronor per år (beroende på antagandet om undre gräns för grundläggande hjälpbehov). Baserat på data över personer som de senaste åren har ansökt om assistansersättning och fått avslag (men som vi antar kommer att beviljas assistansersättning), skulle kostnadsökningen kunna uppgå till mellan 20 miljoner kronor och 232 miljoner kronor årligen vid antagandet om mer än 6,5 timmar i grundläggande hjälpbehov.

Vi bedömer dock givet vår analys att den bästa uppskattningen är att kostnadsökningen kommer att uppgå till 100 miljoner kronor årligen (givet tillgänglig empiri och antagandet om att 50 procent omfattas av Stärkt rätt till personlig assistans-lagändringarna).²⁵

Vi kan inte säga om det också kan bli en omfördelning från annat socialt stöd och service

Vid ett statligt huvudmannaskap kan även kostnader komma att omfördelas från kommunerna till staten, om de personer som får assistansersättning tidigare har haft andra insatser enligt LSS och socialtjänstlagen. Det skulle då innebära att statens kostnader ökar medan kommunernas kostnader minskar.

Det gäller insatser och stöd som vanligtvis inte kombineras med assistansersättning (exempelvis särskilt boende, ledsagarservice, kontaktperson och avlösarservice eller särskilt boende och hemtjänst enligt socialtjänstlagen). Kommunernas utgifter påverkas däremot inte av de insatser enligt LSS och socialtjänstlagen som kan kombineras med assistansersättning.

Vi bedömer att de allra flesta som skulle få assistansersättning vid ett statligt huvudmannaskap – och som i dag har andra kommunala insatser och stöd – ingår i den grupp som kommer att få assistansersättning eller personlig assistans genom lagändringarna med anledning av Stärkt rätt till personlig assistans.²⁶ Kommunernas kostnader

²⁵ Empirin är baserad på uppgifter från Försäkringskassan och Socialstyrelsen över antal personer som har ansökt om assistansersättning, bedömning av antal timmar för grundläggande hjälpbehov, genomsnittligt antal timmar för nytillkomna till assistansersättning, genomsnittligt antal timmar för alla som har beslut om personlig assistans, samt kommunernas uppgifter om genomsnittlig undre gräns för grundläggande hjälpbehov.

²⁶ Till exempel, av de 2 000 personer beräknas få assistansersättningen till följd av förslagen kommer merparten från andra kommunala insatser enligt LSS och socialtjänstlagen (SOU 2021:37 *Stärkt rätt till personlig assistans. Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser* s. 415 och s. 465).

skulle i sådana fall inte minska ytterligare till följd av en övergång till ett statligt huvudmannaskap.

Det kan även bli en omfördelning av personer från omvårdnadsbidrag och vårbidrag till assistansersättning. Vi bedömer att även dessa personer redan ingår i den grupp som kommer att beviljas assistansersättning genom lagändringarna med anledning av Stärkt rätt till personlig assistans.²⁷

Antalet beviljade assistanstimmar kan öka

Under vårt arbete har det kommit synpunkter om att en övergång till ett statligt huvudmannaskap även kan leda till ett ökat antal beviljade assistanstimmar. Vi har därför försökt förstå varför det genomsnittliga antalet timmar skiljer sig åt mellan de som har assistansersättning och de som har personlig assistans från sin hemkommun.

Generellt sett har personer med assistansersättning fler assistanstimmar än de som har personlig assistans genom ett kommunalt beslut.

Tabell 9.6 Räkneexempel, fördelning av timmar för grundläggande behov respektive andra personliga behov för assistansersättning och personlig assistans från kommunen

Personlig assistans eller assistansersättning	Kommun (10 tim.)	Kommun (15 tim.)	Försäkringskassan (Nybeviljade)
Genomsnitt antal timmar	59	61	111
Varav timmar för:			
Grundläggande behov	10	15	54
Andra personliga behov	50	46	57
Antal observationer	4 809	4 691	1 671

Källa: Egen bearbetning av statistik från Försäkringskassan och Socialstyrelsen.

Anm: Siffror för kommunen baseras på alla personer som hade personlig assistans den 1 oktober 2021. Det finns dock inga uppgifter om antal timmar för grundläggande behov från kommunen, vi har därför gjort antagande om att genomsnittligt antal timmar för grundläggande behov är 10 respektive 15 timmar per vecka. Vi har baserat antagandet på att timmar för grundläggande behov bör vara mellan den undre gränsen på 6,5 timmar (enligt kommunenkäten) och den övre gränsen på 20 timmar (över 20 timmar har personen rätt till assistansersättning). Siffror för assistansersättning från Försäkringskassan baseras på alla nya mottagare av assistansersättning under perioden 2018–2021.

²⁷ SOU 2021:37 *Stärkt rätt till personlig assistans. Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser* s. 464.

Av tabell 9.6 framgår att det genomsnittliga antalet timmar för grundläggande behov och för andra personliga behov är högre för assistansersättning än för kommunalt beviljad personlig assistans. Antalet timmar för assistansersättning är underskattade, då tabellen endast visar siffror för nya mottagare.¹ I genomsnitt har gruppen samtliga mottagare fler timmar jämfört med gruppen nya mottagare. Det gäller framför allt timmar för andra personliga behov.

Det finns två huvudsakliga förklaringar till att antalet timmar skiljer sig åt mellan de två grupperna.

Den första förklaringen är att gruppernas behov av stöd och service skiljer sig åt. De som har assistansersättning har generellt sett mer omfattande behov än de som har personlig assistans från kommunen. Därför är det logiskt att antalet timmar generellt sett är högre för assistansersättningen än för kommunalt beviljad personlig assistans. Det ligger också i linje med det delade huvudmannaskapets syfte där staten ska ansvara för individer med mycket omfattande behov.

Den andra förklaringen har att göra med skillnader hos huvudmännen. Kommunerna har fler insatser för att tillgodose en enskilds behov av stöd och service medan Försäkringskassan främst kan göra det genom assistanstimmar. Men det skulle också kunna handla om att Försäkringskassan är mer tillåtande i sin prövning av andra personliga behov när en enskild väl har nått upp till gränsen för grundläggande behov än vad kommunerna är. Det kan också vara så att kommunen genom sin närhet till assistansanvändaren kan få information som påverkar det antal timmar som kommunen beviljar för andra personliga behov.

Av dessa två förklaringar fokuserar vi enbart på det som förklaras av skillnader mellan huvudmännen. Detta eftersom skillnader som beror på att individer har olika eller ändrade behov inte är orsakade av den huvudmannaskapsförändring som vi föreslår.

Skillnaderna kan alltså bero på att huvudmännens förutsättningar skiljer sig åt. Ett exempel är att kommunerna kan tillgodose en persons behov genom en kombination av personlig assistans och andra insatser enligt LSS eller socialtjänstlagen medan Försäkringskassan inte kan göra det. Vår analys visar dock att det inte är vanligare att de som får personlig assistans från sin hemkommun kombinerar assistansen

¹ Uppgifter över antal timmar för grundläggande behov och antal timmar för andra personliga behov finns endast för nya mottagare av assistansersättningen.

med andra insatser jämfört med de som får assistansersättning.² Det enda som skiljer är att det är vanligare att barn och unga som har assistansersättning även har insatserna korttidsvistelse och korttidstillsyn jämfört med barn som har personlig assistans från kommunen. Å andra sidan är det vanligare att vuxna med personlig assistans även är beviljade hemtjänst jämfört med vuxna som har assistansersättning.³

Antalet assistanstimmar kan öka vid ett statligt huvudmannaskap

I vårt arbete har vi identifierat ett antal faktorer som skulle kunna medföra att antalet assistanstimmar ökar vid en övergång till ett statligt huvudmannaskap. Antalet assistanstimmar skulle kunna öka

- om det är vanligare att Försäkringskassan beviljar särskilda skäl för tid i annan verksamhet än vad kommunerna gör,
- om Försäkringskassan beviljar fler timmar för andra personliga behov såsom fritid, arbete och socialt umgänge än vad kommunen gör,
- om personer som har personlig assistans och andra stöd enligt LSS eller socialtjänstlagen i stället ansöker om att få hela sitt hjälpbehov tillgodosett genom assistansersättningen,
- om Försäkringskassan genom sitt större avstånd till assistansanvändaren har sämre tillgång än kommunen till information om den enskildes förhållanden som gör det möjligt att bedöma det faktiska behovet av timmar.

Vi saknar empiri för att analysera och bedöma flera av dessa punkter och kan därför inte säga hur sannolika de är eller hur de kan påverka antalet assistanstimmar vid en övergång till ett statligt huvudmannaskap. Det är därför viktigt att detta följs upp. Det bör därför ingå i det uppdrag som vi har föreslagit att ISF ska få (se avsnitt 4.5.8).

Det kan dock bli så att personer vars kommuner inte beviljar personlig assistans för tid i annan verksamhet ansöker om och beviljas tid

² Se bilaga 2 *Enkätresultat och underlag för bedömningar av kostnader och konsekvenser (Analys av förekomst av kombinerade insatser)*.

³ Det är också en större andel vuxna som har daglig verksamhet av de som har assistansersättning jämfört med personlig assistans. Det beror sannolikt på att de som har personlig assistans i större utsträckning har annan sysselsättning än daglig verksamhet. Det är oavsett inget som bör påverkas av huvudmannaskapsförändringen.

för det i ett statligt huvudmannaskap (om de har de särskilda skäl som krävs för att Försäkringskassan ska bevilja det). Beviljade timmar kommer då att öka vilket i sin tur leder till att genomsnittligt antal timmar kan öka något.

Personer som har assistansersättning beviljas ofta fler timmar

Det kan finnas flera förklaringar till att personer som har assistansersättning eller personlig assistans ansöker om fler timmar. Det kan exempelvis bero på att deras behov förändras eller att de blir mer medvetna om vad de faktiskt kan och vill göra med sin personliga assistans. Det borde i så fall inte vara någon skillnad mellan de personer som har personlig assistans och de som har assistansersättning.

Många av dem som har assistansersättning och ansöker om fler timmar beviljas också fler timmar. Enligt en aktstudie som Försäkringskassan har gjort beviljades nästan 80 procent av alla som ansökte om fler timmar helt eller delvis.⁴ I genomsnitt beviljades cirka 30 timmar per vecka. Många av dem som ansökte om fler timmar angav förändrat hälsotillstånd och behov av dubbel assistans eller väntetid som orsak till ansökan. Eftersom personer med assistansersättning i genomsnitt har större behov av hjälp än vad personer med personlig assistans enligt LSS har, är det också naturligt att de beviljas fler timmar. Om någon med kommunalt beslutad personlig assistans får ett förändrat hälsotillstånd som resulterar i ett behov av hjälp med grundläggande behov över 20 timmar per vecka kan personen beviljas assistansersättning.

Försäkringskassans kostnader för att administrera och handlägga assistansersättningen kommer att öka

Försäkringskassan har lämnat in ett underlag om myndighetens behov av resurser med anledning av ett förändrat huvudmannaskap och överföringen av de kommunala besluten. Underlaget beskriver myndighetens uppskattade kostnader för administration och handläggning under vissa givna förutsättningar.⁵ Om dessa förutsättningar ändras

⁴ Försäkringskassan (2020) *Indikatorer för att följa utvecklingen av assistansersättningen*, s. 57.

⁵ Försäkringskassan (2022) *Försäkringskassans svar gällande uppskattning av resursbehov vid en övergång till ett statligt huvudmannaskap*, s. 2–4.

i den framtida beredningen av utredningens förslag förändras även Försäkringskassans behov av resurser.

I tabell 9.7 redogör vi för Försäkringskassans behov av resurser till följd av utredningens förslag att

- insatsen personlig assistans organiseras i ett statligt huvudmannaskap,
- rätten till assistansersättning bestäms genom en individuell bedömning utifrån kvantitativa och kvalitativa aspekter,
- kommunala beslut om personlig assistans som har vunnit laga kraft ska föras över till Försäkringskassan.

Tabell 9.7 Försäkringskassans behov av resurser

Kostnad för administration och handläggning	Behov av resurser (miljoner kronor)
<i>Engångskostnader inför och i samband med överföringen av ansvar och kommunala beslut</i>	
IT-utveckling inför och drift i samband med överföringen av kommunala beslut	30–35
Information, utbildning och andra aktiviteter inför och i samband med överföringen av kommunala beslut	9–11
Löpande administration och handläggning av assistansersättning (inklusive tillfälliga öökningar)	140–152
Totala engångskostnader fram till och med 2026	179–198
<i>Årlig löpande kostnad efter att ett statligt huvudmannaskap är fullt genomfört</i>	
Löpande administration och handläggning av assistansersättning (inklusive tillfälliga öökningar)	170–185
Totala årliga löpande kostnader från och med 2027	170–185

Källa: Försäkringskassan (2022) Försäkringskassans svar gällande uppskattning av resursbehov vid en övergång till ett statligt huvudmannaskap.

Försäkringskassan har i sina beräkningar inte beaktat eventuella effekter av de lagändringar som trädde i kraft den 1 januari 2023. Beräkningarna utgår därmed från att fler ärenden ska föras över från kommunerna än vad som sannolikt kommer att bli fallet vid en övergång till ett statligt huvudmannaskap.

I beräkningarna har Försäkringskassan också utgått från kommunernas uppskattningar av antalet ansökningar och antalet tillfälliga utökningar. Även dessa uppgifter är sannolikt något överskattade.⁶

I tabellen ingår inte någon uppskattning av Försäkringskassans resursbehov för att administrera hanteringen av hur de assistansberättigade som själva anställer sina personliga assistenter ska ersättas för den tid då en assistent är sjuk. Skälet till det är att förslaget utgår från att Försäkringskassan fortsätter att hantera sådana behov på ungefär samma sätt som i dag. Detta kan dock medföra att Försäkringskassan får något fler ansökningar om tillfällig utökning än vad kommunerna har i dagsläget. Vi bedömer dock att detta endast marginellt kommer att påverka myndighetens behov av resurser.

Även förvaltningsdomstolarna kan påverkas

Vi bedömer att även förvaltningsdomstolarna kan komma att påverkas av ett förändrat huvudmannaskap och av att Försäkringskassan ska börja tillämpa en ny kvalifikation. Det är dock svårt att bedöma på vilket sätt och hur mycket domstolarna kommer att påverkas av dessa förändringar. Detta beror nämligen på flera faktorer som i stort kommer att vara okända fram tills att ett statligt huvudmannaskap träder i kraft. Exempelvis beror det på vilken kvalifikation som ska gälla i ett statligt huvudmannaskap, Försäkringskassans tolkning och tillämpning av kvalifikationen och om det uppstår rättsliga frågor i samband med överföringen av kommunala beslut till Försäkringskassan.

Sannolikt bör det dock inte innebära några större förändringar eftersom förslagen kan få effekter som både ökar och minskar arbetsbelastningen vid domstolarna. Under en övergångsperiod kan antalet överklagade ärenden öka något. Detta skulle exempelvis kunna vara fallet om Försäkringskassans tillämpning av en för myndigheten ny kvalifikation för rätt till assistansersättning inledningsvis blir föremål för ett ökat antal domstolsprocesser eller om överföringen av beslut till staten i sig leder till ett tillfälligt ökat antal överklaganden.

Samtidigt kommer det i ett statligt huvudmannaskap i mindre utsträckning att fattas tidsbegränsade beslut om personlig assistans, vilket kan leda till ett minskat antal överklaganden till domstol.

⁶ Se bilaga 2 *Enkätresultat och underlag för bedömningar av kostnader och konsekvenser (Enkät till kommuner om beslut, undre gräns och riktlinjer)*.

Assistansanvändare kommer inte heller att driva parallella processer i mål om personlig assistans enligt LSS och assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken i ett statligt huvudmannaskap. Det kommer på längre sikt att göra att det totala antalet assistansmål i förvaltningsdomstolarna minskar.⁷

9.3.2 Den ekonomiska regleringen mellan stat och kommun

Enligt finansieringsprincipen ska en verksamhetsförändring som innebär en ändrad ansvarsfördelning mellan kommunerna och staten regleras ekonomiskt i samband med att förändringen införs. Regleringen sker via anslaget för kommunalekonomisk utjämning under utgiftsområde 25.

I underlaget för beräkningarna i detta avsnitt använder vi kostnaderna för 2019 eftersom kommunernas kostnader för 2020 och 2021 påverkades av olika statliga stöd som gavs under covid-19-pandemin. Vi har samlat in uppgifterna om kommunernas kostnader för 2019 genom två kommunenkäter och ett konsultuppdrag.⁸

Kostnaden för medfinansieringen av assistansersättningen särredovisas i den ekonomiska statistiken. De resterande kostnaderna (som inte särredovisas) kan delas upp i följande fyra poster:

- personlig assistans enligt LSS,
- merkostnader för basansvar (sjuklöner och tillfälliga utökningar),
- handläggning och administration av basansvar,
- merkostnader för utföraransvar för assistans enligt socialförsäkringsbalken.

År 2023 trädde lagändringar i kraft som kommer att få betydelse för den ekonomiska regleringen mellan stat och kommun.⁹ Förändringarna berör nya grundläggande behov, avdraget för föräldraansvar och påverkan från insatser i form av hälso- och sjukvård. Förändringarna

⁷ Se till exempel Förvaltningsrätten i Göteborg (2020) *Remissvar betänkandet Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen* (SOU 2018:88), FGO 2020/783, s. 5.

⁸ Se bilaga 2 *Enkätresultat och underlag för bedömningar av kostnader och konsekvenser (Undersökningar om kommunernas kostnader)*.

⁹ Regeringens proposition 2021/22:214 *Stärkt rätt till personlig assistans – grundläggande behov för personer som har en psykisk funktionsnedsättning och ökad rättssäkerhet för barn* och Regeringens proposition 2021/22:244 *Stärkt rätt till personlig assistans vid behov av egenvård*.

började gälla den 1 januari 2023 men beräknas få fullt genomslag först efter fem år. Den ekonomiska regleringen¹⁰ fördelas därför under fem års tid med jämna belopp.

Dessa förändringar påverkar den ekonomiska reglering som ska göras vid en övergång till ett statligt huvudmannaskap. I vårt förslag räknar vi med att de volymförändringar som lagändringarna antas medföra är genomförda 2021. Totalt förmodas antalet personer med assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken öka med 2 000 och antalet med personlig assistans enligt LSS minska med 540 personer. Vi tar däremot inte hänsyn till inverkan på kostnader för administration och handläggning. Vårt förslag till ekonomisk reglering i övrigt bygger på kostnadsnivån som motsvarar 2021 genom att underlagen i 2019 års kostnadsnivå räknats upp till 2021 års nivå.

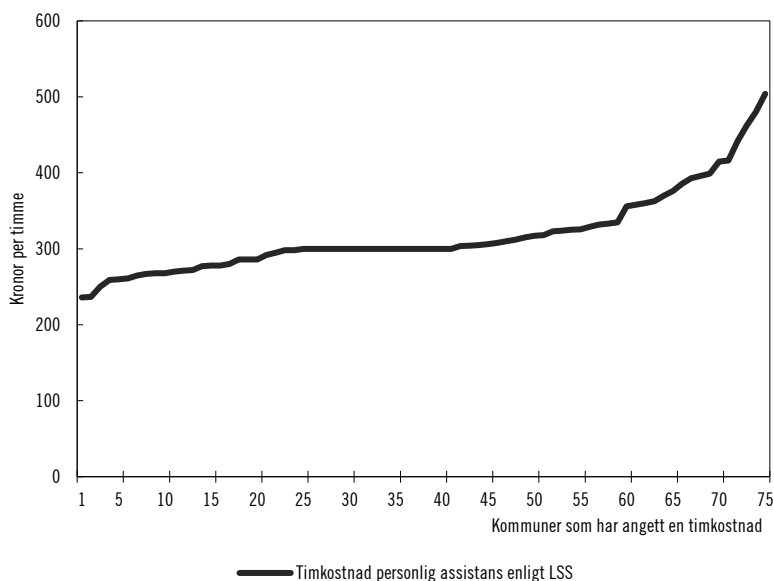
Kostnader för personlig assistans enligt LSS

I vår enkät om kommunernas kostnader för personlig assistans har 75 kommuner angett en timkostnad för assistans enligt LSS.¹¹ Medelvärdet för kostnader för personlig assistans för alla svarande kommuner var 317,80 kronor per timme. Medelvärdet är dock underskattat eftersom drygt tio kommuner angav kostnaden utan att räkna med de gemensamma kostnaderna för verksamheten. För att inkludera gemensamma kostnader för dessa kommuner avrundar vi timkostnaden till 320 kronor per timme. Den uppgiften använder vi sedan i de fortsatta beräkningarna.

¹⁰ Regleringen inbegriper även regionerna.

¹¹ Se bilaga 2 *Enkätresultat och underlag för bedömningar av kostnader och konsekvenser (Undersökningar om kommunernas kostnader)*.

Figur 9.1 Kommunernas timkostnad för personlig assistans enligt LSS 2019 (kronor per timme)



Källa: Huvudmannaskapsutredningens enkät om kommunernas kostnader för personlig assistans.

Av figur 9.1 framgår att timkostnaderna skiljer sig mycket åt mellan de kommuner som har svarat på enkäten. Kommunen med högsta timkostnad har 504 kronor och kommunen med lägsta har 236 kronor.

År 2019 var den statliga schablonersättningen 300 kronor per timme. Bland de kommuner som har en timkostnad på 300 kronor finns ett antal som inte har någon assistans i egen regi. Detta kan bero på att kommunen har valt att upphandla all personlig assistans eller att ingen har valt kommunen som utförare.

För assistansberättigade med få beviljade timmar (under 30 timmar per vecka) är schablonersättningen oftast för låg i förhållande till kostnaderna. Detta eftersom insatsen då mer består av punktinsatser som gör att en assistents arbetstid ofta behöver delas mellan flera assistansanvändare. Eftersom kalkylen för schablonen bygger på att de personliga assistenterna arbetar hos assistansanvändaren den största delen av arbetstiden, blir kostnaden per timme högre för denna grupp av användare. I användandet av arbetstiden blir denna typ av assistans mer lik hemtjänst. I Sveriges Kommuner och Regioners kartläggning

av timersättning i valfrihetssystem för hemtjänsten för omsorgsin-satser är den genomsnittliga ersättningen 420 kronor per timme 2022. Schablonersättningen för personlig assistans var samma år 320 kronor per timme. Det är alltså stor skillnad i kostnader för att utföra en timme hemtjänst jämfört med en timme personlig assistans.

Därför bör den del av kostnaden som överstiger schablonersättningen stanna kvar hos kommunerna i den ekonomiska regleringen eftersom kommunernas utföraransvar kvarstår. Det medför att en del av kommunernas kostnader för personlig assistans enligt LSS inte bör flyttas till staten.

År 2021 var schablonersättningen för personlig assistans 315 kronor per timme. Kommunernas kostnader för personlig assistans enligt LSS i vår enkät var (uppräknat med prisindex för kommunal verksamhet) 335 kronor per timme. Vid en övergång till ett statligt huvudmannas-kap ska därför 4 205 miljoner kronor för kommunernas kostnader för personlig assistans enligt LSS föras över till staten (kostnaderna är i 2021 års nivå).¹²

Merkostnader för basansvar

I kommunernas basansvar ingår i dag ansvaret för merkostnader för sjuklön vid ordinarie assistents sjukdom och för tillfälliga utökningar av personlig assistans.

Sjuklönekostnader

Tidigare har kommunernas kostnader för sjuklöneansvaret inklusive sjuklönekostnader för egen verksamhet uppskattats till cirka 3 kronor per timme, vilket motsvarar cirka 1 procent av schablonbeloppet. Av remissvaren på tidigare förslag om avskaffandet av kommunernas ansvar i denna del framgår att vissa assistansanordnare har högre kostnader för sjuklöner än de genomsnittliga kostnaderna.¹³ De skulle därför missgynnas av en förändring som innebär en höjning av scha-

¹² 4 424 personer × 315 kronor per timme × 57,8 timmar per vecka × 52,2 veckor.

¹³ Se till exempel Riksföreningen JAG (2020) *Betänkandet Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor* (SOU 2020:1), s. 3, Humana Assistans AB (2020) *Humana Assistans remissyttrande över SOU 2020:01 Översyn av yrket personlig assistent*, s. 2–3, Intressegruppen för Assistansberättigade (IfA) (2020) *Remissvar Översyn av yrket personlig assistent* s. 4–5 och Vårdföretagarna (2020) *Remissvar*, s. 2–3.

blonen med cirka 3 kronor per timme. Detta är också något som kommit fram i våra intervjuer med assistansanordnare, organisationer för assistansanordnare och organisationer för assistansanvändare.

I sjukförsäkringen¹⁴ finns ett högkostnadsskydd som ger bidrag för att täcka höga sjuklönekostnader till framför allt mindre företag. Stödet betalas ut årsvis i efterskott utan ansökan.

Tabell 9.8 Högkostnadsskydd för sjuklönekostnader

	Maxbelopp sjuklön vid övre gräns (kronor)	Maxbidrag (kronor)	Kostnadsandel vid maxbidrag (procent)
0,5 procent av den totala lönekostnaden om arbetsgivares lönekostnad uppgår till högst 3 miljoner kronor årligen	15 000	250 000	8,8
0,9 procent av den totala lönekostnaden om arbetsgivares lönekostnad överstiger 3 men inte 6 miljoner kronor årligen	54 000	250 000	5,1
1,2 procent av den totala lönekostnaden om arbetsgivares lönekostnad överstiger 6 men inte 12 miljoner kronor årligen	144 000	250 000	3,3
1,3 procent av den totala lönekostnaden om arbetsgivares lönekostnad överstiger 12 men inte 20 miljoner kronor årligen	260 000	250 000	2,6
1,5 procent av den totala lönekostnaden om arbetsgivares lönekostnad överstiger 20 miljoner kronor årligen		250 000	

Källa: Försäkringskassan *Beräkning av ersättning för höga sjuklönekostnader 2022-12-01.*

En medelstor assistansanordnare med exempelvis 25 assistansanvändare har en lönekostnad på cirka 45 miljoner kronor per år.¹⁵ Om anordnaren har en sjuklöneandel av de totala lönekostnaderna som överstiger 1,5 procent får de max 250 000 kronor i bidrag. Om sjuklöneandelen överstiger 2,1 procent av lönekostnaderna får företaget

¹⁴ 17 § lagen (1991:1047) om sjuklön.

¹⁵ 45 miljoner kronor = 25 assistansanvändare × 2,1 miljoner kronor (genomsnittskostnaden per användare) × 0,85 (löneandelen av ersättningen är cirka 85 procent).

bära kostnaden själva. Många av assistansföretagen skulle alltså få ett bra skydd mot höga sjuklönekostnader även om sjuklönekostnaden skulle ingå i den statliga schablonen. Främst gäller detta för de mindre assistansanordnarna.

I våra undersökningar av kostnaden för sjuklöneansvaret har 32 kommuner redovisat kostnader på 4,20 kronor per timme för personer som har statlig assistans. Vi använder detta belopp i de fortsatta beräkningarna. Uppräknat till kostnadsnivån för 2021 motsvarar detta 4,35 kronor per timme och en årskostnad på 466 miljoner kronor.¹⁶ Vi har beaktat detta i den ekonomiska regleringen under kategorin *Merkostnader för basansvar* (se tabell 9.9).

Kostnader för tillfälliga utökningar

I dag kan den som har ett beslut om personlig assistans enligt LSS eller assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken ansöka hos hemkommunen om behov av tillfälligt utökat stöd. Kommunerna hanterar sitt ansvar för tillfällig utökning på olika sätt. Vissa kommuner löser en stor del av behovet av tillfällig utökning av personlig assistans genom att omdisponera beviljade timmar medan andra kommuner har en omfattande handläggning och redovisning av tillfälliga utökningar.

I vår enkät till kommunerna har vi frågat hur många ansökningar om tillfälliga utökningar som kommunerna får per år. Antalet vid uppräkningsnivå nationell nivå uppgår till cirka 5 000 per år. Vid en beviljandegrad på 90 procent och cirka 100 timmar i genomsnittlig utökning, skulle kostnaderna uppgå till 145 miljoner kronor per år vid en timmekostnad på 320 kronor per timme. Uppräknat till 2021 års nivå motsvarar detta 151 miljoner kronor. Vi har beaktat detta i den ekonomiska regleringen under kategorin *Merkostnader för basansvar* (se tabell 9.9).

Kostnader för handläggning och administration av basansvar

En av nackdelarna med det delade huvudmannaskapet för personlig assistans är de dubbla bedömningar som förekommer. I vår enkät till de kommuner som inte utför personlig assistans i egen regi angav de

¹⁶ 466 miljoner kronor = 15 684 personer × 131,2 timmar per vecka × 4,35 kr/timmar × 52,2 veckor per år / 1000 000.

svarande kostnaderna för handläggning och administration av basansvaret till 52 kronor per invånare. Omräknat till totala kostnader på riksnivå innebär det cirka 540 miljoner kronor per år. Vid bedömning av kostnaden för detta i 2021 års nivå ingår dels en uppräkningsindex¹⁷ dels en korrigering utifrån ett minskat antal personer med personlig assistans enligt LSS. Beloppet för 2021 blir därför 541 miljoner kronor.

Av dessa kostnader utgör kostnaden för att hantera medfinansieringen cirka 6 kronor per invånare, vilket ger en uppskattad kostnad i riket på cirka 57 miljoner kronor.

Kommunernas kvarstående uppgifter som inte täcks av ersättningen som utförare av assistans, exempelvis kommunernas förtydligade samordningsuppdrag, medför att hela kostnaden för administration och handläggning inte bör regleras. Vid ett statligt huvudmannaskap försvinner den största delen av kommunernas administrativa arbete, bedömning av behov av stöd eller service och administration av merkostnader för sjuklön och medfinansiering. Vi föreslår därför att tio procent av summan inte förs över till staten i den ekonomiska regleringen. Denna andel är en uppskattning av de kostnader som kommuner kommer att ha för de uppgifter som kvarstår efter en övergång till ett statligt huvudmannaskap.¹⁸ Tio procent motsvarar 54 miljoner kronor.

Merkostnader för utföraransvar

Kommunerna har även merkostnader för att utföra personlig assistans enligt socialförsäkringsbalken i förhållande till schablonersättningen. Det finns flera anledningar till merkostnaderna:

- Kommunerna ger bättre villkor för anställda assistenter, både via de centrala avtalen och via lokala avtal.
- Kommunerna kan delfinansiera assistansen med intäkter från skatt och generella statsbidrag, vilket kan göra att de inte har samma drivkraft att effektivisera verksamheten.

¹⁷ Vi använder prisindex för kommunal verksamhet (PKV) som publiceras av Sveriges Kommuner och Regioner.

¹⁸ Vi har inte funnit något sätt att mäta omfattningen på kommunernas kvarstående uppgifter. Vi lämnar därför frågan om nivån till remissinstanserna och den fortsatta beredningen.

- Kommunernas yttersta ansvar för att utföra assistans gör att de utför assistans åt assistansanvändare som privata anordnare inte anser sig kunna ta emot som kunder.
- Schablonersättningen bygger på att assistenternas hela arbetstid i princip kan debiteras som utförd assistans. Detta medför att anhöriganställda ger ett bättre ekonomiskt utbyte för arbetsgivarna än övriga anställda. Här skiljer kommunerna och de privata utförarna sig åt eftersom privata utförare har en större andel anhöriganställda jämfört med kommunerna.¹⁹
- I glest befolkade kommuner finns i vissa fall ett stort behov av restider för personliga assistenter vilket gör det svårt att driva assistansen med enbart schablonersättningen som finansiering.

I vår enkät angav de svarande kommunerna en genomsnittlig kostnad på 352 kronor per timme för de assistansberättigade som har kommunen som utförare.²⁰ Även för denna grupp har ett antal kommuner angett att alla gemensamma kostnader inte är med, varför vi avrundar uppåt till 355 kronor per timme för att inte underskatta kostnaderna.

Kommunernas marknadsandel för personer med assistansersättning har sjunkit under lång tid. År 1997 valde 57 procent av personerna med assistansersättning en kommun som utförare. År 2021 var motsvarande siffra 17,5 procent.

Det är främst större kommuner som upphandlar utföraransvaret för personlig assistans. Det finns ingen samlad statistik om hur många kommuner som gjort det men vår bedömning utifrån räkenskaps-sammandragen och andra uppgifter är att cirka 30 kommuner har valt en sådan lösning. I de flesta av dessa kommuner har privata utförare tagit hela utföraransvaret medan ett fåtal kommuner har kvar ansvaret för vissa användare.

Dessa merkostnader bör inte föras över i den ekonomiska regleringen eftersom kommunerna kommer att ha kvar ansvaret att utföra personlig assistans om en enskild behöver det.

¹⁹ SOU 2020:1 *Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor*, s. 92.

²⁰ Se bilaga 2 *Enkätresultat och underlag för bedömningar av kostnader och konsekvenser (Undersökningar om kommunernas kostnader)*.

Enligt vår enkät är merkostnaderna i 2021 års nivå 56 kronor per timme, vilket gör att 1 053²¹ miljoner kronor inte bör föras över till staten i den ekonomiska regleringen.

Sammanlagt bör cirka 10 000 miljoner kronor föras över från kommunerna till staten vid ett förändrat huvudmannaskap

Sett till analysen och beräkningarna av kommunernas kostnader föreslår vi att 10 323 miljoner kronor i 2021 års kostnadsnivå förs över till staten från kommunerna vid en övergång till ett statligt huvudmannaskap. Till följd av att vi föreslår att kommunerna ska ha kvar vissa uppgifter och vissa kostnader för personlig assistans föreslår vi att 1 374 miljoner kronor inte förs över till staten vid den ekonomiska regleringen, utan är kvar hos kommunen.²²

²¹ $15\,684 \text{ personer} \times 131,2 \text{ timmar per vecka} \times 17,5 \text{ procent} \times 56 \text{ kronor per timme} \times 52,2 \text{ veckor}$. (Procentsatsen i formeln är kommunernas marknadsandel.)

²² $1\,374 \text{ miljoner kronor} = 267 \text{ miljoner kronor (merkostnad för personlig assistans enligt LSS)} + 1\,053 \text{ miljoner kronor (merkostnad för utföraransvar)} + 54 \text{ miljoner kronor (motsvarar 10 procent av kostnader för handläggning och administration som inte regleras)}$.

Tabell 9.9 Utredningens förslag till ekonomisk reglering mellan stat och kommun (miljoner kronor) i 2021 års nivå

	Nettokostnad (miljoner kronor)	Behandling i ekonomisk reglering	Kommentar
Kostnader för medfinansiering av assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken	5 016	Regleras	
Kostnader för personlig assistans enligt LSS	4 205	Regleras	Kostnad enligt schablon
Merkostnader personlig assistans enligt LSS	267	Regleras inte	Merkostnad 20 kronor per timme
Merkostnader för basansvar	617	Regleras	Sjuklön och tillfälliga utökningar
Kostnader för handläggning och administration av basansvar	541	Regleras delvis	Förslag 10 procent kvar, vilket motsvarar 54 miljoner kronor som inte regleras.
Merkostnad för utföraransvar	1 053	Regleras inte	Merkostnad 56 kronor per timme
Summa regleras till staten	10 323		
Summa kvar hos kommunerna (som inte regleras till staten)	1 374		

Källa: Räkenskapssammandraget, enkäter och egna beräkningar.

Anm: I beräkningarna har vi tagit hänsyn till de förändringar som följer av lagändringarna som trädde i kraft den 1 januari 2023. Nettokostnaderna summerar inte till totalsumman i räkenskapssammandraget för 2021 för personlig assistans på grund av osäkerhet om redovisning av pandemistöden.

9.3.3 Förslag till finansiering

Vårt förslag till finansiering bygger på den ekonomiska regleringen mellan stat och kommun (avsnitt 9.3.2 och tabell 9.9). Alla delposter som regleras motsvarar med ett undantag de ökade kostnader som staten får i och med huvudmannaskapsförändringen. Vi bedömer att kommunernas kostnader för handläggning och administration för personlig assistans kommer att ge ett överskott för staten när medel förs över i den ekonomiska regleringen.

Överskottet beror på den administrativa effektivisering som ett samlat huvudmannaskap leder till. Vid ett statligt huvudmannaskap kommer nämligen kostnaderna för att administrera både medfinansieringen och ersättningen för merkostnaderna för sjuklön att försvinna eller minska.

Tabell 9.10 Kostnader till följd av utredningens förslag, miljoner kronor

Kostnader		Summa
Engångskostnader, 2025–2027		
Försäkringskassans kostnadsökning för att förbereda och genomföra överföringen av kommunala beslut (tabell 9.7) engångskostnad. Kostnaden fördelas över två år, 2025–2026. <i>Påverkar anslag 2:1 inom utgiftsområde 10</i>		46
Uppskattad total kostnadsökning för personer som tidigare fått avslag på assistansersättning men som kan komma att beviljas assistansersättning (personer som bedömts ha grundläggande hjälpbehov över 6.5 timmar per vecka) motsvarande cirka 350 ¹ personer för fem år före införandet av statligt huvudmannaskap. Kostnaden fördelas över två år efter införandet, 2026–2027 <i>Påverkar anslag 4:4 inom utgiftsområde 9</i>		500
Summa engångskostnader		546
Årliga kostnader från och med 2026	varav Stärkt rätt till personlig assistans²	Summa
Försäkringskassans kostnadsökning för administration och handläggning av tillkommande uppgifter (tabell 9.7) <i>Påverkar anslag 2:1 inom utgiftsområde 10</i>	185	149
Kommunernas kostnader för handläggning och administration av personlig assistans (tabell 9.9) <i>Påverkar anslag 1:1 inom utgiftsområde 25</i>	-487 ³	-389
Uppskattad kostnadsökning för att fler personer får rätt till assistansersättning vid en övergång till ett statligt huvudmannaskap och en oförändrad kvalifikation, cirka 70 personer per år (tabell 9.4) <i>Påverkar anslag 4:4 inom utgiftsområde 9</i>	100	100
Summa årliga kostnader		-140

Källa: Försäkringskassan och enkät till kommuner om kostnader.

Anm: ¹ 5 år × 70 personer per år (ackumulerat behov inför införandet av ett statligt huvudmannaskap).

²Antagande om att lagändringarna till följd av Stärkt rätt till personlig assistans motsvarar 20 procent.

³Overskottet enligt tabell 9.9 är 541 miljoner kronor, men eftersom vi föreslår att kommunerna behåller 10 procent av detta (54 miljoner kronor) för att täcka sina kostnader för sina kostnader för handläggning och administration av basansvar återstår 487 miljoner kronor.

Om kommunernas kostnader för handläggning och administration för personlig assistans motsvarar 80 procent av vad som förväntas gälla när lagändringarna som trädde i kraft den 1 januari 2023 är fullt

genomförda (på grund av att fler personer har assistansersättning och färre har kommunal personlig assistans) blir överskottet i den ekonomiska regleringen mellan stat och kommun 389 miljoner kronor.

Samtidigt ökar statens kostnader med 149 miljoner kronor (permanent) för administration och handläggning till följd av huvudmannaskapsförändringen (se tabell 9.7).²³ Statens kostnader ökar även med 100 miljoner kronor årligen till följd av att Försäkringskassan ska tillämpa nuvarande kvalifikation och rättspraxis. Vi beräknar att ytterligare ungefär 70 personer årligen kommer att få assistansersättning till följd av det ändrade huvudmannaskapet, det vill säga personer som i dag inte har assistansersättning eller personlig assistans.²⁴ Till detta kommer också Försäkringskassans kostnader för att förbereda och genomföra överföringen av cirka 5 000 kommunala beslut om personlig assistans motsvarande cirka 46 miljoner kronor. Sammantaget gör detta att reformen kommer att leda till vissa besparingar för staten, cirka 140 miljoner kronor årligen.

Vi bedömer också att det kan finnas ett ”ackumulerat behov” av personer som kan komma att ansöka om assistansersättning vid införandet av ett statligt huvudmannaskap. Enligt våra beräkningar rör det sig om cirka 70 personer årligen. Vi bedömer att ett sådant ackumulerat behov skulle kunna vara fem år inför införandet av ett statligt huvudmannaskap, vilket skulle motsvara en totalkostnad på cirka 500 miljoner kronor. Dessa kostnader är av engångskaraktär. Vi uppskattar att det tar cirka två år från och med införandet av ett statligt huvudmannaskap tills att dessa personer har ansökt och beviljats assistansersättning, det vill säga att kostnaderna uppkommer 2026–2027.

Vi föreslår därför att den årliga kostnadsbesparingen på 140 miljoner kronor ska finansiera de ökade kostnaderna för en eventuell ökning av antalet assistansanvändare till följd av ett statligt huvudmannaskap och överföringen av kommunala beslut (se tabell 9.10).

²³ I beräkningen har vi tagit hänsyn till de beräknade effekterna av lagändringarna som trädde i kraft den 1 januari 2023. Med hänsyn tagen till de lagändringarna blir statens kostnader för det utvidgade uppdraget 144 miljoner kronor i stället för 180 miljoner kronor.

²⁴ Här har vi redan tagit hänsyn till lagändringarna som trädde i kraft den 1 januari 2023 (se tabell 9.4).

9.4 LSS-utjämningen kommer att behöva justeras

Förslag: Utjämningsystemet för kommunernas LSS-verksamhet ska justeras när ett statligt huvudmannaskap införs. En nettokostnad per assistansanvändare ska finnas kvar vid beräkningen av grundläggande standardkostnad.

Personalkostnadsindex ska ändras i enlighet med de ändrade ekonomiska förutsättningarna.

Bedömning: Under de första två åren efter huvudmannaskapsförändringen bör vissa särskilda beräkningsregler tillämpas för att överbrygga den eftersläpning som finns i LSS-utjämningen.

Sedan 2004 finns ett utjämningsystem för kommunernas LSS-kostnader.²⁵ Systemet har samma syfte som systemet för kommunalekonomisk utjämning men är separat eftersom de två systemen inte utgår från samma principer.²⁶

Vid ett förändrat huvudmannaskap kommer kostnaden som omfattas av LSS-utjämningen att minska med cirka 18,5 procent. Vi bedömer att denna förändring kan hanteras genom förändringar i LSS-utjämningen utan att man behöver göra avkall på systemets grundläggande syfte att utjämna strukturella kostnadsskillnader för kommunernas LSS-verksamhet.

9.4.1 Prislapparna för kommunal respektive statlig assistans slås ihop

I LSS-utjämningen beräknas de grundläggande standardkostnaderna genom att varje insats i LSS har en prislapp som är baserad på insatsens genomsnittskostnad. Kostnaden multipliceras sedan med antalet verkställda beslut i varje insats och summeras till en kostnad i kronor per invånare för varje kommun.

Enligt vårt förslag ska kommunerna fortsätta att utföra personlig assistans om en enskild behöver det. Merkostnader för detta utföransvar ska därför inte omfattas av den ekonomiska regleringen mellan

²⁵ Lagen (2008:342) om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade och förordningen (2008:776) om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade.

²⁶ En mer utförlig beskrivning av systemet finns i avsnitt 6.3.6.

stat och kommun. En viss del av kostnaderna för handläggning och administration (10 procent) kommer dessutom att kvarstå hos kommunerna (se avsnitt 9.3.2).

Vi föreslår därför att prislapparna för kommunal respektive statlig assistans ska slås ihop till en post i beräkningen av den grundläggande standardkostnaden. Den kostnad och det belopp per användare som ska finnas kvar ska fördelas på samma sätt som man gör, det vill säga utifrån antalet aktuella beslut om personlig assistans i varje kommun.

Vi föreslår vidare att kommunernas medfinansiering för assistansersättningen tas bort. I och med detta föreslår vi också att posten för medfinansiering tas bort från beräkningen av den grundläggande standardkostnaden.²⁷

9.4.2 Personalkostnadsindex behöver ändras men ha kvar nuvarande konstruktion

Personalkostnadsindex baseras på varje kommuns personalkostnader inklusive bland annat köpt verksamhet och interna kostnader. Indexet ska spegla behovsskillnader i verksamheten genom att kostnaderna jämförs med de genomsnittliga kostnaderna i riket. För att minska indexets påverkbarhet räknas skillnaden mellan kommunens personalkostnad och den genomsnittliga kostnaden i riket ner med 70 procent.

Vi föreslår att personalkostnadsindex ändras i samband med huvudmannaskapsförändringen. Indexet bör dock ha kvar sin nuvarande konstruktion, det vill säga att alla personalkostnader beaktas i beräkningen. Men eftersom vi föreslår att medfinansieringen ska tas bort behöver kolumnen för tillkommande personalkostnader för köpt verksamhet avseende personlig assistans tas bort ur beräkningen. Denna faktor ska spegla de skillnader i personalkostnader som uppstår när olika kommuner har olika andel privat verksamhet för assistans enligt socialförsäkringsbalken. Även den direkta kostnaden för medfinansieringen ska tas bort vid beräkningen av indexet.

Vi ser ingen anledning att ifrågasätta kompensationen på 70 procent av avvikande personalkostnad vid beräkningen av indexet med anledning av våra förslag. Frågan kommer även att beaktas i den

²⁷ Se bilaga 2 *Enkätresultat och underlag för bedömningar av kostnader och konsekvenser (Analys av effekterna i utjämnningssystemet för kommunernas LSS-verksamhet)*

kommitté som för tillfället ser över systemen för kommunalekonomisk utjämning.²⁸

9.4.3 Det kommer att behövas särskilda beräkningsregler under en begränsad period

Vid en reglering enligt finansieringsprincipen blir det alltid en avvikelse mellan förändringar i kostnader respektive intäkter på kommunnivå. Detta beror på att intäkten (via anslaget för kommunalekonomisk utjämning) på kommunnivå minskar med ett belopp i kronor per invånare som är lika för alla. Beloppet baseras på kostnaden på riksnivå. Kostnadsminskningen för en enskild kommun däremot beror på den faktiska kostnaden för de assistansberättigade i kommunen som förs över till staten och att medfinansieringen tas bort. Denna differens minskar sedan med effekterna i utjämningssystemet men den försvinner inte helt för de allra flesta kommuner.

Tabell 9.11 bygger på att alla som i dag har personlig assistans enligt 9 § 2 LSS från sin hemkommun förs över till staten, de ingår i kolumnen ”andel med assistans per 1 000 invånare”.

Tabell 9.11 Ekonomisk reglering och utjämning med övergångsregler år 1 efter huvudmannaskapsförändring, kronor per invånare

Riket/kommun	Andel med assistans per 1 000 invånare	Ekonomisk reglering	Sänkta kostnader exkl. PK-IX	Utfall i utjämningen inkl. övergångsregler	Utfall i utjämningen inkl. övergångsregler och reglering
Hela riket	1,83	-1 026	1 026	0	-1 026
Katrineholm	2,64	-1 026	1 426	-331	-1 357
Strängnäs	0,97	-1 026	547	425	-601

Källa: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Eftersom beräkningen i LSS-utjämningen är baserad på både volymer och kostnader i verksamheterna påverkar inte ett förändrat huvudmannaskap utfallen förrän två år efter införandet. Eftersom kostnaderna för verksamheten minskar så pass mycket bör man ha sär-

²⁸ Kommittédirektiv 2022:36 *En ändamålsenlig kommunalekonomisk utjämning*.

skilda beräkningsregler under de två första åren efter huvudmannaskapsförändringen. Detta för att minska avvikelserna mellan den inkomstminskning som den ekonomiska regleringen medför och kostnadsminskningen på kommunnivå.

Det är svårt att exakt beräkna effekterna på kommunnivå av ett statligt huvudmannaskap i en simulering av effekterna eftersom personalkostnadsindex beräknas för hela LSS-verksamheten. Vårt förslag är att endast förändra beräkningen av grundläggande standardkostnad och låta indexet beräknas på det gamla sättet. I beräkningen av grundläggande standardkostnad slås antal personer med assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken och antal personer med personlig assistans enligt LSS ihop och en ny teoretisk prislapp beräknas för denna post. Kommuner med låg andel personer med assistans får då ett tillskott från utjämningsystemet medan de med hög andel får ett avdrag jämfört med en oförändrad utjämningsberäkning. Att även göra en teoretisk beräkning av personalkostnadsindex är mer komplicerat och ger en sämre överensstämmelse med andelen med personlig assistans i kommunerna.²⁹ Frågan om övergångsregler i LSS-utjämnningen kan också påverkas av vad den parlamentariska kommittén som ser över utjämningsystemen kommer fram till.

Överföringen av ärenden med personlig assistans från kommunerna till staten ska ske succesivt under ett år men staten ska bära kostnaderna under hela införandeåret för att matcha den ekonomiska regleringen.

9.5 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

När det gäller förslagens konsekvenser för kommuner och regioner har vi fokuserat på kommunerna. Detta eftersom regionerna inte berörs mer än indirekt av våra förslag. Inget av de förslag som vi lämnar påverkar uppgiftsfördelningen mellan stat och region eller mellan region och kommun. Förslagen innebär inte heller några nya skyldigheter för regionerna. Ett förändrat huvudmannaskap kan trots det ändå få konsekvenser för regionerna eftersom gränssnitten mellan de olika administrativa nivåerna ändras. Vi kan dock inte se att detta innebär någon inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

²⁹ En beräkning av utfallet per kommun inklusive införanderegler finns i bilaga 2 *Enkätresultat och underlag för bedömningar av kostnader och konsekvenser. (Analys av effekterna i utjämningsystemet för kommunernas LSS-verksamhet)*.

9.5.1 En inskränkning i den kommunala självstyrelsen får inte gå utöver lagstiftningens ändamål

Det finns ingen allmänt accepterad definition av vad som avses med kommunal självstyrelse.³⁰ Normalt sett innebär begreppet att kommuner och regioner har en självständig och inom vissa ramar fri bestämmanderätt för all kommunal verksamhet.³¹

Förslag som innebär inskränkningar i den kommunala självstyrelsen ska föregås av en proportionalitetsbedömning. Detta eftersom en inskränkning i den kommunala självstyrelsen aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som ligger bakom inskränkningen. Ett förslag som griper in i den kommunala självstyrelsen är därmed endast godtagbart om inskränkningen är proportionerlig mot lagstiftningens ändamål och innehåll.³²

Samtidigt måste den kommunala självstyrelsen vägas mot andra intressen. Det går inte att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser i grundlag om en kommunal självstyrelsesektor. Arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun måste kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen.³³ En inskränkning i självstyrelsen kan till exempel vara motiverad om den innebär att man uppnår andra värden som är viktiga på nationell nivå. Det kan till exempel röra sig om värdena rättssäkerhet, samhällsekonomisk stabilitet, effektivitet och likvärdighet över landet.³⁴ Samtliga dessa värden är aktuella i denna utredning och motiverar till stor del utredningens huvudförslag om att personlig assistans ska organiseras i ett statligt huvudmannaskap.

Flera frågor ska belysas i en proportionalitetsbedömning

Det finns ett antal frågor som är särskilt viktiga att ställa i analysen av ett förslags konsekvenser för den kommunala självstyrelsen och vid en proportionalitetsbedömning. Några av våra förslag innebär att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun förändras och att kommunerna får nya eller förtydligade uppgifter. Därför behöver vi

³⁰ Regeringens proposition 2009/10:80 *En reformerad grundlag*, s. 210.

³¹ Regeringens proposition 1973:90 *Proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*, s. 190 och Regeringens proposition 2009/10:80 *En reformerad grundlag*, s. 210–211.

³² 14 kap. 3 § regeringsformen.

³³ Regeringens proposition 2009/10:80 *En reformerad grundlag*, s. 210.

³⁴ Statskontoret (2011) *Kommunalt självstyre och proportionalitet*, s. 37–38.

analysera om förslagen kan försvåra eller omöjliggöra lokal anpassning eller påverka kommunernas möjlighet att bestämma hur de ska bedriva eller organisera sin verksamhet (då bör man särskilt beakta om förslagen innebär en reglering av organisation, bemanning och behörighet i kommunal verksamhet).³⁵

9.5.2 Förslagen påverkar inte den kommunala självstyrelsen

Ett samlat statligt huvudmannaskap kan leda till ökad rättssäkerhet och likvärdighet över landet. Det kan sannolikt också skapa bättre förutsättningar för samhällsekonomisk stabilitet. Ett samlat huvudmannaskap ökar även effektiviteten i handläggningen och kontrollen av den personliga assistansen. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen skulle därför kunna vara befogad om analysen visar att våra förslag faktiskt får den konsekvensen.

Vi kan inte se att ett förändrat huvudmannaskap innebär någon ytterligare inskränkning i självstyrelsen utöver den som redan finns i nuvarande system. En övergång till ett samlat statligt huvudmannaskap innebär till exempel inte att kommunerna tillförs några nya uppgifter. Inte heller försvårar eller omöjliggör en sådan förändring lokal anpassning.

Det är snarare så att en övergång till ett statligt huvudmannaskap gör att kommunerna får färre uppgifter än i dag när ansvaret för handläggning och beslut om personlig assistans och tillfälligt utökad assistans övergår till staten. Kommunerna kommer inte heller längre att administrera ersättningen för de privata anordnarnas sjuklönekostnader. Inte heller ska de medfinansiera en del av den kostnad som uppstår när staten beviljar assistansersättning. Generellt sett innebär ett statligt huvudmannaskap därmed färre uppgifter och skyldigheter för kommunerna än vad som är fallet i dag.

Förslaget att kommunerna ska garantera att den enskilde kan få sin rätt till personlig assistans utförd (inom de gränser som slagits fast av Högsta förvaltningsdomstolen) behöver dock analyseras särskilt. Det är ett ansvar som kommunerna redan har i nuvarande ordning. Ett statligt huvudmannaskap innebär därmed inte någon reell förändring i sak jämfört med nuvarande reglering. Vi menar därför att ett förslag där kommunerna även i ett statligt huvudmanna-

³⁵ Statskontoret (2011) *Kommunalt självstyre och proportionalitet*, s. 67–68.

skap ansvarar för att enskilda får sina behov av personlig assistans tillgodosedda inte kan ses som en inskränkning i självstyrelsen utöver den som redan finns med nuvarande reglering. Det faktum att staten framöver ensamt beslutar om och finansierar all personlig assistans ändrar inte förhållandet mellan stat och kommun på ett sådant sätt att det kan betraktas som en inskränkning i självstyrelsen.

Förslaget om ett statligt huvudmannaskap innebär dock att kommunerna framöver inte kommer att kunna påverka hur många assistansanvändare som finns i den egna kommunen. Det kan ses som en form av inskränkning av det kommunala självstyret eftersom kommunerna till viss del får sämre möjligheter att påverka omfattningen av den personliga assistansen. Vi bedömer dock att kommunerna fortfarande i viss mån kommer att kunna påverka detta genom de övriga insatser som kommunen kan erbjuda personer som har rätt till insatser enligt LSS.

Kommunens självbestämmande och handlingsutrymme är redan i dag begränsat eftersom LSS är en rättighetslagstiftning. Kommunens möjlighet att påverka antalet assistansanvändare inom kommunen begränsas av att det är individen som avgör vilken insats den ansöker om. Om individen lever upp till kraven i LSS och den kommunala kvalifikationen ska en kommun bevilja den enskilde personlig assistans. Självstyrelsen på detta område består därmed av möjligheten för en kommun att ha en egen lokal kvalifikation.

Till detta kommer också att denna inskränkning av det kommunala självstyret redan finns i dagens system. I dag är merparten av assistansanvändarna beviljade assistansersättning från Försäkringskassan. I ett statligt huvudmannaskap blir skillnaden jämfört med i dag att det inte längre kommer att finnas några assistansmottagare som fått rätt till personlig assistans genom ett kommunalt beslut. Det är svårt att avgöra om det innebär en inskränkning i den kommunala självstyrelsen att denna grupp blir större än i dag och att kommunernas möjlighet att påverka antalet assistansberättigade försvinner. Vi bedömer dock att värdet av likvärdighet i bedömningar av behovet av personlig assistans och de förutsättningar för långsiktighet och stabilitet som ett statligt huvudmannaskap för med sig väger över denna begränsade ytterligare inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

Det förändrade huvudmannaskapet och förslaget att kommunerna ska ansvara för att utföra assistans om den enskilde begär det innebär inte heller någon faktisk begränsning av det kommunala självbestäm-

mandet. Detta eftersom varje kommun fortfarande har kvar sitt handlingsutrymme när det gäller hur kommunen organiserar, bemannar och utför verksamheten.

I en ordning med ett statligt huvudmannaskap blir kommunerna en aktör av flera på assistansmarknaden men med ett särskilt ansvar för att den enskilde alltid ska kunna få sina behov av assistans tillgodosedda. Därmed har den ordning som uppstår vid ett statligt huvudmannaskap vissa likheter med den ordning som finns inom skolområdet där kommunerna också är skyldiga att fungera som yttersta garant för att eleverna ska få den utbildning som de har rätt till.³⁶

9.6 Förslagen har viss betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

När det gäller eventuella konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet är det främst förslagen om ett statligt huvudmannaskap, en ny kvalifikation för assistansersättning och förbättrade förutsättningar för insyn, uppföljning och kontroll som kan få effekter som vi behöver analysera. Dessa förslag kan få både positiva och negativa effekter för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Vår samlade bedömning är att förslagen snarare innebär förbättrade än försämrade förutsättningar jämfört med i dag.

Det som främst talar för att förutsättningarna förbättras är att förslagen stärker och förbättrar den administrativa kontrollen av utbetalningar jämfört med i dag. Även arbetet mot kriminell som försöker utnyttja välfärdssystemen bör förbättras genom ett statligt huvudmannaskap. Som vi har beskrivit i kapitel 4 har Försäkringskassan mer resurser och mer effektiva administrativa rutiner och system för kontroller av felaktiga utbetalningar och misstänkt fusk än vad den samlade kommunsektorn har.

Det handlar också om att handläggningen blir mer enhetlig och likvärdig över landet vid ett statligt huvudmannaskap. Därigenom finns bättre förutsättningar för att alla ärenden genomgår samma kontroll oavsett handläggare och handläggningsort. Försäkringskassans handläggare har dessutom tillgång till ett enhetligt och mer strukturerat stöd än vad handläggarna i många kommuner har.

³⁶ 7 kap. 21 § skollagen (2010:800).

Försäkringskassan har också bättre förutsättningar att få en helhetsbild av olika brottsupplägg. Detta eftersom myndigheten handlägger ett större antal ärenden på ett nationellt plan och därigenom kan upptäcka och analysera om vissa upplägg eller tillvägagångssätt används på ett systematiskt sätt.

Generellt sett och utifrån ett administrativt kontrollperspektiv ökar även kompetensen i handläggningen jämfört med i dag när en del av handläggningen sker i kommuner som kan ha små resurser för kontroll och som under perioder kan sakna den kompetens som handläggningen kräver. Detta kommer dock att få en mindre effekt eftersom merparten av alla assistansärenden redan i dag handläggs av Försäkringskassan.

En mer enhetlig och likvärdig handläggning borde även göra det lättare att hitta eventuell välfärds kriminalitet eller felaktigheter redan i den initiala handläggningen av en ansökan om assistansersättning. Jämfört med kommuner där handläggaren också ofta är den som fattar beslut om rätt till insatsen avgörs Försäkringskassans beslut om rätt till assistansersättning av en särskilt utsedd beslutsfattare.³⁷ Detta minskar utrymmet för att välfärds kriminalitet eller felaktigheter passerar obemärkt genom systemet. Därutöver ger socialförsäkringsbalken andra möjligheter än LSS att ompröva beslut, vilket också kan spela roll i arbetet mot välfärds kriminalitet och felaktiga utbetalningar.

Ett statligt huvudmannaskap är givetvis ingen garant för att det blir på det sätt som vi beskriver, men teoretiskt sett borde förutsättningarna att upptäcka och förebygga brottslighet förbättras i och med en sådan förändring. Brott som begås genom upplägg där verksamheter, assistenter, assistansanvändare och läkare som skriver utlåtande står nära varandra kommer dock fortfarande att vara mycket svåra att upptäcka.

I våra intervjuer har flera kommuner sagt att de ofta har svårt att hinna följa upp de beslut som gäller tills vidare. Vissa kommuner har också lyft att i jämförelse med Försäkringskassan saknar deras handläggare rätt kompetens och stöd för att göra olika typer av kontroller och att det är svårt att bevisa brister i till exempel kvaliteten i utförd assistans.

En faktor som i stället till viss del talar emot att förutsättningarna för att upptäcka och förebygga brottslighet förbättras genom våra

³⁷ Försäkringskassan (2022) *Assistansersättning, Vägledning 2003:6, version 32*, beslutad 2022-12-15, s. 145.

förslag är att ett statligt huvudmannaskap gör att avståndet kan öka mellan huvudmannen och assistansanvändaren respektive assistansanordnarna. Kommunerna kan genom sin utförarverksamhet eller genom annan kommunal verksamhet ha direkta kontakter med eller kanaler till användare och anordnare. Sådana ytterligare direkta kontakter till användaren saknas till viss del i ett statligt huvudmannaskap i och med att Försäkringskassan inte ansvarar för att utföra personlig assistans.

Vi har försökt täcka upp för denna brist genom att förtydliga kommunens fortsatta roll i kontrollsystemet. Genom att kommunerna kan anmäla indikationer på brister i kvaliteten, felaktigheter eller välfärdskriminalitet till IVO behåller man till viss del de möjligheter till insyn och kontroll som finns i nuvarande system.

Det är samtidigt viktigt att inte ha för höga förväntningar på vilken effekt detta förslag kan ge. Denna fråga behöver därför beaktas och belysas i den uppföljning och utvärdering som vi föreslår att ISF ska få i uppdrag att göra. Med utgångspunkt i ISF:s rapporter kan regeringen sedan vid behov vidta kompletterande åtgärder.

Försäkringskassan skulle också genom att förändra sitt arbetssätt delvis kunna täcka upp för ett ökat avstånd mellan huvudmannen och assistansanvändaren som kan uppstå i ett statligt huvudmannaskap. Ett sätt att minska avståndet är att i större utsträckning göra hembesök i samband med handläggningen av en ansökan om assistansersättning. I dag gör många kommuner hembesök under utredningen och menar att de därigenom kan få signaler som kan förebygga felaktiga beslut.

9.7 Inga märkbara konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i alla delar av landet

Vi bedömer att våra förslag inte får några märkbara konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i alla delar av landet. Förslaget att en kommun alltid ska utföra personlig assistans om en enskild person begär det gör att tillgången på offentlig service i alla delar av landet inte minskar, åtminstone inte på ett teoretiskt plan. Genom att låta detta yttersta ansvar ligga kvar på kommunerna säkerställer vi att alla kommunmedborgare får tillgång till det stöd och den service som assistansersättningen ger rätt till, oavsett var i landet man bor.

Det kan finnas kommuner med särskilda förutsättningar där det ändå blir svårt att säkerställa en likvärdig tillgång till offentlig service. Det kan till exempel bli fallet i mycket stora och glesa kommuner. Det är dock svårt att förutse sådana situationer i detta betänkande. Vi menar därför att dessa konsekvenser får hanteras inom ramen för den föreslagna uppföljningen och utvärderingen av reformen.

9.8 Våra förslag påverkar till viss del små företag i assistansbranschen

När det gäller de små företagens förutsättningar, konkurrensförmåga och villkor är det förslaget om att definiera vad som avses med god kvalitet som kan få betydelse. Förslaget kan påverka små företag i assistansbranschen i större utsträckning än stora företag eftersom förslaget till viss del innebär att företagen åläggs nya skyldigheter och att deras administrativa arbete ökar. Det är rimligt att anta att stora företag har bättre möjligheter att klara av sådana administrativa krav på ett mer effektivt sätt än vad små företag har.

Förslaget att sjuklönekostnaderna ska ingå i schablonersättningen innebär att arbetsgivarna får ansvaret att finansiera sina assistenters sjuklönekostnader. Detta förslag kan få större konsekvenser för små företag än för stora företag. För en anordnare med många anställda är sjuklönekostnaden relativt konstant över tid medan mindre företags sjuklönekostnader varierar mer över tid. Vi bedömer dock att reglerna om högkostnadsskydd i sjuklönelagen i stor utsträckning korregerar för det faktum att små företag kan vara extra utsatta för variationer i sjuklönekostnader.

Samtidigt innebär förslaget att sjuklönekostnaden ska ingå i schablonen en minskad administration för företagen. Detta eftersom nuvarande ordning innebär ett ansökningsförfarande där enskilda ofta tillsammans med sin anordnare redovisar för kommunerna vilka kostnader de har haft. Förslaget innebär därför en förenkling och minskad redovisningsbörda för företagen. Vi bedömer att denna förändring kan få större betydelse för små än för stora företag, eftersom de små företagen ofta har mindre resurser för administration och inte kan dra nytta av de stordriftsfördelar som större företag kan göra.

9.9 Våra förslag får inga konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Vi bedömer att våra förslag inte får någon negativ påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män. De kan snarare bidra marginellt till ökad jämställdhet på området.

Personlig assistent är ett kvinnodominerat yrke. Sju av tio som jobbar som personlig assistent är kvinnor. Förslaget att arbetsgivarna ska ansvara för sina assistenters sjuklön kan innebära bättre arbetsmiljö för personliga assistenter. Det kan därmed minska de risker som finns inom yrket. Vi bedömer att förslaget kan bidra till att minska de särskilda risker som finns för kvinnor på arbetsmarknaden och därmed bidra till ökad jämställdhet mellan kvinnor och män.

I dag är pojkar och män överrepresenterade när det gäller andel personer som har personlig assistans och assistansersättning. Pojkar och män har också i genomsnitt fler assistansstimmar än flickor och kvinnor. Vi kan inte se att ett ändrat huvudmannaskap eller en mer likvärdig tillämpning av kvalifikationen över landet kommer att påverka dessa förhållanden i någon riktning.

Ett statligt huvudmannaskap skulle dock innebära att ansvaret för beslut om och finansiering av all personlig assistans samlas hos en myndighet med ett tydligt uppdrag att arbeta med jämställdhetsintegrering.³⁸ På sikt bör detta leda till ett ökat fokus på åtgärder för att minska eventuella brister i jämställdheten mellan flickor och pojkar och mellan kvinnor och män inom förmånen.

9.10 Förslagen påverkar inte möjligheten att nå de integrationspolitiska målen

Vi bedömer att våra förslag inte påverkar möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

³⁸ 2 § 11 förordning (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan och regleringsbrevet för budgetåren 2022 och 2023 avseende Försäkringskassan.

9.11 Konsekvenser för personer med funktionsnedsättning

Enligt våra direktiv ska vi noga analysera vilka konsekvenser som våra förslag kan få för personer med funktionsnedsättning. Vi bedömer att följande förslag särskilt berör och kan få konsekvenser för dessa personer:

- insatsen personlig assistans organiseras i ett statligt huvudmannaskap,
- rätten till assistansersättning bestäms genom en individuell bedömning utifrån kvantitativa och kvalitativa aspekter,
- definitionen av vad som avses med god kvalitet för personlig assistans förtydligas,
- en kommun ska kunna anmäla till IVO om den får indikationer på att personlig assistans inte utförs med god kvalitet.

Samtliga dessa förslag syftar till att skapa långsiktiga och stabila förutsättningar för personer med funktionsnedsättning, vilket regeringen också lyfter fram som särskilt viktigt i våra direktiv.³⁹ Vi bedömer att förslagen enskilt och tillsammans bidrar till att stärka enskildas rätt och möjligheter att leva självständigt och att delta i samhället. Detta eftersom förslagen direkt eller indirekt stärker förutsättningar för självbestämmande, delaktighet och goda levnadsvillkor för personer med funktionsnedsättning. Vi har inte kunnat se att dessa förslag kan innebära negativa konsekvenser för den berörda gruppen. Sammantaget kan därför förslagen bidra till att Sverige lever upp till artikel 19 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och Agenda 2030 och därmed målet för funktionshinderspolitiken.

Vi bedömer dock också att två av förslagen behöver analyseras och kommenteras särskilt. Det gäller förslaget till kvalifikation och förslaget att organisera insatsen i ett statligt huvudmannaskap.

När det gäller förslaget till kvalifikation innebär vårt förslag inga förändringar jämfört med nuvarande kvalifikation för personlig assistans. Men eftersom kommunerna i dag har olika undre gränser kan en mer enhetlig och likvärdig bedömning i samband med en över-

³⁹ Kommittédirektiv 2021:76 *Statligt huvudmannaskap för personlig assistans*, s. 1 och s. 14.

gång till ett statligt huvudmannaskap få konsekvenser för enskilda assistansanvändare. Personer med beslut om personlig assistans i en kommun som har en låg undre gräns kan vid ett statligt huvudmannaskap bli av med sin assistansersättning om Försäkringskassan gör en omprövning på grund av väsentligt ändrade förhållanden. Vi har inte kunnat uppskatta hur stor denna grupp är.

Sammantaget bedömer vi dock att en oförändrad kvalifikation inte bör få några negativa konsekvenser för personer med funktionsnedsättning jämfört med i dag. Det är snarare så att kvalifikationen i kombination med förslaget om ett förändrat huvudmannaskap innebär ökad likvärdighet över landet och att alla personer i gruppen behandlas, utreds och bedöms på samma sätt. Det borde innebära att förutsättningarna för LSS som rättighetslag stärks.

Vi har i kapitel 4 pekat på att ett statligt huvudmannaskap kan innebära flera utmaningar. En sådan utmaning är att det kan bli svårt för enskilda att erbjudas alternativ till assistansersättning när kommunen inte längre är huvudman för personlig assistans. Det kan också bli svårt att samordna assistansersättningen med kommunala insatser. Båda dessa aspekter kan innebära försämrade förutsättningar och villkor för personer med funktionsnedsättning.

Vi har försökt åtgärda dessa utmaningar och problem genom att lämna förslag på hur samordningen och samverkan mellan stat och kommun kan stärkas i ett statligt huvudmannaskap. Vi bedömer att våra förslag bör minska dessa problem och effekter. Det är dock inte möjligt att på förhand avgöra vilken effekt våra förslag kommer att få. Frågan om samverkan och samordning behöver därför noga följas upp och utvärderas av ISF. Med utgångspunkt i ISF:s rapporter får sedan regeringen och riksdagen vid behov stärka förutsättningarna för samverkan och samordning mellan de olika huvudmännen.

9.12 Konsekvenser för barn och unga

Vi bedömer att våra förslag inte får särskilda konsekvenser för barn och unga utöver de som vi har beskrivit. Vårt huvudförslag till kvalifikation tar, liksom för vuxna, större hänsyn till barns individuella behov jämfört med alternativen.

Överföringen av kommunala ärenden till Försäkringskassan ska, som utgångspunkt, inte innebära någon ändring av barnets rätt till

insats. Barn har i större utsträckning än vuxna tidsbegränsade beslut om personlig assistans enligt LSS och kommer enligt våra förslag efter överföring till staten i stället att få beslut som gäller tills vidare. Detta bör säkerställa barnens behov av stöd och hjälp på ett mer långsiktigt sätt än förut.

För att överföringen mellan huvudmännen ska uppfylla barnkonventionens krav på barns rätt att bli hörda och tagna på allvar⁴⁰ behöver kommunerna och Försäkringskassan säkerställa att barn får information om överföringen, som är anpassad till barnets förmåga att ta emot informationen och att själv uttrycka sina åsikter. Eftersom myndigheterna redan i dag omfattas av detta krav har vi inte sett behov av ytterligare bestämmelser i denna del.

Ett potentiellt ökat avstånd i ett statligt huvudmannaskap mellan enskild och myndighet skulle kunna inverka negativt på barns möjlighet att få information och möjlighet att framföra sina åsikter. Denna rättighet finns i dag inskriven i LSS.⁴¹ Även Försäkringskassan ska dock ge barn information och möjlighet att komma till tals i ärenden om assistansersättning.⁴² Vidare föreslår vi att kommunerna fortlöpande ska följa upp vilka som är beviljade assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken och har behov av kompletterande insatser enligt LSS eller socialtjänstlagen. Detta förslag bör särskilt komma barn till del. Kommunernas skyldighet i dessa delar kan minska ett eventuellt avstånd och fånga upp signaler gällande barn, som kommunen kan agera på eller vidarebefordra till annan myndighet. Dessutom kan en del barn redan ha en närmare kontakt med kommunen jämfört med vuxna, genom deltagande i kommunal barnomsorg och skola eller i andra kommunala insatser som är särskilt riktade till barn.

⁴⁰ Artikel 12 i Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

⁴¹ 8 § andra stycket LSS.

⁴² Justitieombudsmannen (2021) *Inspektion av Försäkringskassan, FVF Nordost, den 26 och 27 oktober 2021*. Protokoll, dnr 6930-2021.

10 Författningskommentar

Förslaget innebär att staten ensamt ska ansvara för beslut om och finansiering av personlig assistans. Vi föreslår därför att alla enskilda som behöver hjälp med personlig assistans i fortsättningen, i stället för antingen hos sin hemkommun eller Försäkringskassan, ska ansöka om ersättning för personlig assistans (assistansersättning) hos Försäkringskassan. Vi föreslår dock att personlig assistans blir kvar som insats i 9 § 2 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Det innebär att verksamhet som bedrivs med assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken ska ses som LSS-verksamhet i tillstånds- och tillsynssituationen samt gällande olika administrativa skyldigheter som framgår av LSS. Även definitionen av insatsen personlig assistans behålls i 9 a § LSS. Däremot beslutar och finansierar Försäkringskassan enligt förslaget all personlig assistans efter förändringen av huvudmannskapet. Det ska på samma sätt som före ändringen ske genom att Försäkringskassan tillämpar vissa bestämmelser i LSS och i socialförsäkringsbalken. Ändringen av huvudmannskapet klargörs genom en ny regel i 2 § andra stycket LSS. En viktig utgångspunkt för förslaget är att kommunen ska ha kvar samma sammanhållande roll som den har idag för stöd som personer som omfattas av 1 § LSS behöver från olika huvudmän. Det är angeläget att kommunerna inte tappar den rollen i samband med det förändrade huvudmannskapet för personlig assistans. Det är vanligt att personer som har personlig assistans också har behov av andra stödinsatser. Dessa insatser tillgodoses oftast av kommunerna. Personlig assistans ska fortsätta att vara en del av en helhet i det stödbehov personer med omfattande funktionsnedsättningar har. Kopplingen mellan LSS och bestämmelserna om assistansersättning i socialförsäkringsbalken kommer också att finnas kvar på andra sätt (51 kap. 2 § andra stycket socialförsäkringsbalken). Det gäller bland annat regler om kvalitet i personlig assistans, som dessutom utvecklas när det gäller den en-

skildes självbestämmande i förslaget (6 § fjärde stycket LSS), dokumentationsskyldighet, tillståndsfrågor och tillsyn. Socialstyrelsen kommer att fortsätta att vara en aktör inom insatsen personlig assistans genom att myndigheten har ett övergripande ansvar för utvecklingen av kvaliteten i utförandet av insatser enligt LSS. Om kommunen får en signal om att en assistansanordnare inte uppfyller kravet på god kvalitet gällande självbestämmandet ska kommunen anmäla bristen till Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Den myndigheten ska enligt förslaget kunna förelägga verksamheter att i fråga om god kvalitet som den definieras i 6 § fjärde stycket LSS avhjälpa bristen och vid allvarigare brister återkalla tillståndet för assistansverksamheten (26 j–26 k §§ i förslaget). Denna föreslagna definition och uppföljning löper parallellt med den befintliga ordningen för uppföljning enligt 6 § och 24 a § LSS och som omfattar arbetet enligt lex Sarah och därmed tar sikte på missförhållanden som hotar den enskildes hälsa och säkerhet. Kommunen ska också skicka anmälan till Försäkringskassan som därigenom ges en möjlighet att kontrollera assistansanordnaren utifrån sina befintliga rutiner.

10.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

2 §

I bestämmelsens *andra stycke* görs följdändringar på grund av att beslut om och finansiering av insatsen i 9 § 2 upphör som ett kommunalt ansvar.

I ett nytt *tredje stycke* klargörs att Försäkringskassan ansvarar för beslut om och finansiering av insatsen personlig assistans enligt 9 § 2 denna lag. Detta gör Försäkringskassan genom att tillämpa bestämmelserna i 51 kap. socialförsäkringsbalken. Definitionen av personlig assistans behålls oförändrad i 9 a § denna lag.

I ett nytt *fjärde stycke* kodifieras kommunernas så kallade basansvar gällande utförande av personlig assistans (se prop. 1992/93:159 s. 73). Basansvaret innebär att kommunerna redan före denna lagändring har haft en skyldighet att utföra personlig assistans om de enskilda begär det. Det har gällt både för insatsen personlig assistans som kommunen har beviljat och finansierat enligt LSS och för assistansersättning som Försäkringskassan beslutat om och finansierat enligt bestäm-

melserna i 51 kap. socialförsäkringsbalken. Ansvariet innebär att kommunerna själva eller en assistansanordnare som kommunen anvisar ska utföra den personliga assistansen om den enskilde begär det. Det kan ske i form av att en annan kommun eller en privat assistansanordnare utför assistansen för den ansvarige kommunens räkning som ett kommunalt alternativ för utförandet.

6 §

I ett nytt *fjärde stycke* införs en regel som definierar god kvalitet för personlig assistans. Denna definition gäller utöver första stycket och vad som i övrigt anges i lagen om god kvalitet, bland annat lex Sarah. Sammantaget handlar förslaget om att synliggöra att den enskilde aktivt styr utformandet av sin personliga assistans. Därmed förstärks möjligheten för enskilda att utöva sitt självbestämmande över insatsen. För att personlig assistans ska vara av god kvalitet ska den enskilde få bestämma vad insatsen ska användas till, vem som ska utföra den, när den ska utföras, var den ska utföras, och hur den ska utföras. Självbestämmandet innebär inte att begränsningar i författning sätts ur spel. Självbestämmandet begränsas av de förutsättningar som ställs upp i arbetsrättslig lagstiftning (arbetsrätten). Arbetsrätten består bland annat av arbetsmiljölagen (1977:1160), arbetstidslagen (1982:673), diskrimineringslagen (2008:567), lagen (1982:80) om anställningsskydd, lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, semesterlagen (1977:480) och föräldraledighetslagen (1995:584). Ett självbestämmande kan heller inte gå utöver vad som gäller för insatsen personlig assistans, till exempel de särskilda reglerna för personliga assistenters arbetstider, vilka som får vara personliga assistenter, hur personliga assistenter får arbeta eller var personlig assistans med stöd av assistansersättning får utföras. Självbestämmandet kan inte heller innehålla något som strider mot kollektivavtal eller kollektivavtalsliknande villkor som gäller för området personlig assistans. En kommun måste inte heller till följd av sitt basansvar enligt 2 § fjärde stycket anordna personlig assistans utomlands om det går utöver kommunens kompetens, exempelvis enligt kommunallagen (2017:725). Utgångspunkterna för självbestämmandet har utvecklats i 7.5.2.

8 a §

Ändring görs i bestämmelsens *första stycke* till följd av att en ansökan om assistansersättning för personlig assistans hanteras enligt socialförsäkringsbalkens regler.

9 §

Bestämmelsens *första stycke andra punkten* ändras på grund av att det ändrade huvudmannaskapet innebär att kommunerna inte längre kan bevilja personlig assistans enligt denna lag. I 2 § tredje stycket föreskrivs att Försäkringskassan svarar för beslut om och finansiering av insats enligt 9 § 2. Av bestämmelserna tillsammans framgår det därför att Försäkringskassan är ensam huvudman för beslut om och finansiering av insatsen. Ändringen är därför en följdändring av reformen genom att kommunens ansvar för att besluta om och finansiera insatsen tas bort och insatsen därigenom enbart blir ett ansvar för Försäkringskassan. Den rättsliga grunden för bedömningen av rätten till personlig assistans kommer fortfarande att vara kvar i denna lag, det vill säga framför allt tillhörigheten till personkretsen i 1 § och reglerna om grundläggande behov och andra personliga behov i 9 a §. Detta framgår av den nu oförändrade regeln i 51 kap. 2 § första stycket socialförsäkringsbalken.

9 b §

Bestämmelsen upphävs. Bestämmelsens innehåll motsvaras av 51 kap. 8 § och 10 § socialförsäkringsbalken.

9 c §

Bestämmelsen upphävs. Bestämmelsens innehåll motsvaras av 110 kap. 57 a § jämfört med 51 kap. 16 a § socialförsäkringsbalken.

9 d §

Bestämmelsen upphävs. Bestämmelsens innehåll motsvaras av 51 kap. 16 § socialförsäkringsbalken.

9 f §

Bestämmelsen upphävs. Bestämmelsens innehåll motsvaras av 51 kap. 6 § socialförsäkringsbalken.

9 g §

Bestämmelsen upphävs. Bestämmelsens innehåll motsvaras av 51 kap. 5 § första stycket socialförsäkringsbalken.

11 §

Bestämmelsen upphävs. Bestämmelsens innehåll motsvaras av 51 kap. 18 § socialförsäkringsbalken.

11 a §

Bestämmelsen upphävs. Bestämmelsens innehåll motsvaras av 51 kap. 24 § socialförsäkringsbalken.

12 §

Bestämmelsen upphävs. Bestämmelsens innehåll motsvaras i huvudsak av 108 kap. 2 § och 9 a § socialförsäkringsbalken.

15 §

Bestämmelsens *punkten 8* får ett nytt innehåll genom att det införs en skyldighet för ansvarig kommun att anmäla till Inspektionen för vård och omsorg och Försäkringskassan när det finns anledning att anta att en enskild som har beviljats assistansersättning enligt 51 kap. social-

försäkringsbalken inte får personlig assistans med god kvalitet (6 § fjärde stycket). Ansvarig kommun är den kommun som är ansvarig för LSS-insatser till den enskilde. Kommunen kan ha fått uppgift om en sådan omständighet till exempel av en enskild som har beviljats assistansersättning, av personal inom kommunen, från en annan myndighet eller från en anhörig. Avsikten är att Inspektionen för vård och omsorg ska bedöma om det finns anledning att agera i enlighet med de nya bestämmelserna 26 j–26 k §§. Genom att Försäkringskassan ges kännedom om att ansvarig kommun misstänker att det finns brister i kvaliteten får myndigheten en indikation på att det kan finnas anledning att granska verksamheten utifrån de rutiner Försäkringskassan redan har för sitt kontrollarbete.

I ett nytt *andra stycke* klargörs att kommunernas ansvar för enskilda i övrigt enligt första stycket punkterna 1 och 2 även gäller för personer som har beviljats assistansersättning av Försäkringskassan och som kan ha behov av kompletterande insatser enligt LSS eller socialtjänstlagen (2001:453).

15 a §

I bestämmelsens *första stycke* görs dels en redaktionell ändring, dels en följdändring med anledning av att Försäkringskassan ensamt ansvarar för beslut om och finansiering av insatsen personlig assistans.

I bestämmelsens *andra stycke* görs en redaktionell ändring.

15 b §

I bestämmelsen görs en följdändring med anledning av att Försäkringskassan ensamt ansvarar för beslut om och finansiering av insatsen personlig assistans.

16 §

I bestämmelsens *första stycke* görs en följdändring med anledning av att Försäkringskassan ensamt ansvarar för beslut och finansiering av insatsen personlig assistans.

I bestämmelsens *andra stycke* görs en följdändring med anledning av att Försäkringskassan ensamt ansvarar för beslut om och finansiering av insatsen personlig assistans. Om en person som begär eller är beviljad assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken vänder sig till kommunen gäller fortsatt kommunernas allmänna serviceskyldighet enligt 6 § förvaltningslagen (2017:900). Det innebär bland annat att kommunerna är skyldiga att hjälpa den som har vänt sig fel genom att hänvisa till rätt myndighet (prop. 2016/17:180 s. 291).

I bestämmelsens *tredje stycke punkten 2* görs en följdändring med anledning av att Försäkringskassan ensamt ansvarar för beslut om och finansiering av insatsen personlig assistans.

23 §

I *femte stycket* görs en följdändring med anledning av att Försäkringskassan ensamt ansvarar för beslut om och finansiering av insatsen personlig assistans. Eftersom personlig assistans blir kvar som en insats enligt 9 § 2 görs hänvisningen med anledning av anmälningsplikten till den regeln.

24 §

Bestämmelsen upphävs. Motsvarande regler förs in 51 kap. 2 § tredje stycket socialförsäkringsbalken.

26 g §

I bestämmelsens *tredje stycke* görs en följdändring till följd av att 24 § upphävs och att regeln i den bestämmelsen flyttas till 51 kap. 2 § tredje stycket socialförsäkringsbalken.

26 j §

Bestämmelsen är ny och rör Inspektionen för vård och omsorgs möjlighet att agera när en assistansverksamhet inte motsvarar de krav på god kvalitet som ställs på en assistansverksamhet enligt 6 § LSS. Det är en liknande process som redan finns för missförhållanden i LSS-

verksamheter. Utöver de krav som sedan tidigare ställts på sådan verksamhet förs det nu in krav på att assistansanordnaren ska garantera att den enskildes självbestämmande garanteras. Det har närmare beskrivits i författningskommentaren till den nya regeln (6 § fjärde stycket) och i avsnitt 7.5.2. Om Inspektionen för vård och omsorg finner att en verksamhet som står under tillsyn enligt denna lag inte lämnar personlig assistans med god kvalitet och det har betydelse för enskildas möjligheter att kunna få de insatser de har rätt till, får inspektionen förelägga den som svarar för verksamheten att avhjälpa bristen. Ett föreläggande ska innehålla uppgifter om de åtgärder som inspektionen anser nödvändiga för att det påtalade missförhållandet eller bristen ska kunna avhjälpas. Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

26 k §

Bestämmelsen är ny och rör Inspektionen för vård och omsorgs möjlighet att agera när en assistansverksamhet inte motsvarar de krav på god kvalitet som enligt 6 § fjärde stycket LSS ställs på en assistansverksamhet. Om en brist enligt 26 j § är allvarig och Inspektionen för vård och omsorgs föreläggande inte följts, får inspektionen besluta att helt eller delvis återkalla tillståndet för verksamheten. Om verksamheten inte är tillståndspliktig får inspektionen i stället besluta att helt eller delvis förbjuda fortsatt verksamhet. Graden av allvarighet får bestämmas i förhållande till den enskildes möjligheter att påverka sin personliga assistans.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Av *första punkten* framgår att lagen träder i kraft den 1 januari 2026.

I *andra punkten* anges att äldre bestämmelser ska fortsätta gälla för personlig assistans som avser tid före ikraftträdandet. Detta innebär att kommunerna ska fortsätta att tillämpa den lagstiftning som gällde före ikraftträdandet när de efter ikraftträdandet handlägger och fattar beslut om personlig assistans som avser tid före ikraftträdandet.

I *tredje punkten* anges att ansvarig nämnd är skyldig att slutföra en utredning och fatta beslut avseende ansökningar om insats enligt 9 § 2 som har kommit in till nämnden före ikraftträdandet och som

inte har prövats slutligt. Detta innebär att pågående ansökningsärenden hos nämnderna vid ikraftträdandet inte ska lämnas över till Försäkringskassan. Denna punkt hänger samman med nämndens skyldighet att anmäla gällande beslut till Försäkringskassan enligt punkten 5. När nämnderna prövar dessa ärenden ska äldre bestämmelser tillämpas, även för tid efter ikraftträdandet.

I *fjärde punkten* anges att när det gäller ansökningar om personlig assistans enligt 9 § 2 från personer som även har ansökt om assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken och den senare ansökan avser tid från och med den 1 januari 2026 omfattar nämndens ansvar för prövning enligt punkten 3 endast tid före det att lagstiftningen trädde i kraft. Det statliga huvudmannaskapet tar alltså över från och med ikraftträdandet i denna typ av ärende. Detsamma gäller om nämnden har anmält till Försäkringskassan enligt 15 § 8 i dess lydelse före den 1 januari 2026 att den enskilde kan antas ha rätt till assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken.

I *femte punkten* anges att den nämnd som ansvarar för insats enligt 9 § 2, från den 1 januari 2026 skriftligen ska anmäla gällande beslut om beviljande av insatsen för överföring till Försäkringskassan. Punkten beskriver tillsammans med följande punkter tillvägagångssättet för en överföring av kommunala beslut om personlig assistans till ett statligt huvudmannaskap. Överföringen inleds genom att nämnderna ges en skyldighet att anmäla sina gällande beslut om insats. Denna skyldighet gäller inte om något annat följer av sjätte punkten. Anmälningsskyldigheten omfattar även beslut om beviljande av insats som har meddelats av högre instans. Skyldigheten inträder först när ett beslut har vunnit laga kraft. Kommunerna ska därmed vänta med att anmäla gällande beslut om beviljande av insats som inte ännu har vunnit laga kraft, exempelvis beslut som är överklagade och som väntar på avgörande från allmän förvaltningsdomstol. Skyldigheten omfattar endast beslut som är gällande. När kommunens anmälan har inkommit till Försäkringskassan inleds ett förmånsärende hos den myndigheten.

Av *sjätte punkten* framgår vilka typer av beslut som anmälningskyldigheten enligt punkten 5 inte omfattar.

- Första strecksatsen avser beslut om insats enligt 9 § 2 som avser en person som bor i gruppboad. Begreppet gruppboad har samma innebörd som i 106 kap. 24 § 3 socialförsäkringsbalken.

- Andra strecksatsen avser meddelade positiva förhandsbesked om rätt till insats enligt 9 § 2, som inte har blivit verkställda. Syftet är att förhindra att två olika kommuners beslut om rätt till personlig assistans för samma person överförs till Försäkringskassan eller att beslut om personlig assistans förs över till Försäkringskassan trots att det finns andra hinder för detta, till exempel på grund av pågående LSS-insatser i annan kommun.
- Tredje strecksatsen avser beslut om rätt till insats enligt 9 § 2 som avser en person som samtidigt är beviljad assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken. Dessa personer får i stället ansöka om fler timmar hos Försäkringskassan.
- Fjärde strecksatsen avser en nämnds beslut enligt 9 § 2 om tillfällig utökning av personlig assistans. Dessa beslut ska stanna kvar hos nämnden så länge beslutets giltighetstid löper.

I *sjunde punkten* anges att när Försäkringskassan har fattat beslut i ett överfört ärende ska ansvarig nämnd behålla ansvaret till dess att Försäkringskassans beslut börjar gälla. Punkten avser endast nämndens ansvar för ärenden där beslut om rätt till assistansersättning har fattats och där Försäkringskassans beslut ännu inte börjat gälla. Syftet med bestämmelsen är att tydliggöra att nämnden kvarstår som beslutande och finansierande huvudman för alla sina gällande beslut om insats i dessa situationer, till dess att ärendet faktiskt omfattas av det statliga huvudmannaskapet. Bestämmelsen är avsedd att förhindra att ett ärende faller mellan myndigheternas ansvarsområden i samband med överföringen av ärendet till staten. Äldre bestämmelser ska fortsätta att gälla för dessa ärenden, förutom vad gäller den nya bestämmelsen i 6 § fjärde stycket LSS, som definierar god kvalitet för personlig assistans. Detta beror på att all personlig assistans som avser tid efter ikraftträdandet ska omfattas av samma definition av god kvalitet och krav på självbestämmande.

I *åttonde punkten* anges att nämndens ansvar fortsätter för ärenden och beslut som ännu inte har förts över eller som inte ska föras över till Försäkringskassan. Punkten förtydligar nämndernas fortsatta ansvar som beslutande och finansierande huvudman för dels beslut som väntar på att anmälas till Försäkringskassan enligt punkten 5, dels de beslut som inte alls ska föras över. Det senare avser främst de beslut som inte ska anmälas för överföring enligt punkten 6, men kan också

omfatta beslut där Försäkringskassan har bedömt att det finns särskilda skäl att inte besluta om rätt till assistansersättning enligt punkten 3 i övergångsbestämmelserna till lagen (0000:00) om ändring i socialförsäkringsbalken. För dessa beslut ska äldre bestämmelser fortsätta att gälla, förutom vad gäller den nya bestämmelsen i 6 § fjärde stycket LSS, som definierar god kvalitet för personlig assistans. Detta beror på att all personlig assistans som avser tid efter ikraftträdandet ska omfattas av samma definition av god kvalitet och krav på självbestämmande.

I *nionde punkten* anges att kommunens ansvar enligt punkterna 7 och 8 även omfattar ansökningar och beslut om tillfällig utökning av den personliga assistansen. Innebörden av bestämmelsen är att så länge en kommun ansvarar för ett beslut har kommunen också kvar ansvaret för ansökningar om tillfällig utökning i ärendet. Detta gäller även ansökningar om tillfällig utökning som görs efter att Försäkringskassans beslut har börjat gälla, men som avser tid före denna tidpunkt. Ansvaret gäller också för sådana ansökningar om tillfällig utökning som görs före men som avser tid efter det att Försäkringskassans beslut enligt punkten 3 i övergångsbestämmelserna till lagen (0000:00) om ändring i socialförsäkringsbalken börjar gälla.

I *tionde punkten* anges att en kommuns beslut om rätt till insats enligt 9 § 2 LSS, som har anmälts för överföring till Försäkringskassan, ska upphöra att gälla när Försäkringskassans beslut börjar gälla. Med detta menas att kommunens uppgift att besluta om och finansiera insatsen upphör. Däremot upphör inte kommunens basansvar att utföra assistansen om den enskilde begär det i ärenden som flyttas över till staten, jämför 2 § fjärde stycket. Tidpunkten för upphörandet av kommunens ansvar sammanfaller med när Försäkringskassans beslut börjar gälla enligt punkten 4 i övergångsbestämmelserna till lagen (0000:00) om ändring i socialförsäkringsbalken.

I *elfte punkten* anges att en kommun som överlämnar ett ärende om personlig assistans enligt 9 § 2 LSS är skyldig att, i samband med överföringen, lämna ut de uppgifter som är nödvändiga för att Försäkringskassan ska kunna fullgöra sitt uppdrag inom ramen för assistansersättningen. Bestämmelsen innebär en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet för kommunerna som medför att eventuell sekretess inte hindrar att de nödvändiga uppgifterna lämnas ut, eftersom 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) blir tillämplig.

Med att fullgöra sitt uppdrag inom ramen för assistansersättningen avses att Försäkringskassan ska kunna få tillgång till de uppgifter som i varje enskilt ärende krävs för att myndigheten ska kunna besluta om rätt till assistansersättning och i övrigt fortsättningsvis handlägga ärendet i enlighet med regelverket. Uppgiftsskyldigheten omfattar nödvändiga uppgifter. Typiskt sett handlar detta om kommunens beslut och det underlag som har legat till grund för beslutet, exempelvis kommunens utredning och dokumentation, behovsbedömning samt medicinska utlåtanden och andra former av underlag. I slutändan behöver det dock bli en bedömning i varje enskilt ärende vilka uppgifter som är nödvändiga för att Försäkringskassan ska kunna fatta beslut och fortsatt handlägga det. Denna bedömning ska i första hand göras av Försäkringskassan.

Kommunernas uppgiftsskyldighet upphör att gälla vid tidpunkten för Försäkringskassans beslut om rätt till assistansersättning enligt övergångsbestämmelserna till socialförsäkringsbalken. Syftet med punktens sista mening är att förtydliga vid vilken tidpunkt som kommunernas uppgiftsskyldighet upphör. Detta innebär att eventuella nödvändiga uppgifter därefter får hämtas in med stöd av ordinarie gällande sekretessbestämmelser och rutiner.

Av *tolfte punkten* framgår att statsbidrag får lämnas till kommuner för deras kostnader för personlig assistans som har utförts efter ikraftträdandet i ett ärende som därefter förts över. Statsbidraget ska ges med schablonbeloppet för år 2026. Ersättningen får avse både en kommuns kostnader för insatsen biträde av personlig assistent och ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans. I detta ingår exempelvis kostnader för tillfällig utökning av den personliga assistansen och kostnader för sjuklön. Den personliga assistansen ska ha utförts inom ramen för beviljade timmar efter ikraftträdandet men innan ärendet tagits över av Försäkringskassan. Dock får statsbidrag som längst ges för personlig assistans som utförts till och med den 31 december 2026. Syftet med statsbidraget är att förhindra att kommunerna drabbas negativt ekonomiskt av vid vilken tidpunkt i den löpande överföringen som deras ärenden om personlig assistans ska lämnas över till Försäkringskassan. Den 31 december 2026 ska alla lagakraftvunna beslut som utgångspunkt vara överförda. Syftet med statsbidraget får därmed anses uppfyllt från denna tidpunkt. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får bemyndi-

gande att meddela föreskrifter om statsbidraget. Exempelvis kan sådant bemyndigande avse hur ansökan om statsbidraget ska göras.

Av *trettonde punkten* framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur kommunernas beslut enligt 9 § 2 ska föras över. Bestämmelsen utgör ett bemyndigande till regeringen att reglera överföringen i förordning och att överlåta till myndighet att reglera detta i föreskrift. I detta kan exempelvis ingå att föreskriva vilken typ av uppgifter som en kommun ska lämna över enligt punkten 11.

10.2 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

51 kap.

1 §

I bestämmelsen görs följdändringar på grund av ändringar i kapitlet.

51 kap.

2 §

I bestämmelsens *andra stycke* görs ett tillägg att även bestämmelserna i LSS som avser utformningen av insatsen personlig assistans tillämpas på personlig assistans enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken. I bestämmelsen finns den nu gällande regeln som gör att bland annat reglerna om kvalitet i 6 § LSS också gäller för verksamhet som utförs med assistansersättning (se prop. 2004/05:39). Reglerna i 6 § LSS kompletteras med ett nytt stycke i vilket anges med vilken kvalitet personlig assistans ska ges (fjärde stycket). Kvaliteten i utförandet ska utgå från den enskildes krav och önskemål om hur stödet ska ges. Det är det som avses med utformningen av insatsen. Detta har närmare beskrivits i kapitel 7.

I bestämmelsens *tredje stycke* förs regeln i den i förslaget upphävda bestämmelsen 24 § LSS in och som syftar till att en assistansanordnare ska utföra all personlig assistans åt den enskilde som valt anordnaren som sin assistansanordnare (prop. 2012/13:1, utgiftsområde 9, s 218 f.). I vissa situationer kan det föreligga särskilda skäl

för att avvika från huvudregeln, till exempel vid sjukfall. Bytet av begreppet utförare till anordnare är enbart redaktionellt för att bättre passa i sammanhanget.

51 kap.

3 §

Bestämmelsen upphävs. Det innebär att nuvarande kvalifikation för rätten till assistansersättning tas bort. I stället tillämpas bara 51 kap. 2 § första stycket, som hänvisar till 9 a § LSS. Innebörden är att enskilda som omfattas av personkretsen i 1 § LSS endast kan beviljas assistansersättning av Försäkringskassan för personlig assistans om de har grundläggande behov så som de beskrivs i 9 a § LSS. Därutöver kan den enskilde beviljas personlig assistans för andra personliga behov. Försäkringskassan ska bedöma grundläggande behov utifrån den gällande rätt som utvecklas fram till förändringen av huvudmannskapet. Försäkringskassan gör samma bedömningar i sak som före huvudmannskapsförändringen med skillnaden att det inte längre gäller någon begränsning i tid, genom att bestämmelsen upphävs.

51 kap.

7 §

I bestämmelsens *första stycke* görs en följdändring med anledning av att kommunens anmälningsskyldighet enligt 15 § 8 LSS upphävs. Den kvarvarande bestämmelsen i första stycket gäller även tillfälligt utökad personlig assistans.

51 kap

9 §

I bestämmelsens *andra stycke* införs en regel om att assistansersättning kan utökas vid tillfälligt utökad behov av personlig assistans. Ansvaret för tillfälligt utökad behov av personlig assistans har hittills ansetts följa av kommunens basansvar (se prop. 1992/93:159 s. 73) men flyttas nu alltså till staten och regleras i lag. En tillfällig

utökning av assistansersättning förutsätter att den enskilde har ett fortlöpande beslut om assistansersättning. Att assistansersättningen kan utökas vid ett tillfälligt utökat behov av personlig assistans innebär att ett sådant beslut får begränsas till att omfatta viss tid, det vill säga för den tid som det tillfälligt utökade behovet av assistans varar. Assistansersättning i sådana situationer kan alltså behöva beslutas för en annan tidsperiod än den ordinarie beviljade assistansersättningen. Avsikten med regeln är inte att ändra den rättspraxis för tillfälliga utökningar som har utvecklats sedan assistansreformen infördes. I de ursprungliga förarbetena exemplifierades tillfälligt utökat behov av personlig assistans med att någon behövde särskild hjälp för att kunna genomföra en semesterresa (prop. 1992/93:159 s. 70). Tillfälligt utökad personlig assistans har också kommit att tillämpas när den enskilde på grund av sjukdom inte har kunnat delta i en verksamhet och därför behöver personlig assistans för en begränsad tid som inte omfattas av den beviljade personliga assistansen. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.3.

I bestämmelsens *tredje stycke* införs en regel att assistansersättning också kan utökas tillfälligt vid personlig assistents sjukdom för en försäkrad som har kostnader för personliga assistenter. Detta stycke gäller alltså enbart försäkrade som själva anställer sina personliga assistenter. Bestämmelsen innebär en möjlighet för egna arbetsgivare att ansöka om tillfällig utökning för kostnader för personlig assistents sjukdom. Detta ska gälla i den mån beviljade assistanstimmar inte räcker till för att täcka dessa kostnader. Överväganden finns i avsnitt 4.5.4.

I bestämmelsens *fjärde stycke* införs en regel som innebär att assistansersättning får utökas tillfälligt enligt tredje stycket oavsett den försäkrades ålder. Stycket gäller alltså, liksom tredje stycket, enbart för försäkrade som anställer sina egna personliga assistenter. Regeln innebär att tillfällig utökning av assistansersättning för kostnader för personlig assistents sjukdom kan beviljas även om den försäkrade har uppnått åldersgränsen för assistansersättning enligt den lydelse av lagstiftningen som gäller vid aktuell tidpunkt.

I bestämmelsens *femte stycke* regleras att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter i två särskilt angivna avseenden. I *första punkten* anges att föreskrifterna får avse undantag från bestämmelsens första stycke avseende assistansersättning enligt andra och tredje styckena, det vill säga för utökning av assistansersättning för tillfälligt utökat behov av personlig assistans

respektive för kostnader för personlig assistents sjukdom. I *andra punkten* anges att föreskrifterna får avse den närmare utformningen av reglerna för tillfälligt utökad assistansersättning enligt andra och tredje styckena.

Bemyndigandena syftar bland annat till att regeringen eller Försäkringskassan ska kunna ta ställning till hur beslut om tillfälligt utökad assistansersättning ska förhålla sig till ordinarie beslut och beviljandeperioder, hur avräkningen av timmar ska ske och vilka kontroller och vilken uppföljning som behöver göras. Försäkringskassan kan också behöva definiera och precisera vilka krav och kriterier som ska vara uppfyllda för att myndigheten ska kunna sköta handläggningen av dessa ansökningar. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.3.

51 kap.

11 §

Bestämmelsens *första stycke* får ett tillägg så att det framgår av författningen att beloppet för den årliga schablonen innehåller en schabloniserad ersättning för sjuklön. Det årliga schablonbeloppet bestäms i sin helhet enligt bestämmelserna i förordning (1993:1091) om assistansersättning.

51 kap.

17 §

Bestämmelsen upphävs. Den tog enligt förarbetena sikte på de fall där den enskilde underlätit att ansöka om assistansersättning och där kommunen därför initierat ärendet (se författningskommentar till nu upphävda 11 § lagen om assistansersättning, prop. 1992/93:159, s. 198, som fram till ändringen av huvudmannaskapet för huvudmannaskapet överförts till denna bestämmelse). På grund av att 15 § 8 LSS ändras så att kommunerna efter ikraftträdandet inte längre ska initiera dessa ärenden hos Försäkringskassan är denna bestämmelse inte längre behövlig.

51 kap.**21 §**

Bestämmelsens *första stycke* ändras. Det befintliga undantaget från att Försäkringskassan ska höra den kommun som är ansvarig för insatser enligt LSS åt den som ansöker om eller har beviljats assistansersättning tas bort. I en ny mening i bestämmelsens *första stycke* införs i stället ett nytt undantag med innebörden att Försäkringskassan inte ska höra kommunen när ansökan gäller assistansersättning enligt 51 kap. 9 § andra eller tredje stycket och det är obehövligt att höra kommunen. Det kan exempelvis vara obehövligt att höra kommunen när ansökan är av rutinartad karaktär.

I bestämmelsens *andra stycke* införs en regel att Försäkringskassan alltid ska meddela ansvarig kommun att en försäkrad ansökt om assistansersättning. Denna regel har inga undantag. Syftet med regeln är att kommunerna ska fortsätta ha förutsättningar att fullgöra sitt samordningsuppdrag enligt 15 § 1–2 LSS.

Bestämmelsens nuvarande andra stycke flyttas till bestämmelsens *tredje stycke*. I detta stycke görs en följdändring med anledning av att 51 kap. 17 § upphävs.

51 kap.**22 §**

Bestämmelsen upphävs på grund av att kommunens ansvar för att medfinansiera assistansersättningen upphör.

51 kap.**23 §**

Bestämmelsen upphävs på grund av att 51 kap. 22 §§ upphävs.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Av *första punkten* framgår att lagen träder i kraft den 1 januari 2026.

Av *andra punkten* framgår att äldre bestämmelser ska fortsätta att gälla för assistansersättning som avser tid före ikraftträdandet. Försäkringskassan ska alltså fortsätta att tillämpa den lagstiftning som gällde före ikraftträdandet när myndigheten efter ikraftträdandet handlägger och fattar beslut om assistansersättning som avser tid före ikraftträdandet.

Av *tredje punktens första stycke* framgår att om Försäkringskassan har tagit emot en anmälan från ansvarig nämnd enligt punkten 5 i övergångsbestämmelserna till lagen (0000:00) om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, ska Försäkringskassan fatta beslut om rätt till assistansersättning för den person som nämndens beslut avser, om det inte finns särskilda skäl mot det. Ett sådant beslut ska meddelas i enlighet med 51 kap. 9 § första stycket. Om inte något annat anges i övergångsbestämmelserna är ordinarie regler tillämpliga för Försäkringskassans handläggning av anmälningar från kommunen enligt den nämnda punkten. Särskilda skäl mot att fatta beslut kan vara om alla handlingar som krävs för överföring inte har lämnats över eller om kommunen har anmält ett beslut i strid med övergångsreglerna. Det kan också vara att en överföring av det kommunala beslutet skulle strida mot regelverket för assistansersättning.

I *andra stycket i tredje punkten* anges att Försäkringskassan, förutom beslut enligt 51 kap. 9 § första stycket, under vissa förutsättningar även ska fatta beslut enligt 106 kap. 25 § socialförsäkringsbalken. Detta gäller om kommunerna, utifrån en bedömning av den enskildes behov, har beviljat personlig assistans för tid i viss verksamhet på ett sätt som stämmer överens med vad som framgår av 106 kap. 24–25 a §§ socialförsäkringsbalken. I styckets sista mening förtydligas att detta endast gäller under förutsättning att det krävs särskilda skäl för assistans i viss verksamhet. Om kommunen i sin bedömning enbart har beaktat behov enligt 106 kap. 25 a § socialförsäkringsbalken ska något sådant beslut inte fattas.

Eftersom det i punkten endast anges att Försäkringskassan ska fatta beslut enligt 51 kap. 9 § första stycket och i vissa fall enligt 106 kap. 25 § socialförsäkringsbalken innebär detta att Försäkringskassan inte är skyldig att med anledning av en anmälan från kommunen fatta andra

typer av beslut. Exempelvis omfattar punkten inte beslut om annan betalningsmottagare enligt 51 kap. 18–19 §§ socialförsäkringsbalken. Andra typer av beslut får i stället fattas enligt ordinarie bestämmelser och handläggningsrutiner.

I *tredje punktens tredje stycke* framgår att Försäkringskassans beslut enligt punkten så långt det är möjligt ska motsvara det antal assistans-timmar som framgår av kommunens beslut. Bestämmelsen syftar till att säkerställa att den enskilde i största möjliga utsträckning behåller den rätt till insats i ett statligt huvudmannaskap som personen har varit beviljad i det kommunala beslutet.

I *tredje punktens fjärde stycke* framgår att ett beslut enligt punkten inte ska föregås av någon ytterligare prövning av den enskildes rätt till assistansersättning. Detta beror på att den bedömning som ligger till grund för Försäkringskassans beslut är den som kommunen har gjort.

Av *fjärde punkten* framgår att Försäkringskassans beslut enligt punkten 3 ska börja gälla från och med den första i månaden efter den månad då Försäkringskassans beslut fattades. Om det finns skäl för det får Försäkringskassan besluta att beslutet i stället ska börja gälla från en annan tidpunkt. Denna tidpunkt kan vara både före och efter den först nämnda tidpunkten. Syftet med denna undantagsmöjlighet är att Försäkringskassan, i samråd med den aktuella kommunen, vid behov ska kunna anpassa överföringen av ett beslut utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Detta kan exempelvis vara fallet om den enskilde vid tidpunkten för Försäkringskassans beslut är inneliggande på sjukhus.

Av *femte punkten* framgår att Försäkringskassans beslut enligt punkten 3 ska gälla tills vidare. Detta gäller oavsett om det kommunala beslutet som fördes över har varit förenat med tidsbegränsning.

Av *sjätte punkten* framgår att beslut enligt punkten 3 får fattas utan att ansökan enligt 110 kap. 4 § socialförsäkringsbalken har gjorts. I 110 kap. 4 § socialförsäkringsbalken anges att den som vill begära en förmån (sökanden) ska ansöka om den skriftligen. Individerna i de överförda ärendena ska kunna beviljas assistansersättning trots att kravet på skriftlig ansökan inte är uppfyllt. Detta innebär även att beslut enligt punkten 3 ska kunna fattas om den enskilde ansökte muntligen hos kommunen om personlig assistans.

Av *sjunde punkten* framgår att Försäkringskassan får fatta beslut enligt punkten 3 även om den enskilde har uppnått åldersgränsen för när assistansersättning kan lämnas enligt 51 kap. 8 § socialförsäk-

ringsbalken. Syftet med bestämmelsen är att det som anges i 51 kap. 8 § socialförsäkringsbalken inte ska innebära ett hinder mot att Försäkringskassan kan fatta beslut i samband med överföringen på grund av att den enskilde har uppnått en viss ålder.

Av *åttonde punkten* framgår att i ärende om assistansersättning som har förts över från en kommun får Försäkringskassan vid tillämpningen av 51 kap. 12 § endast beakta sådana väsentligt ändrade förhållanden som har inträffat efter det senaste kommunala beslutet enligt 9 § 2 LSS. Med det senaste kommunala beslutet avses det senaste beslutet om rätten till insats enligt 9 § 2 LSS, inklusive beslut om beviljande av fler timmar av kommunen eller genom avgörande från allmän förvaltningsdomstol. Däremot omfattas inte andra typer av beslut, exempelvis beslut om tillfällig utökning av personlig assistans. Oavsett när kommunens senaste beslut om rätt till insats fattades får Försäkringskassan inte beakta sådana väsentligt ändrade förhållanden som har inträffat tidigare än två år före den tidpunkt då Försäkringskassans beslut om rätt till assistansersättning började gälla.

Syftet med denna begränsning i tid är att förhindra att såväl den enskilde som Försäkringskassan hamnar i en svår utredningssituation avseende omständigheter som ligger långt tillbaka i tiden. Detta samtidigt som bestämmelsen ska tillgodose Försäkringskassans behov att beakta väsentligt ändrade förhållanden när det kommunala beslutet tidsbegränsats på grund av särskilda omständigheter, exempelvis på grund av osäkerhet i varaktigheten i den enskildes funktionsnedsättning.

Av *nionde punkten* framgår att Försäkringskassan, utöver vad som framgår av 51 kap. 12 §, får ompröva rätten till assistansersättning i ett ärende som har förts över från en kommun under vissa förutsättningar. Bestämmelsen utgör en särskild omprövningsmöjlighet för Försäkringskassan i vissa fall. Detta är för att täcka upp för det fall att 110 kap. 52 § första stycket 1 inte bedöms tillämplig för uppgifter som den enskilde har lämnat till kommunen i sitt ärende om personlig assistans enligt LSS.

I *andra stycket i nionde punkten* anges att Försäkringskassan därutöver får ompröva rätten till assistansersättning i ett överfört ärende om det finns synnerliga skäl för det. Att omprövningsmöjligheten endast gäller vid synnerliga skäl innebär att det ska göras en mycket restriktiv bedömning. Bestämmelsen är endast tillämplig i särskilda

undantagssituationer, där det inte hade varit allmänt godtagbart att Försäkringskassan saknade möjlighet att ingripa mot beslutet.

I *tredje stycket i nionde punkten* framgår att en ändring av rätten till assistansersättning enligt första och andra styckena får gälla tidigast från och med den dag som Försäkringskassans beslut börjar gälla enligt punkten 4.

Av *tionde punkten* framgår att i ett överfört ärende ska den enskildes anmälningsskyldighet enligt 110 kap. 46 § endast gälla sådana ändrade förhållanden som enbart avser tid från och med att Försäkringskassans beslut börjar gälla. Därigenom ska överflyttningen av ärendet inte bli orimligt betungande för de enskilda. Detta får till följd att 110 kap. 52 § första stycket 3 blir tillämplig först från och med denna tidpunkt.

Av *elfte punkten* framgår att Försäkringskassan ersätter kostnaderna för personlig assistans i ett överfört beslut från den tidpunkt då Försäkringskassans beslut börjar gälla enligt punkten 4.

Av *tolfte punkten* framgår att bestämmelsen i 51 kap. 17 § ska fortsätta att vara tillämplig i ärenden om assistansersättning som har inletts hos kommunen före ikraftträdandet.

10.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:342) om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade

2 §

Bestämmelsen ändras på så sätt att *tredje punkten i första stycket* upphävs. Ändringen görs med anledning av att kommunernas medfinansiering av assistansersättningen tas bort och 51 kap. 22 och 23 §§ socialförsäkringsbalken därmed upphävs.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

I *första punkten* anges att lagen träder i kraft den 1 januari 2026.

I *andra punkten* anges att äldre bestämmelser fortfarande gäller för tiden innan huvudmannaskapsförändringen trädde i kraft, det vill säga för år 2025 och tidigare år.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av Ola Linder, Funktionsrätt Sverige

Utredningen har genomförts i en konstruktiv anda med öppenhet för olika synpunkter från experter och sakkunniga. Dock ser jag ett behov av att komplettera betänkandet med några kortare synpunkter.

Utredningens förslag har inte tillräckligt konsekvensbeskrivits utifrån funktionsrättskonventionens krav så mycket som vore önskvärt. I direktiven har ingått att "[u]tredaren ska vidare särskilt beakta konsekvenser av de förslag som lämnas ur ett funktionshinderperspektiv utifrån bl.a. FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning". På vissa ställen har detta gjorts med en imponerande precision i både konventionstext och allmänna kommentarer till funktionsrättskonventionen (till exempel utdrag ur allmän kommentar nr. 5 om personlig assistans). Det har däremot inte gjorts någon övergripande reflektion utifrån statens skyldigheter att vidta åtgärder för rättigheternas genomförande med de olika styrmedel som finns främst i artiklarna 4, 8 och 31. Det innefattar bland annat att progressivt genomföra personlig assistans till de som är i behov därav för att kunna leva ett självbestämt liv i samhällsgemenskapen.

I stället för att utvecklingen går framåt enligt funktionsrättskonventionens krav vet vi att utvecklingen har gått åt fel håll under de senaste åren. En reform med statligt huvudmannaskap måste, för att leva upp till konventionens krav, uppnå det progressiva förverkligandet av rättigheten enligt artikel 4.2. Som ett steg i detta behöver statistik användas enligt funktionsrättskonventionens artikel 31. Eftersom utredningen föreslår att den lägre gränsen regleras på samma grundläggande sätt som i dag med skillnaden att staten genom Försäkringskassan blir huvudman bör det göras en årlig utvärdering för att spåra hur utfallet av kvalifikationen och praxis utvecklas. Visar

utvärderingarna att färre assistanstimmar eller graden av beviljade ansökningar per capita minskar bör åtgärder för att stärka rätten till personlig assistans vidtas omgående för att säkerställa hållbarheten i reformen. Exakt hur en sådan utvärdering bör se ut skulle behöva utredas ytterligare, men syftet är att granska hållbarhet, långsiktighet och progression i linje med funktionsrättskonventionens krav.

Försäkringskassans handläggare bör även genomgå en kompetensutveckling i konventionsrätten för att säkerställa förutsättningar för deras ansvarstagande för fördragskonform tillämpning i myndighetsutövningen (artikel 4 1.i och artikel 8).

Kopplat till reformen behöver även staten tillsätta tillräckligt med resurser utifrån perspektivet i konventionen snarare än andra ekonomiska premisser. På så vis kan reformen bättre ses som en helhet med både beaktande av kraven enligt artikel 4 i konventionen som innehåller de allmänna åtagandena och artikel 19 som innehåller rätten till ett självbestämt liv i samhällsgemenskapen.

Den analys som efterfrågas behöver genomföras systematiskt i fler utredningar på fler områden för att kunna upptäcka fler situationer där internationella konventioner bör vägleda utredningarna och deras förslag utifrån allmänna folkrättsliga principer och Sveriges internationella överenskommelser.

Något som legat utanför denna utredning är själva rätten till personlig assistans och övrigt stöd för att leva upp till kraven enligt artikel 19 i funktionsrättskonventionen. Det bör övervägas om en sådan utredning kan tillsättas.

Litteratur- och källförteckning

Offentligt tryck

Propositioner

Regeringens proposition 1973:90 *Proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*

Regeringens proposition 1979/80:2 *med förslag till sekretesslag m.m.; del A.*

Regeringens proposition 1992/93:159 *om stöd och service till vissa funktionshindrade.*

Regeringens proposition 1995/96:146 *Vissa frågor om personlig assistans.*

Regeringens proposition 1996/97:150 *1997 års ekonomiska vårproposition.*

Regeringens proposition 2004/05:39 *Kvalitet, dokumentation och anmälningsskyldighet i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), m.m.*

Regeringens proposition 2006/07:80 *Bidragsbrottslag.*

Regeringens proposition 2008/09:150 *Offentlighets- och sekretesslag.*

Regeringens proposition 2009/10:80 *En reformerad grundlag.*

Regeringens proposition 2009/10:131 *Lex Sarah och socialtjänsten – förslag om vissa förändringar.*

Regeringens proposition 2009/10:176 *Personlig assistans och andra insatser - åtgärder för ökad kvalitet och trygghet.*

Regeringens proposition 2012/13:1 *Budgetpropositionen för 2013.*

Regeringens proposition 2014/15:1 *Budgetproposition för 2015.*

Regeringens proposition 2017/18:78 *Vissa förslag om personlig assistans.*

- Regeringens proposition 2017/18:105 *Ny dataskyddslag.*
- Regeringens proposition 2018/19:145 *Personlig assistans för hjälp med andning.*
- Regeringens proposition 2019/20:92 *Personlig assistans för samtliga hjälpmoment som avser andning och måltider i form av sondmatning.*
- Regeringens proposition 2021/22:214 *Stärkt rätt till personlig assistans – grundläggande behov för personer som har en psykisk funktionsnedsättning och ökad rättssäkerhet för barn.*
- Regeringens proposition 2021/22:244 *Stärkt rätt till personlig assistans vid behov av egenvård.*
- Regeringens proposition 2022/23:34 *Utbetalningsmyndigheten.*

Offentliga utredningar

- SOU 1995:126 *Kostnader för den statliga assistansersättningen.*
- SOU 2005:100 *På den assistansberättigades uppdrag.*
- SOU 2007:73 *Kostnader för personlig assistans. Skärpta regler för utbetalning, användning och återbetalning av assistansersättning.*
- SOU 2008:77 *Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning.*
- SOU 2009:6 *Återkrav inom välfärdssystemen –förslag till lagstiftning.*
- SOU 2014:9 *Förändrad assistansersättning – en översyn av ersättningssystemet.*
- SOU 2018:88 *Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen. Del 1 & 2.*
- SOU 2020:1 *Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor.*
- SOU 2021:37 *Stärkt rätt till personlig assistans – Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser.*

Departementspromemorior

- DS 2008:23 *FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.*

Rättsfall och beslut

Regeringsrätten 2009 ref. 57.

Regeringsrätten 2010 ref. 17.

Högsta förvaltningsdomstolen 2012 ref. 41.

Högsta förvaltningsdomstolen 2015 ref. 46.

Högsta förvaltningsdomstolen 2017 ref. 27.

Högsta förvaltningsdomstolen 2018 ref. 13.

Högsta förvaltningsdomstolen 2018 ref. 21.

Högsta förvaltningsdomstolen 2018 ref. 44.

Högsta förvaltningsdomstolen 2020 ref. 7.

Internationellt offentligt tryck

Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (EU:s dataskyddsförordning).

Övrigt offentligt tryck

Försäkringskassan (2016) *Försäkringskassans föreskrifter (FKFS 2016:4) om assistansersättning.*

Kommittédirektiv 1995:6 *Utredning om finansiering och regelsystem för den statliga assistansersättningen.*

Kommittédirektiv 2021:76 *Statligt huvudmannaskap för personlig assistans.*

Kommittédirektiv 2022:36 *En ändamålsenlig kommunalekonomisk utjämning.*

Myndigheten för delaktighet (2020) *Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Allmän kommentar nr 5 om ett självständigt liv och att vara inkluderad i samhällsgemenskapen. Svensk översättning.*

Socialutskottets betänkande 2020/21:SoU10 *Huvudmannaskap för personlig assistans.*

Socialutskottets betänkande 2021/22:SoU12 *Stöd till personer med funktionsnedsättning.*

Myndighetsrapporter och underlag från myndigheter

Försäkringskassan (2014) *Upplevd kvalitet av personlig assistans. En litteraturöversikt över upplevd kvalitet i personlig assistans enligt studier över utfall under LSS-reformens 20 år.*
Socialförsäkringsrapport 2014:8.

Försäkringskassan (2017) *Assistansersättning. Inflöde, utflöde och konsekvenser av förändrad rättspraxis.*

Försäkringskassan (2020) *Analys av minskat antal mottagare av assistansersättning.*

Försäkringskassan (2020) *Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen (2018:88), remissyttrande, 2020-11-02, 8 8388-2020.*

Försäkringskassan (2020) *Indikatorer för att följa utvecklingen av assistansersättningen.*

Försäkringskassan (2021) *Förvaltningsrätt i praktiken, Vägledning 2004:7, version 14, beslutad 2021-02-12.*

Försäkringskassan (2021) *Offentlighet, sekretess och behandling av personuppgifter, Vägledning 2001:3, version 6, beslutad 2021-11-11.*

Försäkringskassan (2022) *Framställning om tilläggsdirektiv till Huvudmannaskapsutredningen (S 2021:05).*

Försäkringskassan (2022) *Årsredovisning 2021.*

Försäkringskassan (2022) *Indikatorer för att följa utvecklingen av assistansersättningen.*

- Försäkringskassan (2022) *Svar från Försäkringskassan på förfrågan om tillfälligt utökade behov*, 2022-05-15, Komm2022/2021-05/17.
- Försäkringskassan (2022) *Kontrollutredning Vägledning 2004:1 version 14*, beslutad 2022-06-20.
- Försäkringskassan (2022) *Assistansersättning, Vägledning 2003:6, version 32*, beslutad 2022-12-15.
- Försäkringskassan (2022) *Försäkringskassans svar gällande uppskattning av resursbehov vid en övergång till ett statligt huvudmannaskap*.
- Förvaltningsrätten i Göteborg (2020) *Remissvar betänkandet Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen (SOU 2018:88)*, FGO 2020/783.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2014) *Assistansersättning och kommunala stöd till personer med funktionsnedsättning*, rapport 2014:19.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2015) *Assistansersättningen. Brister i lagstiftning och tillämpning*, rapport 2015:9.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2017) *Assistansmarknaden – lönsamhet och konkurrensförhållanden*, rapport 2017:16.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2018) *Åtgärder för att begränsa fusk och felaktigheter i assistansersättningen. En granskning av systemet efter 2013 års ändringar*, rapport 2018:4.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2020) *Införandet av omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning*, rapport 2020:5.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2022) *Felaktiga utbetalningar av assistansersättning*, rapport 2022:9.
- Inspektionen för vård och omsorg (2015) *Personlig assistans under luppen. Sammanställning av lex Sarah-anmälningar och klagomål inom personlig assistans mellan 1 juli 2011 och 31 december 2014*.
- Justitieombudsmannen (2014) *Redogörelse 2014/15:JO1 Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*.
- Justitieombudsmannen (2016) *Redogörelse 2016/17:JO1 Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*.
- Justitieombudsmannen (2019) *Redogörelse 2019/20:JO1 Justitieombudsmännens Ämbetsberättelse*.

- Justitieombudsmannen (2021) *Inspektion av Försäkringskassan, FVF Nordost, den 26 och 27 oktober 2021*. Protokoll, dnr 6930-2021.
- Länsstyrelserna (2007) *Riktlinjer – Till hjälp eller till stjälp. Länsstyrelsernas granskning av kommunala riktlinjer för bedömning av insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS*.
- Polismyndigheten (2019) *Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2019*.
- Regeringskansliet (2018) *Personlig assistans - Analys av en kvasimarknad och dess brottslighet*, S2018/00301/FST, 2018-01-16.
- Socialstyrelsen (2011) SOSFS 2011:9 *Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete*.
- Socialstyrelsen (2017) *Konsekvenser av domar om det femte grundläggande behovet*.
- Socialstyrelsen (2019) *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning Lägesrapport 2019*.
- Socialstyrelsen (2020) *Socialstyrelsens yttrande över Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen SOU 2018:88, 2020-11-10 Dnr: 24540/2020*.
- Statskontoret (2011) *Kommunalt självstyre och proportionalitet*.
- Statskontoret (2016) *Förändringsprocesser i stora organisationer, Om offentlig sektor 29*.
- Statskontoret (2018) *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet*.
- Statskontoret (2022) *Myndigheternas arbete med personer som ska återvända till sitt hemland – analys och förslag för att effektivisera verksamheten*.
- Statskontoret (2022) *Försäkringskassans åtgärder för en bättre förvaltning av sjukförsäkringen. Delrapport*.
- Åklagarmyndigheten (2015) *Rätts-PM Bedrägeri och bidragsbrott med assistansersättning – Problemorientering och rekommendationer*.

Övrig litteratur och källor

- Askheim, Ole Petter (2005) *Personal assistance – direct payment or alternative public service. Does it matter for the promotion of user control?* i *Disability and Society* vol. 20:3.
- Bankel, Robin (2021) *Responsibilisering – en studie av assistanssektorns kvasimarknad.*
- Birkelöf, Lena (2009) *Do Local Public Expenditures for Functionally Impaired Crowd Out Other Local Public Expenditures?* Umeå Economic Studies No. 797.
- Egård, Hanna (2011) *Personlig assistans i praktiken. Beredskap, initiativ och vänskaplighet.*
- Englund, Ellinor & Lindblom, Ylva (2021) *LSS-boken. Stöd till beslutsfattare och yrkesverksamma*, Nordstedts Juridik.
- Giertz, Lottie (2012) *Erkännande, makt och möten – en studie av inflytande och självbestämmande.*
- Gynnerstedt, Kerstin (2004) *Personlig assistans och medborgarskap.*
- Hartmann, Laura (2011) *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?*
- Humana Assistans AB (2020) *Humana Assistans remissyttrande över SOU 2020:01 Översyn av yrket personlig assistent.*
- Intressegruppen för Assistansberättigade (IfA) (2020) *Remissvar Översyn av yrket personlig assistent.*
- Lewin, Barbro (2017) *Att få och få behålla LSS-insatser. Om rättssäkerhet vid myndighetsutövning i Uppsala under 2010-talet.*
- Riksföreningen JAG (2020) *Betänkandet Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor (SOU 2020-1).*
- Sveriges Kommuner och Landsting (2015) *Koll på assistansen.*
- Vårdföretagarna (2020) *Remissvar SOU 2020:1.*

Kommittédirektiv 2021:76

Statligt huvudmannaskap för personlig assistans

Beslut vid regeringssammanträde den 23 september 2021

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera och lämna förslag på hur insatsen personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service för vissa funktionshindrade och assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken ska organiseras i ett statligt huvudmannaskap. Syftet med förslaget är en ändamålsenlig reglering som skapar långsiktiga och stabila förutsättningar för en insats som är av god kvalitet och som präglas av hög rättssäkerhet och möjligheter till uppföljning och kontroll.

Utredaren ska bl.a.

- analysera för- och nackdelar med förändrat huvudmannaskap för personlig assistans,
- föreslå hur ett statligt huvudmannaskap kan utformas,
- överväga förslag till alternativa lösningar till ett statligt huvudmannaskap, beskriva organisatoriska och finansiella förändringar och beräkna kostnaderna och finansiering för personlig assistans för var och en av de alternativa lösningar som föreslås,
- lämna förslag om hur överföring och anpassningar av kommunala beslut om personlig assistans till assistansersättningen enligt socialförsäkringsbalken kan genomföras.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2023.

Bakgrund

Funktionshinderspolitisk utgångspunkt

Regeringens funktionshinderspolitik utgår från Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Målet är att Sverige, med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som utgångspunkt, ska uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhället för personer med funktionsnedsättning i ett samhälle med mångfald som grund. Målet ska bidra till ökad jämställdhet och till att barnrättsperspektivet ska beaktas. Människors individuella förutsättningar och behov är också en grundläggande utgångspunkt i arbetet för en socialt hållbar utveckling och ingår i de mål som har beslutats inom ramen för FN:s Agenda 2030. Individuella stöd och lösningar är en av de prioriterade inriktningarna i regeringens funktionshinderspolitik.

Barnkonventionen

Det är också angeläget att tydliggöra barns rättigheter i alla åtgärder som rör barn med funktionsnedsättning. Barn är rättighetsbärare, och deras rättigheter enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) ska tillförsäkras. Exempelvis ska det som bedöms vara barnets bästa i första hand beaktas vid alla åtgärder som rör barn.

Åtgärder för stärkt rätt till personlig assistans

Regeringen har tagit flera initiativ för att stärka rätten till personlig assistans och säkerställa att den personliga assistansen präglas av hög kvalitet. Bestämmelser har införts som innebär att all hjälp med de grundläggande behoven andning och måltider i form av sondmatning ska grunda rätt till personlig assistans (prop. 2019/20:92). Lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 2020. Regeringen har vidare tagit emot betänkandet om Stärkt rätt till personlig assistans – Ökad rätts-säkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser (SOU 2021:37) med förslag på hur rätten till personlig assistans för behov av hjälp med tillsyn kan stärkas och om föräldraansvaret vid bedömningen av barns rätt till personlig assistans. Syf-

tet är att öka kontinuiteten och förutsägbarheten inom personlig assistans och assistansersättningen. Betänkandet är remitterat.

Riksdagen tillkännagav den 26 november 2020 att regeringen skyndsamt ska ta initiativ till en utredning som har ett statligt helhetsansvar för personlig assistans som målsättning (bet. 2020/21:SoU10, rskr. 2020/21:80).

Dagens delade huvudmannaskap för personlig assistans

Personlig assistans

Personer som omfattas av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS, har rätt till vissa specifika insatser om de behöver sådan hjälp i sin livsföring och deras behov inte tillgodoses på annat sätt. Den enskilde ska genom insatserna tillförsäkras goda levnadsvillkor, och verksamheten ska främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet med målet att den enskilde får möjlighet att leva som andra. Verksamheten ska vara av god kvalitet och bedrivas i samarbete med andra berörda samhällsorgan och myndigheter. Vidare ska verksamheten vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet, och den enskilde ska i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges. Kvaliteten ska fortlöpande utvecklas och säkras.

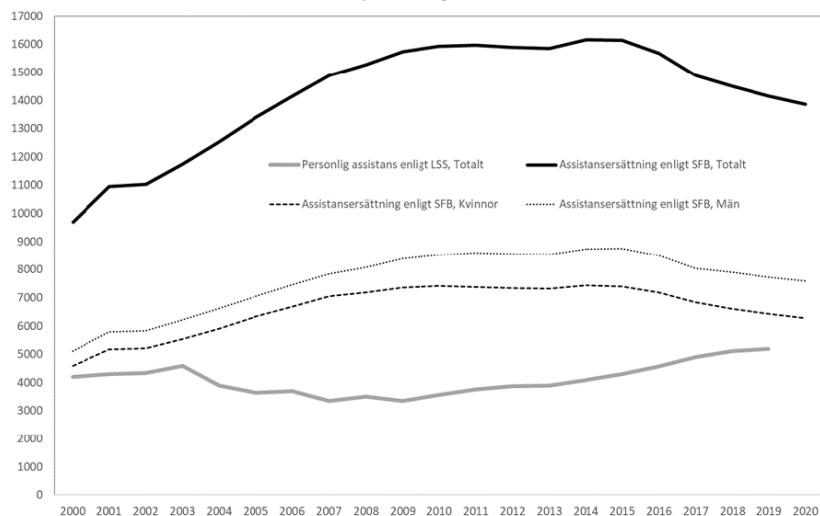
Enligt 9 § 2 LSS är en av dessa insatser biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans, till den del behovet av stöd inte täcks av beviljade assistanstimmar enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken.

Med personlig assistans avses enligt 9 a § första stycket LSS ett personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med andning, sin personliga hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade (grundläggande behov). Av andra stycket i paragrafen framgår att den som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov även har rätt till sådan insats för andra personliga behov om behoven inte tillgodoses på annat sätt. Om en person behöver personlig assistans för grundläggande behov som i genomsnitt omfattar mer än 20 timmar i veckan,

kan han eller hon ha rätt till statlig assistansersättning (51 kap. socialförsäkringsbalken).

Figur 1 **Antal individer med assistansersättning och kommunal personlig assistans**

Antal individer med personlig assistans



Källa: Försäkringskassan, Socialstyrelsen.

År 2020 hade 13 867 personer assistansersättning. Gruppen utgörs av 6 279 kvinnor och 7 588 män i åldern 20 år och äldre, samt av 1 107 flickor och 1 485 pojkar i åldern 0–19 år. År 2020 beviljades kvinnor i genomsnitt 127 timmar per vecka och män 132 timmar. I oktober 2019 hade 5 210 personer beslut om kommunal personlig assistans. Den totala kostnaden för assistansersättningen år 2020 var drygt 27 miljarder kronor. År 2019 var kostnaden 12 miljarder kronor för kommunal assistans inklusive 4,5 miljarder kronor i medfinansiering till den assistansersättningen.

Uppdrag om kunskapsstöd

Det finns svårigheter som är förknippade med bedömningen av stödbehov för rätten till personlig assistans och det lyfts ofta fram av de assistansberättigade att bedömningen kan vara integritetskränkande.

Regeringen har därför bedömt att det finns skäl att se över hur ett kunskapsstöd kan utformas som kan ge handläggare vägledning och stöd i arbetet med att dokumentera behov och göra bedömningen av behov mer begriplig för den enskilde. Regeringen har för avsikt att lämna ett myndighetsuppdrag om kunskapsstöd för bedömning av rätten till assistansersättning som ska redovisas senast i juni 2022.

Motivet till det delade huvudmannskapet

Införandet av insatsen personlig assistans var en betydelsefull reform när LSS 1994 bland annat ersatte och utvidgade den tidigare lagstiftningen om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda. Insatsen ägnades därför stort utrymme i propositionen Stöd och service till funktionshindrade (prop. 1992/93:159 s. 63–68).

Motivet till det delade huvudmannskapet, när assistansreformen infördes, var att det behövde skapas ett finansieringssystem som innebar att staten avlastade kommunerna för de mer omfattande kostnader som personlig assistans kan innebära. Särskilt gällde det små kommuner där ekonomin kunde påverka benägenheten att ge insatsen om det fanns flera personer med funktionsnedsättning som behövde personlig assistans (prop. 1992/93:159, s. 68). År 1997 föreslog regeringen i propositionen Vissa frågor om personlig assistans (prop. 1996/97:146) att kommunerna även skulle svara för kostnader för de första 20 timmarna per vecka i assistansersättningen medan staten svarade för överstigande 20 timmar. Ett delat kostnadsansvar skulle dels stimulera kommunerna att pröva behovet av andra insatser utifrån den enskildes behov, dels bygga upp alternativ till personlig assistans för ökad valfrihet och bibehållen integritet. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.

Kommunens ansvar

Kommunerna ansvarar för stöd- och serviceinsatser enligt LSS, med undantag för rådgivning och annat personligt stöd som är en uppgift för regionerna. När det gäller insatsen personlig assistans delar stat och kommuner på ansvaret för beslut och finansiering. Den som behöver personlig assistans som uppgår till 20 timmar grundläggande behov per vecka kan få insatsen av sin kommun, antingen som

biträde av personlig assistent eller som ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans. Den enskilde kan i det senare fallet anlita en privat aktör med tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg (IVO) eller själv anställa sina personliga assistenter. Kommunen har ett basansvar för insatsen, som bl.a. innebär att kommunen alltid är ansvarig att anordna insatsen om den enskilde begär det. I basansvaret (prop. 1992/93:159 s. 73) ingår även att tillhandahålla personlig assistans eller att finansiera den om det uppstår ett tillfälligt utökat behov av personlig assistans, till exempel under en semesterresa eller när ordinarie assistent är sjuk.

Kommunen har ett uppföljnings- och samordningsansvar

Kommunen har också ett samordningsansvar på så sätt att kommunen ska verka för att insatser som ska tas upp i individuella planer enligt LSS samordnas. Förutom att kommunen har ett samordningsansvar för LSS och ansvar för att kvaliteten i verksamheterna systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras, hör det till kommunens uppgift att fortlöpande följa upp vilka som omfattas av lagen, vilka deras behov av stöd och service är, verka för att de får sina behov tillgodosedda och informera om mål och medel för verksamheten (15 § 1 och 2 LSS).

Försäkringskassan ansvarar för assistansersättningen

Den som behöver personlig assistans för sina grundläggande behov med i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka har rätt till assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken. Försäkringskassan är ansvarig för att besluta om och betala ut assistansersättning. Den enskilde kan välja om han eller hon vill använda assistansersättningen för köp av personlig assistans av en privat aktör med tillstånd från IVO eller för att själv anställa sina personliga assistenter. Den enskilde kan även begära att kommunen anordnar assistans i enlighet med kommunens basansvar. Bestämmelser i LSS som avser utförandet av personlig assistans tillämpas också på personlig assistans enligt socialförsäkringsbalken. För att Försäkringskassan ska kunna handlägga assistansersättningen finns även bestämmelser i 51 kap. socialförsäkringsbalken

om förmånstiden, beräkning, omprövning och utbetalning av assistansersättning. Motsvarande bestämmelser saknas i LSS.

Ansvar för tillsyn, metodutveckling och statistikframställning

IVO ansvarar för tillsyn över personlig assistans. För att bedriva verksamhet med personlig assistans krävs tillstånd av IVO (23 § LSS). Kommuner som bedriver verksamhet med personlig assistans och den som själv anställer sina personliga assistenter ska göra en anmälan till myndigheten innan assistenterna påbörjar sitt arbete.

Socialstyrelsen ansvarar bland annat för frågor som rör stöd och service till funktionshindrade enligt LSS. Myndighetens uppgift är att främja utvecklingen av metoder och arbetsformer och systematiskt pröva och värdera utfall och effekter av insatser enligt LSS. Myndigheten har även ansvar för statistikframställning inom området.

Behovet av en utredning

Problem med det nuvarande delade huvudmannaskapet

Problematiken kring det delade huvudmannaskapet för personlig assistans har belysts i flera statliga utredningar. Frågan har också tagits upp i myndighetsrapporter och av funktionshindersorganisationer.

LSS-kommittén konstaterade i betänkandet *Möjlighet att leva som andra* – Ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning (SOU 2008:77) att det dubbla huvudmannaskapet bidragit till att ingen har ett övergripande ansvar för kvaliteten i utförandet av den personliga assistansen eller för de samlade kostnaderna.

I betänkandet *Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen* (SOU 2018: 88) var utredarens slutsatser dels att det delade huvudmannaskapet försvårar möjligheterna att följa upp vilka som omfattas av LSS och vad deras behov av stöd och service är, dels att kommunen och staten kan göra helt olika bedömningar när det gäller en persons rätt till personlig assistans. Ytterligare problem som lyftes fram var den dubbla handläggningen och att det delade ansvaret mellan två huvudmän inneburit särskilda svårigheter när det gäller att ge ett likvärdigt stöd. Vidare problematiserades att kom-

munerna har få ekonomiska incitament för att satsa på och stärka kvaliteten i andra LSS-insatser när behovet kan tillgodoses genom den statliga assistansersättningen. Utredningens erfarenheter från möten med brukarorganisationer, företrädare för anordnare och arbetsmarknadsorganisationer var vidare att det delade huvudmannaskapet innebär att det råder oklarheter för personer som ansöker om personlig assistans om vem som ska ta ansvar för insatsen.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) konstaterar att det delade huvudmannaskapet leder till administrativt merarbete för både Försäkringskassan och kommunerna och därmed merkostnader för samhället (Assistansersättning och kommunala stöd till personer med funktionsnedsättning, 2014:19) samt till oklarheter om hur olika myndigheters beslut ska relateras till varandra och i förhållande till assistansersättningen (Assistansersättningen, 2015:19).

Uppföljning kan vara svår att genomföra

I LSS föreskrivs att den enskilde i största möjliga utsträckning ska ges inflytande och medbestämmande över insatsen som ges och att verksamheten ska vara av god kvalitet, systematisk och fortlöpande utvecklas, säkras (6 §) och dokumenteras (21 a §). I betänkandet Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen (SOU 2018:88) framhålls att den koppling som finns mellan assistansersättning och LSS är viktig på många sätt och särskilt när det gäller uppföljningen av att de som tillhör personkretsen får det stöd de är i behov av. Samtidigt påpekas att uppgiften i praktiken är svår att genomföra när huvudmannaskapet för den personliga assistansen är delat.

Självbestämmande och delaktighet har varit drivande för utvecklingen av personlig assistans och vikten av att själv få påverka vem som ger stödet och när det ges. En återkommande fråga om det delade huvudmannaskapet för personlig assistans har dock rört svårigheterna att avgöra om insatsen utförs med tillräcklig kvalitet. ISF menar i rapporten *Brister i lagar och tillämpning* (2015:9) att det kan finnas assistansberättigade, exempelvis barn eller personer med nedsatt beslutsförmåga, som på grund av sin funktionsnedsättning kan sakna förutsättningar för att bedöma kvaliteten, och att det finns en inbyggd målkonflikt i systemet mellan den enskildes rätt att bestämma över sin personliga assistans och det allmännas ansvar för att

insatser ges med god kvalitet. Möjlighet till självbestämmande och delaktighet är dock lika betydelsefullt för alla oavsett vilken besluts-kapacitet man besitter när kvaliteten på insatsen ska följas upp. I lagen tas dock ingen hänsyn till skillnader mellan olika assistansberät-tigades förutsättningar att på egen hand göra en sådan bedömning.

Uppdraget att föreslå statligt huvudmannaskap för personlig assistans

Det har visat sig vara problematiskt att dela ansvaret för personlig assistans mellan två huvudmän. Uppdraget är därför att analysera för- och nackdelar med ett förändrat huvudmannaskap för personlig assistans och bl.a. ta ställning till hur ett statligt huvudmannaskap kan utformas som innebär en mer ändamålsenlig reglering och som skapar långsiktiga och stabila förut-sättningar för god kvalitet, kontroll, uppföljning och rättssäkerhet. Vid ett statligt huvudmanna-skap är utgångspunkten att Försäkringskassan ska vara huvudman för personlig assistans. Utredaren ska även överväga alternativa lös-ningar till ett statligt huvudmannaskap. Var och en av de lösningar som utredaren föreslår ska innehålla konsekvensbeskrivningar vad gäller organisatoriska och finansiella förändringar samt nödvändiga författningsförslag.

Regeringens bedömning är att syfte och mål enligt LSS fortsatt ska gälla. Personlig assistans enligt LSS och assistansersättningen som är en socialförsäkringsförmån regleras i dag inte på samma sätt. Vid utformandet av ett statligt huvudmannaskap behöver det därför klargöras vad dessa skillnader innebär och vilka förändringar som är nödvändiga för att kunna reglera den personliga assistansen. I upp-draget ingår även att noga utreda förutsättningarna för att den som beviljas personlig assistans får det stöd som behövs och att insatsen är av god kvalitet. Det är betydelsefullt för ett likvärdigt och rätts-säkert stöd och målet om att den enskilde får möjlighet att leva som andra. Den enskildes möjligheter till självbestämmande och delak-tighet är centrala och ska värnas.

Utredaren ska därför

- analysera för- och nackdelar med förändrat huvudmannaskap för personlig assistans,

- föreslå hur ett statligt huvudmannaskap kan utformas som innebär en ändamålsenlig reglering och som långsiktigt ger stabila förutsättningar för god kvalitet, kontroll, uppföljning och rätts-säkerhet,
- lämna förslag om vad som ska ingå i Försäkringskassans ansvar som huvudman och samverkansformer med andra huvudmän,
- beskriva organisatoriska och finansiella förändringar och beräkna kostnaderna för finansiering i ett statligt huvudmannaskap,
- överväga förslag till alternativa lösningar till ett statligt huvudmannaskap, beskriva organisatoriska och finansiella förändringar och beräkna kostnaderna och finansiering för personlig assistans för var och en av de alternativa lösningar som föreslås,
- undersöka vilka förändringar som krävs i LSS, socialtjänstlagen (2001:453) och socialförsäkringsbalken för att personlig assistans i ett statligt huvudmannaskap ska kunna genomföras,
- analysera Socialstyrelsens kunskapsuppdrag och uppdrag om statistikframställning och, om det finns behov, lämna förslag på hur uppdragen ska genomföras med Försäkringskassan som huvudman för personlig assistans,
- kartlägga och analysera hur kommunerna arbetar med kvalitet och uppföljning av insatsen personlig assistans,
- föreslå hur insatsen personlig assistans ska följas upp och hur insyn i verksamheten ska säkerställas för att insatsen ska hålla god kvalitet med respekt för den enskildes självbestämmande och delaktighet,
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Överföring av beslut om personlig assistans

Utgångspunkten är att personer som i dag har beslut om personlig assistans enligt LSS ska behålla sin rätt till personlig assistans i ett statligt huvudmannaskap. Beslut som ligger till grund för beviljande av kommunal assistans kan emellertid vara utformade på olika sätt och skiljer sig åt även i utformningen jämfört med beslut om assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken. Till följd av uppdraget

om statligt huvudmannaskap behöver utredaren därför kartlägga hur kommunala beslut är utformade enligt 9 a § LSS och bedöma hur en undre gräns för rätt till personlig assistans kan regleras. I detta sammanhang är förutsägbarhet och rättssäkerhet för den enskilde och stöd i beslutsfattandet viktiga avvägningar.

För det fall att kommunala beslut om personlig assistans ska föras över till ett statligt huvudmannaskap ska det ske utan ansökningsförfarande. I uppdraget ingår inte att därutöver föreslå några förändringar som påverkar den enskildes rätt till personlig assistans.

Det finns ingen fastställd undre gräns för hur omfattande de grundläggande behoven ska vara för att den enskilde ska ha rätt till personlig assistans enligt LSS (prop. 1992/93:159 s. 75). I förarbetena till 9 § menade regeringen att något krav på att stödbehovet ska ha viss tidsmässig omfattning inte föreligger, men att tidsfaktorn självfallet har betydelse. Ju större behovet är desto mer talar omständigheterna för en rätt till personlig assistans. Regeringen anförde också att med ”omfattande behov av stöd eller service” avsågs både kvantitativa och kvalitativa aspekter. Vissa stödinsatser av speciell art bör betraktas som omfattande även om tidsåtgången är mindre. Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) har i en dom uttalat att tidsfaktorn har betydelse i bedömningen av behovet av hjälp, även om det inte är möjligt att fastställa någon generell undre gräns. En samlad individuell bedömning behöver göras där såväl kvantitativa som kvalitativa aspekter måste beaktas (RÅ 2009 ref. 57). I en annan dom från HFD har omfattningen av behov för att beviljas personlig assistans varit uppe för prövning. Enligt avgörandet var ett hjälpbehov om tre timmar per vecka avseende hygien inte tillräckligt omfattande för att medföra rätt till personlig assistans (HFD 2018 ref. 13).

Vissa kommuner har tagit fram riktlinjer för antalet timmar grundläggande behov som krävs för att den enskilde ska få rätt till personlig assistans. Riktlinjerna syftar till att ge biståndshandläggaren stöd och vägledning utifrån den praxis som finns på området. Det finns dock inte någon samlad dokumentation om hur varje enskild kommun beslutar om rätten till personlig assistans.

Utredaren behöver dock analysera konsekvenserna av att kommunala beslut och assistansersättning kan skilja sig åt och beakta behovet av att se över de överförda besluten för eventuella anpassningar till assistansersättningens bestämmelser. Omprövning av Försäk-

ringskassan ska ske på ett likvärdigt sätt oavsett hur besluten ursprungligen fattades.

Det är av stor vikt att de förslag som lämnas, som exempelvis övergångsbestämmelser, utformas på ett sådant sätt att de individer som omfattas av förändringen i så liten utsträckning som möjligt påverkas negativt vid övergången.

Utredaren ska därför

- kartlägga och undersöka hur beslut kan föras över från kommunen till Försäkringskassan och hur besluten är utformade,
- analysera konsekvenserna av att beslut om kommunal assistans kan skilja sig från beslut om assistansersättning,
- lämna förslag om hur överföring och anpassningar av kommunala beslut om personlig assistans till assistansersättningen enligt socialförsäkringsbalken kan genomföras,
- undersöka behovet av ändringar i sekretesslagstiftningen för att kunna föra över kommunala beslut till en ny huvudman,
- kartlägga kommunernas riktlinjer och praxis om en undre gräns för beslut om personlig assistans enligt 9 a § LSS,
- analysera och föreslå vilken undre gräns som ska gälla för beslut om personlig assistans enligt 9 a § LSS,
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Försäkringskassans organisation och uppgifter

Med ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans följer nya uppgifter för Försäkringskassan och därför behöver verksamhetens organisering såväl som de förberedande åtgärder som myndigheten behöver göra för att kunna föra över kommunala beslut om assistans till assistansersättningen noga belysas. Försäkringskassan behöver även ges förutsättningar att på ett effektivt sätt hantera den förändring som övergången av uppgiften medför. Utredaren behöver även noga se över myndighetens behov av resurser med anledning av den nya uppgiften.

Utredaren ska därför

- analysera vilka uppgifter som ska ingå i Försäkringskassans uppdrag och vid behov lämna förslag till ändringar eller tillägg i myndighetens instruktion och i socialförsäkringsbalken,
- analysera och redovisa hur Försäkringskassans övriga verksamheter påverkas av ett statligt huvudmannaskap,
- ta fram en plan för hur övergången av kommunala beslut kan ske på ett för myndigheten effektivt sätt och för att minska risken för negativa effekter för den enskilde,
- beräkna handläggnings- och administrationskostnader och övriga kostnader för uppgifter som ett statligt huvudmannaskap medför,
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Kommunens medfinansiering och basansvar för personlig assistans

I dag är finansieringsansvaret för assistansersättningen delat, och kommunerna står för de första 20 assistanstimmarna per vecka och mottagare. År 2020 uppgick kommunernas medfinansiering av assistansersättningen till totalt 4 452 miljoner kronor eller drygt 300 000 kronor per mottagare. Kommunerna stod därmed för 16 procent av den totala kostnaden för assistansersättningen, som uppgick till drygt 27 miljarder kronor.

Medfinansieringen infördes 1997 och motivet var att stimulera kommuner att erbjuda sina medborgare attraktiva LSS-insatser och insatser i övrigt. I propositionen Vissa frågor om personlig assistans (prop. 1996/97:146) bedömde regeringen att risken för att kommuner skulle verka för att personer med funktionsnedsättning får assistansersättning i stället för att erbjuda andra kommunala insatser med god kvalitet skulle öka utan en medfinansiering. LSS-utredningen har fört fram att ett slopande av medfinansiering skulle minska komplexiteten i systemet, och det saknas även belägg för att medfinansieringen förbättrat tillgången på och kvaliteten i de LSS-insatser som kommunerna erbjuder. Även ISF varnar för att dagens system kan skapa ekonomiska drivkrafter mellan kommunerna och staten som kan begränsa eller tränga undan sådana insatser som i vissa situationer skulle kunna ge större självständighet och delaktighet än

personlig assistans. Regeringen bedömer att det behöver skapas en situation som begränsar övervältring av ansvar mellan olika huvudmän och som minskar risken för att tillgången på insatser med god kvalitet i LSS kan försämrast. I uppdraget ingår därför att noga utreda ansvaret mellan stat och kommun för att valet av stödinsats ska styras utifrån den funktionsnedsatta personens behov och önskemål och inte utifrån ekonomiska incitament från ansvariga aktörer.

Utgångspunkten för uppdraget är vidare att den enskilde inte ska riskera att gå miste om nödvändig hjälp för att det saknas privata utförare där den enskilde bor eller för att den anlitade utföraren av olika skäl upphör med sin verksamhet.

Kommunen har i dag ett basansvar för personlig assistans som bland annat innebär att kommunen alltid ska vara beredd att anordna assistans om den enskilde begär det (prop. 1992/93:159 s. 73). Skillnaden med ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans skulle vara att kommunen ansvarar för att anordna en tjänst som de själva inte är huvudman för och beslutar om, men som de måste ha beredskap att utföra. De juridiska förutsättningarna för en sådan konstruktion behöver utredas och hur det påverkar den kommunala självstyrelsen.

Utredaren ska därför

- undersöka för- och nackdelar med ett delat ansvar mellan huvudmän för medfinansiering av personlig assistans och, om det bedöms ändamålsenligt, föreslå nivå på medfinansiering och ange motiv som ligger bakom förslaget,
- undersöka de juridiska förutsättningarna för att kommunerna ska kunna anordna personlig assistans vid statligt huvudmannaskap och hur konstruktionen påverkar den kommunala självstyrelsen,
- lämna de förslag som krävs för att reglera kommunens ansvar att anordna personlig assistans och föreslå en ändamålsenlig reglering, om det anses finnas ett sådant behov,
- analysera vilka effekter som utredarens förslag får på utjämnings-systemet för LSS-insatser,
- vid behov föreslå förändringar i utjämningsystemet och redovisa konsekvenserna och beräkna hur kostnader och intäkter påverkas,
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska beskriva och kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som lämnas. De offentligfinansiella effekterna av förslagen ska beräknas. Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen samt ekonomiska konsekvenser för stat, kommuner och regioner ska beskrivas och beräknas.

I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar det kommunala självstyret ska därför, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslaget särskilt redovisas.

De förslag som lämnas ska föregås av en analys av samhällsekonomiska effekter som tar hänsyn till och beskriver de effekter som uppstår vid omfördelning av ansvar och kostnader mellan stat, kommuner och individer. De förslag som utredaren ska lämna syftar till att skapa långsiktiga och stabila förutsättningar för insatsen personlig assistans som är kostnadsmässigt hållbara. Möjligheten att säkerställa en god kontroll för ett effektivt och rättssäkert nyttjande av personlig assistans ska också beaktas.

En särskild analys av kostnader för Försäkringskassans administration ska lämnas samt ett förslag till hur dessa kostnader ska finansieras.

Det kan även finnas skäl som talar emot att förändra nuvarande ordning med ett delat huvudmannaskap mellan stat och kommun. Förändringar kan skapa nya problem för personer med funktionsnedsättning som behöver stabila förutsättningar. Problem kan uppstå med att hitta alternativ till personlig assistans eller att samordna insatser som utförs av en annan huvudman. Därför behöver utredaren noga analysera konsekvenserna av ett statligt huvudmannaskap.

Utredaren ska vidare särskilt beakta konsekvenser av de förslag som lämnas ur ett funktionshindersperspektiv utifrån bl.a. FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och FN:s Agenda 2030 samt ur ett barnperspektiv, utifrån bl.a. barnkonventionen.

Konsekvensanalysen avseende jämställdhet ska beskriva förslagens eventuella skillnader i utfall för kvinnor och män samt flickor och

pojkar, såväl för brukare och personliga assistenter som för vårdnadshavare och anhöriga.

Arbetets genomförande, kontakter och redovisning av uppdraget

Viktiga ställningstaganden som har gjorts vid utformningen av förslag till statligt huvudmannaskap och ansvar och roller för de olika aktörer som huvudmannen ska samverka med ska beskrivas.

Utredaren ska i sitt arbete beakta förslagen i betänkandet Stärkt rätt till personlig assistans för stöd vid egenvård, vid tillsyn samt för barn (SOU 2021:37) och de remitterade delarna av betänkandet Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen (SOU 2018:88) och remissvaren på betänkandena.

Utredaren ska ge tillfälle för Försäkringskassan och andra berörda myndigheter, Sveriges Kommuner och Regioner, assistansanordnare, organisationer för assistansanvändare och funktionshindersorganisationerna att bidra med kunskap och att framföra sina synpunkter under utredningens gång. Vidare är det av stor vikt att även företrädare för riksdagspartierna ges tillfälle att framföra sina synpunkter under tiden som utredningen pågår.

Utredaren ska hålla Regeringskansliet (Socialdepartementet) informerat om hur arbetet fortskrider.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2023.

(Socialdepartementet)

Enkätresultat och underlag för bedömningar av kostnader och konsekvenser

Enkät till kommuner om beslut, undre gräns och riktlinjer

För att få underlag som gör det möjligt att sammanställa och analysera kommunernas handläggning av och beslut om personlig assistans gjorde utredningen en enkät riktad till Sveriges alla kommuner, inklusive alla stadsdelsnämnder i Stockholm. Enkäten utgör ett komplement till annat material så som intervjuer och registerdata.

Enkäten består av totalt 24 frågor inom fyra olika områden:¹

- Efterfrågan och handläggning av personlig assistans (tabell 1–5).
- Utförande av assistans (tabell 6).
- Kommunernas riktlinjer och praxis gällande nedre gräns (tabell 7–12).
- De kommunala beslutens utformning och innehåll – beslut vid bifall på ansökan om personlig assistans enligt LSS (tabell 13–30).

Av totalt 290 kommuner besvarade 206 kommuner enkäten, vilket ger en svarsfrekvens på drygt sjuttio procent. Andelen beslut om personlig assistans från kommuner som besvarade enkäten uppgår till 82 procent. Det innebär att mindre kommuner som har relativt få beslut är något överrepresenterade av kommunerna som inte har svarat på enkäten. Bortfallet om 84 kommuner antas inte påverka undersökningens resultat. Elva av 13 stadsdelsnämnder i Stockholm besvarade enkäten. Svar för Stockholm kommun baseras på svaren från stadsdelsnämnderna.

Distribution av enkät, utskick av påminnelser samt insamling av svar genomfördes av Research Automators.

Enkäten skickades ut 19 april 2022. Sista svarsdag var den 10 maj 2022, men svarstiden till den 13 maj 2022. Under undersöknings-tiden skickades påminnelser vid totalt tre tillfällen till de kommuner som inte svarat på enkäten.

¹ Flera av frågorna har uppföljningsfrågor. Vi redovisar både svar från huvudfrågorna och uppföljningsfrågorna, vilket gör att det blir fler svarstabeller än de 24 huvudfrågorna.

Sammanställning av enkätens frågor och kommunernas svar

Efterfrågan och handläggning av personlig assistans

Tabell 1 Hur många ansökningar om personlig assistans fick ni under 2021?

Antal svar	Antal vet ej	Antal ansökningar
196	10	3 625

Anm: Antal ansökningar är aggregerat till hela Sverige med hjälp av folkmängd per kommun.

Kommentar: Många kommuner har inte uppgifter om antal ansökningar om personlig assistans tillgängliga i sina system. Dessa kommuner har därför gjort en uppskattning av antalet ansökningar. I ett fåtal fall inkluderar siffran även ansökningar om tillfällig utökning. Det gör att antalet ansökningar sannolikt är något överskattat.

Tabell 2 Hur stor andel av ansökningarna från 2021 om personlig assistans enligt LSS beviljades (helt eller delvis)?

Antal svar	Antal vet ej	Andel bifall	
178	28	36,6 %	
Genomsnitt	Standardavvikelse	Minimum	Maximum
36,6	35,1	0,0	100

Anm: Bifall inkluderar alla ansökningar som beviljades helt eller delvis.

Kommentar: Den genomsnittliga bifallsandelen är sannolikt överskattad – vilket följer av att kommunerna kan ha överskattat antalet ansökningar eller antal bifall, eller mest troligt, överskattat både antalet ansökningar och antal bifall. Om den angivna siffran skulle vara korrekt skulle det innebära att cirka 1 300 ansökningar om personlig assistans beviljades under 2021, vilket är fler än vad som faktiskt kan ha beviljats. Som jämförelse kan noteras att andel bifall på ansökan om assistansersättning hos Försäkringskassans uppgick till cirka 20 procent under 2021.

Tabell 3 Vad är den vanligaste orsaken till att ni avslår en ansökan om personlig assistans?

Antal svar	Antal vet ej		
188	18		
Avslagsorsak	Antal	Andel	
Grundläggande behov ej tillräckligt	97	47 %	
Tillhör ej personkrets	24	12 %	
Lika vanligt att inte tillhöra personkrets som att grundläggande behov inte är tillräckligt	57	28 %	
Annan orsak	10	5 %	
Vet ej	18	9 %	

Kommentar: Den vanligaste avslagsorsaken för en ansökan om personlig assistans är att grundläggande hjälpbehov inte är tillräckligt omfattande. Det är också den vanligaste avslagsorsaken på ansökan om assistansersättning hos Försäkringskassan. Övrig fördelning av avslagsanledning stämmer också i stort sett med Försäkringskassan, även om kommunerna har en något lägre andel ansökningar som avslås på grund av att personen inte bedöms tillhöra personkrets.

Tabell 4 Hur många timmar tog det i genomsnitt att handlägga en ansökan om personlig assistans i er kommun under 2021?

Antal svar	Antal vet ej	Varav antal bortfall	
138	68	10	
Genomsnitt	Standardavvikelse	Minimum	Maximum
40,7	25,3	5	120

Kommentar: Genomsnittlig tid för att handlägga en ansökan om personlig assistans uppgår till cirka 41 timmar per ärende. Enligt fritextsvar från kommunerna är det dock svårt att uppskatta antalet timmar, vilket gör att siffran bör ses som en uppskattning av handläggningstiden och inte ett exakt mått.

Tabell 5 Hur många ansökningar om tillfälligt utökad assistans fick ni in under 2019 och under 2021?

År	Antal svar	Antal vet ej	Antal ansökningar ¹	
2019	148	58	4 200–5 000	
2021	176	30	5 100–6 200	
År	Genomsnitt	Standardavvikelse	Minimum	Maximum
2019	22,4	45,6	0	290
2021	25,0	51,2	0	327

Anm: ¹Antal ansökningar om tillfälligt utökad assistans är aggregerat till hela Sverige, beräknat med hjälp av 1) folkmängd per kommun och 2) folkmängd per kommungrupp (sju kommungrupper baserat på folkmängd). Folkmängd ger lite högre siffror än kommungrupp.

Kommentar: Tabellen anger antalet ansökningar om tillfälligt utökad assistans som kommunerna har fått från personer som är beviljade antingen personlig assistans enligt LSS eller assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken. På grund av coronapandemin är antalet ansökningar om tillfälligt utökad assistans 2021 fler än under ett vanligt år. Antalet ansökningar om tillfälligt utökad tid för ett vanligt år är troligtvis mer likt antalet för 2019, det vill säga 4 200–5 000 ansökningar.

Utförande av assistans

Tabell 6 Utför er kommun assistans i egen regi eller har ni lagt utförandet på entreprenad (privat utförare)?

Antal svar	Antal vet ej	
204	2	
Utförande av personlig assistans	Antal svar	Andel
Endast i egen regi	116	56 %
Endast privat utförare	32	16 %
Både egen regi och privat utförare	56	27 %
Vet ej	2	1 %

Anm: Stockholms kommun baseras på svar från Stockholms stadsdelsnämnder. Indelningen av kommuner baseras på tre huvudgrupper från kommungruppsindelning 2017 (SKR).

Tabell 7 Utförandet av assistans fördelat på kommungrupper

Utförande av personlig assistans	Storstäder och storstadsnära kommuner	Större städer och kommuner nära större stad	Mindre städer och landsbygds-kommuner
Endast i egen regi	30 %	56 %	67 %
Endast privat utförare	38 %	12 %	10 %
Både egen regi och privat utförare	32 %	31 %	22 %
Vet ej	0 %	1 %	1 %

Kommentar: Det är stor variation mellan kommuner. Det är vanligare för mindre kommuner och landsbygdskommuner att enbart utföra personlig assistans i egen regi. På motsvarande vis är det vanligare för stora kommuner eller kommuner som är nära storstäder att enbart ha utförandet av personlig assistans hos privat utförare. Stockholms stadsdelsnämnder har blandade svar, så för Stockholm stad som helhet har svaret "både egen regi och privat utförare" använts.

Kommunernas riktlinjer och praxis gällande nedre gräns

Tabell 8 Har er kommun skriftliga riktlinjer för hur omfattande hjälpbehov en person ska ha för att få rätt till personlig assistans?

Antal ja	Antal nej	Vet ej
37	166	3

Kommentar: Cirka 80 procent av kommunerna svarar att de inte har några skriftliga riktlinjer. Flera av dem svarar att de utgår från lagstiftning, rättspraxis och Försäkringskassans vägledning. Det är också vanligt att kommunerna svarar att de har övergripande riktlinjer men inte på detaljnivå om hur omfattande hjälpbehoven ska vara.

Tabell 9 Vad är er kommuns ungefärliga undre gräns för vilket antal timmar hjälp med grundläggande behov enligt 9 a § LSS som krävs för att en person ska få rätt till personlig assistans?

Antal svar		Antal vet ej		
175		31		
Genomsnitt	Standardavvikelse	Median	Minimum	Maximum
6,5 timmar per vecka	1,28	7	2	15

Anm: Stockholms kommun baseras på svar från Stockholms stadsdelsnämnder. En av Stockholms stadsdelsnämnder anger 2 timmar per vecka som ungefärlig undre gräns, vilket utgör minimum i tabellen. Bortsett från det, är nästa lägsta undre gräns som någon kommun har angett 3 timmar per vecka.

Tabell 10 Andel kommuner som har respektive ungefärlig undre gräns

Timmar per vecka	2–5 tim.	5,5–6,5 tim.	7–8 tim.	9–15 tim.
Andel kommuner	19 %	25 %	52 %	4 %

Kommentar: Många kommuner svarar att de inte har en exakt undre gräns för hur många timmar behov av hjälp med grundläggande behov som krävs för att ha rätt till personlig assistans. Flera kommuner svarar att det görs individuell bedömning där både omfattningen av de grundläggande behov vägs in, hur ofta behovet uppstår och om det krävs specifik kunskap om den enskildes funktionsnedsättning. Kommunerna uppger också att de gör individuella prövningar, men att de håller sig till praxis om kvalitet och kontinuitet.

Tabell 11 Har er kommun en gräns för vilket antal timmar för grundläggande behov som aldrig anses vara tillräckligt omfattande för att beviljas personlig assistans?

Antal ja	Antal nej	Vet ej	Bortfall
32	153	20	1

Vid ja, vad är den undre gränsen för vilket antal timmar för grundläggande behov som aldrig anses vara tillräckligt

Genomsnitt	Standardavvikelse	Minimum	Maximum
5,1 timmar per vecka	1,5	1	7

Anm: En kommun exkluderas på grund av felaktigt svar (svarade högre antal timmar på den här frågan än föregående fråga om undre gräns).

Kommentar: Cirka femton procent av kommunerna svarade att de har en gräns för hur omfattande grundläggande hjälpbehov som *inte* anses vara tillräckligt för att beviljas personlig assistans. I genomsnitt

är den gränsen drygt 5 timmar per vecka, men variationen är stor mellan kommunerna. Den lägsta undre gränsen är 1 timme per vecka, och den högsta undre gränsen är 7 timmar per vecka.

Tabell 12 Måste en person ha behov av hjälp med grundläggande behov enligt 9 a § LSS för att denne ska beviljas personlig assistans?

Antal ja	Antal nej	Antal vet ej
194	6	6
Vid ja, finns det äldre (aktiva) beslut där en person idag inte skulle bedömas ha behov av hjälp med grundläggande behov?		
Andel ja	Andel nej	Andel vet ej
49 %	35 %	16 %

Kommentar: Nästan alla kommuner (94 procent) svarar att det krävs behov av hjälp med grundläggande behov för att beviljas personlig assistans. Samtidigt svarar hälften av dessa kommuner att det finns äldre – fortfarande aktiva – beslut där den enskilde inte skulle bedömas ha behov av hjälp med grundläggande behov idag. Aggregerat till hela Sverige skulle det innebära att det förekommer sådana beslut i ungefär 130 kommuner.

Tabell 13 Vilket är det lägsta antalet beviljade timmar per vecka för personlig assistans enligt LSS i er kommun?

Antal svar	Antal vet ej		
168	38		
Genomsnitt	Standardavvikelse	Minimum	Maximum
24,7 timmar per vecka	16,1	1,4	92,5

Kommentar: Det är stor spridning av det lägsta antalet beviljade timmar, från drygt en timme per vecka till 92,5 timmar per vecka. I genomsnitt är det lägsta antalet beviljade timmar 25 timmar per vecka. 75 kommuner (och fem av Stockholm stadsdelar) har angett att det beslut med lägsta antalet timmar är under 20 timmar per vecka. Aggregerat till hela Sverige motsvarar det ungefär 130 kommuner.

Kommunerna uppger att beslut med ett lågt antal timmar kan röra barn där det finns ett stort föräldraansvar, personer som endast

har assistans på lov och helger, gamla tillsvidarebeslut eller beslut där personen även har andra insatser i kombination med personlig assistans.

Tabell 14 Vilket är det genomsnittliga antalet beviljade timmar per vecka i er kommun?

Antal svar	Antal vet ej		
147	59		
Genomsnitt	Standardavvikelse	Minimum	Maximum
62,5 timmar per vecka	25,3	12,2	199

Anm: Vi har inte använt enkätsvaren för den här frågan i analysen. Vi har i stället använt registerdata över alla beslut om personlig assistans.

Kommentar: Enligt enkäten är den genomsnittliga beviljade tiden 62,5 timmar per vecka. Efter att enkäten var distribuerad och genomförd fick utredningen registerdata från Socialstyrelsen som inkluderade alla beslut om personlig assistans per 1 oktober 2021, inklusive antalet beslutade timmar. Vi har räknat fram genomsnittligt antal timmar baserat på registerdata och använt det i analysen i stället för kommunernas enkätsvar. Baserat på alla beslut är det genomsnittliga antalet timmar per vecka 58,1 timmar.

De kommunala beslutens utformning och innehåll – beslut vid bifall på ansökan om personlig assistans enligt LSS

Tabell 15 Hur stor andel av era pågående beslut om personlig assistans är tidsbegränsade respektive tills vidare (med och utan omprövningsförbehåll)?

Typ av beslut	Antal svar	Vet ej, bortfall	Andel beslut	Standardavvikelse	Min	Max
Tidsbegränsade beslut	180	26	65 %	35,6	0	100 %
Tills vidarebeslut	180	26	33 %	34,8	0	100 %
...med omprövningsförbehåll	173	33	27 %	31,9	0	100 %
...utan omprövningsförbehåll	173	33	6 %	17,7	0	100 %

Anm: För kommuner där den sammanlagda andelen beslut inte summeras till 100 procent har vi registrerat som bortfall.

Kommentar: Siffrorna i tabellen visar fördelningen över beslut som gäller tills vidare respektive som är tidsbegränsade. Vissa kommuner har bara uppgett en andel för tidsbegränsade beslut, men inte för beslut som gäller tills vidare. Där har vi använt 100 procent minus andelen tidsbegränsade beslut. För kommuner som endast angett en andel för tillsvidarebeslut har vi använt 100 procent minus andelen tillsvidarebeslut.

På grund av denna justering bör resultaten användas med försiktighet. I genomsnitt är det vanligare med tidsbegränsade beslut. Resultaten visar dock att det är stor variation mellan kommuner i hur vanligt det är med tidsbegränsade beslut eller tills vidare beslut. Cirka 60 procent av kommunerna har både beslut som gäller tills vidare och beslut som är tidsbegränsade. Knappt 30 procent av kommunerna har endast beslut som är tidsbegränsade, medan cirka 10 procent av kommunerna har endast beslut som gäller tills vidare.

Tabell 16 Hur många pågående beslut om personlig assistans är tidsbegränsade respektive tills vidare (med och utan omprövningsförbehåll)?

Typ av beslut	Antal beslut	Aggregerat till hela Sverige	Andel beslut
Tidsbegränsade beslut	2 343	3 678	69 %
Tills vidare beslut	1 074	1 686	31 %
...med omprövningsförbehåll	880	1 381	26 %
...utan omprövningsförbehåll	194	305	6 %

Anm: Sju kommuner har inte delat upp tills vidare beslut i beslut med och utan omprövningsförbehåll, de har exkluderats i beräkningen över antal beslut aggregerat till samtliga kommuner i Sverige. Andel beslut, sista kolumnen, är baserat på det aggregerade antalet beslut.

Kommentar: Besluten som gäller tills vidare delas upp i beslut med respektive utan omprövningsförbehåll. Ungefär 300 beslut om personlig assistans enligt LSS gäller tills vidare utan omprövningsförbehåll. Precis som i föregående tabell bör resultaten tolkas med försiktighet på grund av justering och relativt många bortfall.

Tabell 17 I era pågående beslut om personlig assistans, vilken eller vilka tidsperioder anger ni beslutade timmar för?

Antal svar	Antal vet ej
202	4
Tidsperiod	Andel
Timmar per dygn	2 %
Timmar per vecka	88 %
Timmar per månad	19 %
Timmar per 6 månaders period	6 %
Timmar per år	15 %
Timmar per två år	0,5 %
Vet ej	2 %

Anm: Flervalsfråga, vilket gör att andelarna inte summeras till 100 procent (en kommun kan ha flera olika tidsperioder för deras beslut).

Kommentar: Den vanligaste tidsperioden för beslut om personlig assistans är timmar per vecka. Vissa kommuner har flera tidsperioder för sina beslut.

Tabell 18 I era pågående beslut om personlig assistans, kan det vara olika tidsperioder för barn och vuxna?

Antal svar	Antal vet ej
190	16
Svar	Andel
Ja	27 %
Nej	65 %
Vet ej	8 %

Tabell 19 Framgår det av beslutet eller av beslutsunderlaget hur många timmar personlig assistans som kommunen har beviljat för hjälp med grundläggande behov respektive andra personliga behov?

Antal svar	Antal vet ej
199	7
Svar	Andel
Ja, alltid	81 %
Ja, ibland	13 %
Nej	2 %
Vet ej	3 %

Tabell 20 I de ärenden där kommunen har beaktat föräldraansvaret vid ansökan om personlig assistans enligt LSS för barn, framgår det då av beslutet eller av beslutsunderlaget att så har gjorts?

Antal svar	Antal vet ej
187	19
Svar	Andel
Ja, alltid	86 %
Ja, ibland	3 %
Nej	1 %
Vet ej	9 %

Kommentar: Av fritextsvaren framgår det att de kommuner som har svarat nej eller vet ej antingen inte har några pågående beslut gällande barn eller så är avdrag för föräldraansvar inte aktuellt.

Tabell 21 Har ni idag några pågående beslut där det är beslutat att timmarna ska öka eller minska i framtiden?

Antal svar	Antal vet ej
199	7
Svar	Andel
Ja, det är vanligt	3 %
Ja, men det är ovanligt	4 %
Nej	90 %
Vet ej	3 %

Kommentar: Av fritextsvaren framgår det att kommuner kan fatta ett beslut kring ett behov i avvaktan på en mer grundlig utredning. Exempelvis om de inväntar mer underlag kring ett specifikt behov. Det kan röra sig om yngre barn som exempelvis får hjälp med dusch och tandborstning och som inte omfattas av föräldraansvaret efter en viss ålder.

Tabell 22 Beviljar er kommun personlig assistans för sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen?

Antal svar	Antal vet ej
190	16
Svar	Andel
Ja	3 %
Nej	89 %
Vet ej	8 %
Vid nej, finns det äldre (pågående) beslut där timmar för personlig assistans för sjukvård är beviljat?	
Svar	Andel
Ja	6 %
Nej	66 %
Vet ej	29 %

Tabell 23 Beviljar er kommun personlig assistans för tid som personen befinner sig i barnomsorg, skola eller daglig verksamhet?

Antal svar	Antal vet ej
194	12
Svar	Andel
Ja, alltid	0 %
Ja, men endast vid särskilda skäl	50 %
Nej	45 %
Vet ej	6 %

Kommentar: Drygt hälften av kommunerna som har svarat anger att de kan bevilja personlig assistans för tid när någon befinner sig i barnomsorg, skola eller daglig verksamhet om det finns särskilda skäl. Av fritextsvaren framgår dock att det är ovanligt.

Tabell 24 Får assistansberättigade ha med sig assistenter under sjukhusvistelser?

Antal svar	Antal vet ej
188	18
Svar	Andel
Ja, alltid	1 %
Ja, men endast vid särskilda skäl	66 %
Nej	24 %
Vet ej	9 %

Kommentar: Av fritextsvaren framgår det att det förekommer, men att det är ovanligt och kräver särskilda skäl.

Tabell 25 Har er kommun några personer som bor på gruppboende och samtidigt har personlig assistans enligt LSS?

Antal svar	Antal vet ej
202	4
Svar	Andel
Ja, 1–3 personer	8 %
Ja, 4 eller fler personer	1 %
Nej	89 %
Vet ej	2 %

Kommentar: Enligt fritextsvaren från de kommuner som svarat att de har personer på gruppboende som samtidigt har personlig assistans gäller det bland annat personer som beviljats assistans för att besöka föräldrahemmet eller som beviljats personlig assistans under helgen.

Tabell 26 Hur ersätter er kommun för personlig assistans när den enskilde har valt ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för assistans (inte biträde av personlig assistent)?

Antal svar	Antal vet ej
170	36
Svar	Andel
Enligt statliga schablonen	63 %
Enligt egen schablon som inte är differentierad	8 %
Enligt egen schablon som är differentierad	11 %
Annan metod för ersättning	1 %
Vet ej	17 %

Anm: Flervalsfråga, kommunerna kan ha flera olika sätt som de ersätter personlig assistans. Därför summerar inte andelarna till 100 procent.

Tabell 27 Egen schablon som inte är differentierad

Antal svar	Genomsnitt	Standardavvikelse	Minimum	Maximum
15	291,9	10,5	275	314

Kommentar: Åtta procent av kommunerna har svarat att de ersätter personlig assistans med egen schablon som inte är differentierad. I genomsnitt uppgår ersättningen till 291,90 kronor per timme.

Tabell 28 Egen schablon som är differentierad eller annan metod för ersättning

Exempel på egen differentierad schablon eller annan metod för ersättning	
1.	292 kronor för assistans som inte utförs av anhörig.
2.	Grundschablon 282 kronor. Om beslutet och utförandet av assistans täcker hela dygnsvilan är schablonen 310 kronor för samtliga utförda timmar.
3.	Assistansberättigade som endast har behov av hjälp på dagen får kommunalt timbelopp 302,10 kronor per timme. Om hjälpbehov finns under natten ges belopp motsvarande den statliga schablonen för samtliga timmar.
4.	Schablonen delas upp på ett grundbelopp och ett förhöjt belopp som man får ansöka om. Grundbelopp: 279,10 kronor per timme, och förhöjt belopp: 319,70 kronor per timme.
5.	Enligt statliga schablonen minus 4 procent.

Exempel på egen differentierad schablon eller annan metod för ersättning

6. Flera kommuner har olika nivåer baserat på vem som utför assistansen (sammanboende, anhörig eller anställd) och vilken utbildning de har. Nivåerna är alla under eller lika mycket som den statliga schablonen. Exempelvis så anger en kommun att de ersätter motsvarande 80, 85 och 90 procent av statliga schablonen, medan en annan kommun ersätter motsvarande 85, 94, och 100 procent av statliga schablonen.
7. Två nivåer, 87 procent av statliga schablonen samt ansöka om faktisk kostnad upp till statliga schablonen (krävs detaljerad redovisning).
8. Ersättningen räknas ut för varje ärende baserat på lön- och bilkostnader, utbildningskostnader, omkostnader, och administrationskostnader. Det blir olika för olika ärenden.
9. En kommun har ersättning som utgått från privata assistansbolagens timlöner.
10. Ett par kommuner ersätter faktiska kostnader (kräver underlag) och procentuellt påslag utöver det. Inkommer inga underlag betalas ersättning ut enligt egen schablon.

Kommentar: Drygt 10 procent av kommunerna har svarat att de ersätter personlig assistans med en egen differentierad schablon.

Tabell 29 Godkänner ni någonsin högre ersättning än schablonen i er kommun (exempelvis förhöjd ersättning)?

Svar	Andel
Ja	20 %
Nej	61 %
Vet ej	19 %

Anm: Endast svar från kommuner som ersätter enligt schablon.

Tabell 30 Kräver ni att de som har högre ersättning än schablonen i er kommun ska redovisa kostnaderna för att få högre ersättning?

Svar	Andel
Ja, alltid	94 %
Ja, det förekommer	0 %
Nej	3 %
Vet ej	3 %

Anm: Endast svar från kommuner som godkänner högre ersättning än schablonen.

Tabell 31 Kräver ni kvitto vid redovisning av kostnader för att få högre ersättning?

Svar	Andel
Ja, alltid	94 %
Ja, det förekommer	0 %
Nej	3 %
Vet ej	3 %

Endast svar från kommuner som har krav på redovisning av kostnader.

Tabell 32 Betalar ni ut ersättning för personlig assistans innan redovisning av använda timmar har lämnats in?

Antal svar	Vet ej
178	28
Svar	Andel
Ja, alltid	2 %
Ja, det förekommer	7 %
Nej	77 %
Vet inte	14 %

Undersökningar om kommunernas kostnader

För att få underlag till den ekonomiska regleringen har vi gjort två enkäter till kommuner och upphandlat ett konsultuppdrag. Vi ställde också frågor i den inledande intervjuomgången med kommunerna för att förbereda enkäterna och för att ta fram underlag med så stor säkerhet som möjligt. Anledningen till att inte merkostnaderna för sjuklöner och kostnader för tillfälliga utökningar togs med i enkäterna var att vi hade indikationer på att det var så få som regelbundet särredovisade dessa.

Enkät till kommuner om kostnader för personlig assistans

En enkät om kostnaderna för personlig assistans skickades ut till alla 290 kommuner via e-post. Syftet var att få en uppdelning av kostnaderna i rad 5133 i Räkenskapssammandraget (RS) på kostnader för assistans enligt LSS respektive socialförsäkringsbalken. Vi angav att vi helst ville ha uppgifter med fördelade gemensamma kostnader men godtog också svar utan dessa om det kommenterades.

Enkäten bestod av tre frågor. Enkätfrågorna och svar från kommunerna redovisas i tabell 33–35. I beräkningen av de olika delarna i den ekonomiska regleringen används timkostnaderna, efter en uppräknings (se tabell 9.9), för att ta fram kostnaderna. De totala kostnaderna för personlig assistans enligt LSS användes som ett referensvärde.

Tabell 33 **Ange de totala kostnaderna för personlig assistans enligt LSS i kommunen under 2019²**

Antal svar	72
Svarsprocent	25 %
Kostnad	2 065 miljoner kronor
Kostnad i riket	5 676 miljoner kronor

Tabell 34 **Ange kostnaden per assistanstimme för assistans enligt SFB (exklusive kostnad för ersättning till staten för 20 timmar per vecka) under 2019**

Antal svar	60
Svarsprocent	21 %
Kostnad i genomsnitt	353 kronor per timme
Svarsintervall	194–572 kronor per timme

Tabell 35 **Ange kostnaden per assistanstimme för assistans enligt LSS³**

Antal svar	75
Svarsprocent	26 %
Kostnad i genomsnitt	317 kronor per timme
Svarsintervall	236–504 kronor per timme

² Här avses bruttokostnader enligt RS definition med alla gemensamma kostnader fördelade. Kostnaden i riket är uppräknat med befolkningsandel utifrån svarande kommuner.

³ Bruttokostnad för assistans enligt LSS oavsett om den utförs av kommunen eller extern utförare.

Undersökning om kostnader för kommunernas sjuklöneansvar

Utredningen gav ett uppdrag till Ensolution AB att ta fram underlag för kommunernas kostnader för sjuklöneansvaret och tillfälliga utökningar som anser personlig assistans enligt socialförsäkringsbalken. Vi har använt underlaget för att uppskatta kommunernas kostnader för sjuklöneansvaret.⁴

Underlaget för kostnader för sjuklöneansvaret baseras på ett urval av 32 kommuner. Urvalet av kommuner var beroende av att de använde företagets metod för individuell kostnadsredovisning, kostnad per brukare (KPB). Vi bedömer att urvalet av kommuner är representativt eftersom det är en bra geografisk spridning av kommunerna samt att kommuner av olika storlek ingår, med en viss övervikt för större och medelstora kommuner. Vi använder uppgifter från 2019 eftersom det dels var färre kommuner som rapporterat för 2020 och 2021, dels fanns en osäkerhet om hur stöd för ökade sjuklönekostnader i samband med pandemin hade redovisats.

Tabell 36 Ange merkostnader för sjuklön för personlig assistans enligt socialförsäkringsbalken

Antal kommuner inkluderade i undersökningen	32 kommuner
Andel av Sveriges samtliga kommuner	11 %
Merkostnad för sjuklön i genomsnitt	4,20 kronor per timme utförd assistans
Svarsintervall	1,0–11,20 kronor per timme per timme utförd assistans

Anm: Vi har använt uppgifter från Ensolution om totala antal timmar för personlig assistans för att räkna fram merkostnad för sjuklön i kronor per timme, vilket redovisas i tabellen.

⁴ Urvalet för kostnader för tillfälliga utökningar var för litet och för osäkert för att användas.

Enkät om kommunernas kostnader för handläggning och administration av basansvar

En enkät om kommunernas kostnader för administration och handläggning av kommunernas ansvar för personlig assistans skickades via e-post till 42 kommuner. Urvalet baserades på uppgifter från RS om vilka kommuner som inte utförde personlig assistans enligt socialförsäkringsbalken 2019–2021 i egen regi. Detta urval motiverades med att dessa kommuner bör ha lättare att särskilja kostnader för administration och biståndshandläggning som inte finansieras av schablonersättningen för statlig assistans eller ingår i kommunernas kostnader för utförandet personlig assistans enligt LSS. Det är ett generellt metodproblem att kommunernas redovisning i RS inte är uppdelat på kostnader för myndighetsutövning och utförande av tjänster, så osäkerheten är betydande. Däremot så är dessa kostnader en restpost när man delar upp de totala nettokostnaderna i kommunernas RS för 2019 vilket ger en ökad säkerhet i beräkningen av denna delpost. Vi frågade även om en uppskattning av kommunernas administrativa kostnader för medfinansieringen av den statliga assistansen.

Tabell 37 **Ange totala kostnader för administration och handläggning av basansvar och en uppskattning av administrationen av medfinansieringen, som en del av de totala kostnaderna**

Antal svar	12 kommuner
Antal kommuner i urval	42 kommuner
Svarsprocent	29 %
Andel av Sveriges samtliga kommuner	4,1 %
Kostnad i genomsnitt för administration och handläggning	
Per invånare	51,5 kronor
Uppräknat till riksnivå	535,5 miljoner kronor
Kostnad i genomsnitt för administration av medfinansiering	
Per invånare	5,5 kronor
Uppräknat till riksnivå	57,1 miljoner kronor

Analys av effekter i utjämningsystemet för kommunernas LSS-verksamhet

Förändringar i beräkningen av grundläggande standardkostnad görs genom att en ny genomsnittskostnad för kommunernas ansvar för personlig assistans tas fram. Medfinansieringen av personlig assistans försvinner.

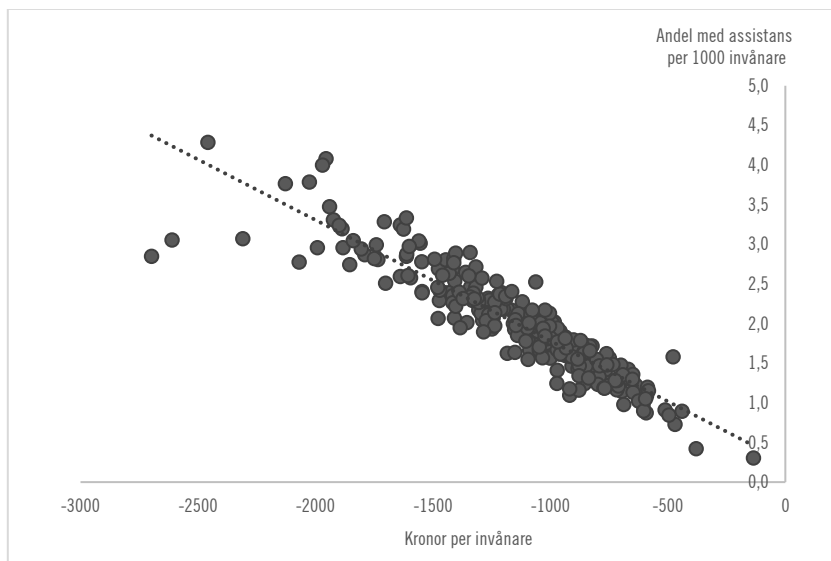
Tabell 38 Ny beräkning av grundläggande standardkostnad, exempel från utjämning 2022

Modell	Personlig assistans, brutto kronor per brukare	SFB-beslut, kronor per brukare	Medfinansiering till Försäkringskassan, tusentals kronor
Nuvarande modell	612 358	306 179	4 423 253
Ny modell	80 135	Tas bort	Tas bort

För att få en bättre övergång mellan utfallen i utjämningsystemet och förändringarna i kostnader med anledning av huvudmannaskapsförändringen har några olika typer av övergångsregler analyserats. Övergångsreglerna bör gälla under två år för att överbrygga eftersläpningen i systemet. Vi har inte studerat några övergångsregler efter två år eftersom följsamheten mot kostnader och volymer i utjämnningen gör att utfallen på kommunnivå normalt kan ha avsevärda variationer. Den metod som ger bäst överensstämmelse mellan förändringar i utfallen i utjämnningen och förändringar i kostnaderna för assistans är att teoretiskt beräkna en ny grundläggande standardkostnad men att låta personalkostnadsindex beräknas på vanligt sätt, se figur 1. I figuren jämförs förändringen i utjämnningen och den ekonomiska regleringen med andelen med personlig assistans i varje kommun.⁵

⁵ Se tabell 9.11 i kapitel 9 för utförligare beskrivning.

Figur 1 **Förändringar i utjämnningen inklusive ekonomisk reglering
och andel med personlig assistans**



Anm: Baserat på utjämnningen för 2022.

Analys av förekomst av kombinerade insatser

Vi har analyserat hur vanligt det är att tillgodose en persons behov med en kombination av personlig assistans eller assistansersättning och andra insatser enligt LSS eller socialtjänstlagen.

Tabell 39 Kommunalt beviljad personlig assistans eller assistansersättning i kombination med andra kommunala insatser 2021 (procent)

Insats enligt LSS eller socialtjänstlagen	Personlig assistans	Assistansersättning	Personlig assistans	Assistansersättning
	0–19 år		20 år och äldre	
Insatser enligt LSS				
Personlig assistans	100	11	100	2
Kontaktperson	0	0	2	1
Avlösarservice i hemmet	1	2	0	0
Korttidsvistelse utanför det egna hemmet	17	51	3	3
Korttidsstillsyn för skolungdom över 12 år	16	58	-	-
Bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad*	-	-	3	5
Daglig verksamhet	1	1	22	26
Insatser enligt socialtjänstlagen				
Hemtjänst	-	0	11	6
Biståndsbeslut	1	3	3	2
Antal personer	1 371	821	3 588	12 862

Källa: Egna bearbetningar av data från Försäkringskassan och Socialstyrelsen.

Anm: Att personer som bor i bostad med särskild service för vuxna enligt tabellen även har personlig assistans eller assistansersättning kan bero på överlappning av data (insatser enligt LSS är från 1 oktober 2021, medan assistansersättning är från 31 december 2021). Ett fåtal personer har ledsagarservice eller bostad med särskild service för barn eller ungdom i kombination med personlig assistans eller assistansersättning. Men det är så få personer att andelen blir runt noll procent. Det finns inte heller några skillnader mellan personlig assistans och assistansersättning när det gäller dessa insatser. Dessa insatser är därför inte inkluderade i tabellen.

Vår analys visar att det är vanligt att kombinera assistans med andra kommunala insatser enligt LSS och socialtjänstlagen, framför allt för barn. Däremot är det inte några större skillnader mellan de som får personlig assistans från sin hemkommun och de som får assistansersättning från Försäkringskassan. Det enda som skiljer är att det är vanligare att barn och unga med assistansersättning har beviljats

insatserna korttidsvistelse och korttidstillsyn jämfört med barn som har personlig assistans enligt LSS. Å andra sidan är det vanligare att vuxna har hemtjänst i kombination med personlig assistans än att man har det i kombination med assistansersättning.

Statens offentliga utredningar 2023

Kronologisk förteckning

1. Skärpta straff för flerbaldig brottslighet. Ju.
2. En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. Fi.
3. Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. Ju.
4. Posttjänst för hela slanten.
Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. Fi.
5. Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. S.
6. En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. Fi.
7. På egna ben.
Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. A.
8. Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. A.
9. Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans.
Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. S.

Statens offentliga utredningar 2023

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

På egna ben.

Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. [7]

Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. [8]

Finansdepartementet

En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. [2]

Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. [4]

En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. [6]

Justitiedepartementet

Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. [1]

Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. [3]

Socialdepartementet

Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. [5]

Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. [9]