

På den assistansberättigades uppdrag

*God kvalitet i personlig assistans – ändamålsenlig
användning av assistansersättning*

Delbetänkande av Assistanskommittén

Stockholm 2005



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2005:100

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Omslag: Svensk Information

Tryckt av Elanders Gotab AB
Stockholm 2005

ISBN 91-38-22468-2
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Socialdepartementet

Regeringen beslutade den 15 juli 2004 att tillkalla en parlamentarisk kommitté för att göra en bred översyn av personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS).

Enligt direktiven (dir. 2004:107) skall kommittén bl.a. kartlägga och analysera olika verksamheter med personlig assistans med utgångspunkt i vem som anordnar assistansen samt överväga och föreslå hur lämpliga former av tillsyn av enskilda verksamheter med personlig assistans skall utformas. Direktiven framgår av bilaga 1.

I ett tilläggsdirektiv (dir. 2004:179) har regeringen preciserat att kommittén skall, inom ramen för delbetänkandet om tillsyn, analysera förutsättningarna för att införa ett krav på tillstånd för verksamheter med personlig assistans. I den mån kommittén finner att förutsättningar finns för att införa krav på tillstånd, skall den lämna förslag till de författningsändringar och andra åtgärder som uppdraget kan ge anledning till. Detta tilläggsdirektiv framgår av bilaga 2.

I ytterligare ett tilläggsdirektiv (dir. 2005:66) har regeringen givit Assistanskommittén i uppdrag att behandla frågor om regleringen av timbeloppet för den statliga assistansersättningen i anslutning till delbetänkandet om tillsyn och tillstånd. Detta tilläggsdirektiv framgår av bilaga 3.

Kommittén skall redovisa den del av uppdraget som avser tillsyn, tillstånd och regleringen av timbeloppet för den statliga assistansersättningen senast den 30 november 2005.

Genom regeringens beslut den 15 juli 2004 bemyndigades chefen för Socialdepartementet att förordna ledamöter, sakkunniga, experter och annat biträde som fordras för uppdraget. Kommitténs sammansättning framgår av bilaga 4.

Kommittén, som antagit namnet Assistanskommittén, överlämnar härmed delbetänkandet *På den assistansberättigades uppdrag*.

God kvalitet i personlig assistans – ändamålsenlig användning av assistansersättning (SOU 2005:100). I delbetänkandet presenterar vi förslag om en tydligare och mer aktiv tillsyn av verksamheter med personlig assistans samt en ökad uppföljning och kontroll av vad den statliga assistansersättningen används till.

Till delbetänkandet fogas särskilda yttranden.

Stockholm i oktober 2005

Jan Andersson

Anne-Marie Brodén

Gun Carlestam Lewin

Linnea Darell

Helen Edlund

Lars U. Granberg

Kenneth Johansson

Magnus Johansson

Margreth Johnsson

Christina Nenes

/Pär Alexandersson

Tomas Agdalen

Linda Gustafsson

Guy Lööv

Innehåll

Förkortningar	11
Sammanfattning	13
Författningsförslag	31
1 Uppdrag och arbetssätt	57
1.1 Direktiv.....	57
1.2 Arbetssätt.....	58
1.3 Fortsatt arbete.....	60
1.4 Läsanvisning.....	61
2 Vad är personlig assistans?	63
2.1 Regelverk.....	63
2.1.1 Syfte och mål.....	63
2.1.2 Vem har rätt till personlig assistans?.....	67
2.1.3 Kvalitet och kompetens.....	68
2.1.4 Finansiering.....	69
2.2 Omfattning.....	71
2.2.1 Överblick.....	71
2.2.2 Personlig assistans och andra rättigheter enligt LSS.....	73
2.2.3 Personlig assistans med statlig assistansersättning enligt LASS.....	74
2.2.4 Personliga assistenter.....	79

2.3	Assistansanordnare.....	79
2.3.1	Olika typer av anordnare	79
2.3.2	Enskilda assistansanordnare	81
3	Tillsyn och annan kontroll vid personlig assistans.....	87
3.1	En splittrad bild.....	87
3.1.1	Vad innebär tillsyn och annan kontroll?.....	87
3.1.2	Vilka har i dag tillsyn eller annan kontroll vid personlig assistans?	89
3.2	Social tillsyn.....	92
3.2.1	Begrepp, organisation och utveckling.....	92
3.2.2	Social tillsyn av enskilda verksamheter.....	96
3.2.3	Social tillsyn vid personlig assistans i dag.....	99
3.2.4	Tidigare utredningar m.m. om social tillsyn vid personlig assistans	104
3.2.5	Tillsyn, värdighet och frihet – några etiska aspekter.....	107
3.2.6	Social tillsyn i andra länder.....	110
3.3	Arbetsmiljötillsyn.....	111
3.4	Uppföljning och kontroll av assistansersättning.....	112
3.4.1	System för uppföljning och kontroll	112
3.4.2	Resultat av genomförda uppföljningar och kontroller.....	116
4	Kvalitet och kostnader vid anordnande av personlig assistans.....	119
4.1	Kvalitetsarbete i dag.....	119
4.1.1	Kvalitetsbegreppet	119
4.1.2	Forskning	121
4.1.3	Aktuellt utvecklingsarbete	124
4.2	Användning av assistansersättning.....	136
4.2.1	Regleringar och beräkningar	136
4.2.2	Redovisning av intäkter och kostnader för personlig assistans	141
4.2.3	Löner till personliga assistenter	143
4.2.4	Ekonomiska effekter av kommunernas basansvar	146
4.2.5	”Missbruk” av assistansersättning.....	150

4.3	Assistanskommitténs enkät till assistansberättigade	151
4.3.1	Genomförande	151
4.3.2	Resultat	151
4.3.3	Kommentarer	154
4.3.4	En inbyggd osäkerhet i statistiken	155
4.4	Analys av avtal mellan assistansberättigade och anordnare	156
4.4.1	Genomförande	156
4.4.2	Övergripande kommentar	156
4.4.3	Resultat	157
5	En tydligare och mer aktiv tillsyn	161
5.1	God kvalitet i verksamheter med personlig assistans	161
5.1.1	Motiv	161
5.1.2	Intressenter	163
5.1.3	Förutsättningar	166
5.2	En samlad syn på personlig assistans oavsett finansiär och anordnare	166
5.2.1	Motiv	166
5.2.2	Förtydliganden i LSS och LASS	167
5.3	Ett tydligare ansvar för tillsynen	167
5.3.1	Motiv	168
5.3.2	Statliga myndigheters ansvar	168
5.3.3	Kommunernas ansvar	172
5.3.4	Anmälningsskyldighet vid allvarliga missförhållanden	173
5.4	Tydligare kriterier för att bedöma kvalitet vid personlig assistans	174
5.4.1	Motiv	175
5.4.2	Kvalitet i personlig assistans	176
5.4.3	Kriterier som klargör förutsättningarna för hur assistansen utförs	178
5.4.4	Kriterier som kan användas för att avgöra om förutsättningarna räcker	181
5.5	Tillstånd för enskilda assistansanordnare	183
5.5.1	Motiv	183
5.5.2	Tillståndsgrunder och handläggning	185

5.5.3	Tillstånd som underlag för information till den assistansberättigade.....	189
5.5.4	Anmälningsskyldighet för assistansberättigade som är arbetsgivare för sina assistenter.....	190
6	Ökad uppföljning och kontroll av assistansersättning	193
6.1	Ändamålsenlig användning av assistansersättning	193
6.1.1	Motiv.....	193
6.1.2	Intressenter.....	194
6.1.3	Vårt arbete	195
6.1.4	Alternativa modeller för ökad uppföljning och kontroll	198
6.2	Assistansersättning skall endast användas till kostnader för personlig assistans.	205
6.2.1	Reglering i både LSS och LASS.....	206
6.2.2	Vilka kostnader omfattar regleringen av LASS?	208
6.3	Huvuddelen av assistansersättningen reserveras för lönekostnader	209
6.3.1	Effektivare uppföljning och kontroll samt möjlighet till bättre kvalitet.....	209
6.3.2	Vilken andel skall reserveras för lönekostnader?	210
6.3.3	Kontroll av lönekostnader.....	214
6.4	Kostnader för personlig assistans skall redovisas och kunna verifieras.....	219
6.4.1	Anordnaren som betalningsmottagare	219
6.4.2	Betalningsmottagarens redovisningsskyldighet	222
6.4.3	Redovisning av andra kostnader än lön	224
6.4.4	Betalningsmottagarens uppgiftsskyldighet	227
6.5	Sanktioner	228
6.5.1	Återbetalningsskyldighet.....	229
6.5.2	Dröjsmålsränta	232
6.5.3	Utbetalning till annan anordnare	232
6.5.4	Överklagan	234

7	Konsekvenser.....	235
7.1	Förväntade effekter och uppföljning.....	235
7.1.1	Allmänna konsekvenser	235
7.1.2	Uppföljning och utvärdering av förändringar.....	235
7.2	Ekonomiska konsekvenser	236
7.2.1	För assistansanordnare	236
7.2.2	För statliga myndigheter	238
7.2.3	För kommuner som handläggare och finansärer av personlig assistans	239
7.2.4	Intäkter genom återbetalning av assistansersättning	239
7.3	Tidsmässiga konsekvenser.....	241
7.3.1	Tillstånd.....	241
7.3.2	Uppföljning och kontroll av assistansersättning	241
7.4	Resursförstärkningar	242
7.4.1	Länsstyrelserna	242
7.4.2	Försäkringskassan.....	243
7.4.3	Socialstyrelsen.....	243
7.4.4	Finansiering.....	244
8	Författningskommentarer	247
8.1	Författningskommentarer till ändringarna i LSS	247
8.2	Författningskommentar till ändringarna i LASS	258
	Särskilda yttranden	269

Bilagor

<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv dir. 2004:17	279
<i>Bilaga 2</i>	Tilläggsdirektiv dir. 2004:179.....	295
<i>Bilaga 3</i>	Tilläggsdirektiv dir. 2005:66.....	297
<i>Bilaga 4</i>	Assistanskommitténs sammansättning	299
<i>Bilaga 5</i>	Assistanskommitténs referensgrupper.....	301
<i>Bilaga 6</i>	Resultat av enkät till assistansberättigade	305
<i>Bilaga 7</i>	Resultat av enkät till kommuner.....	329
<i>Bilaga 8</i>	Resultat av enkät till enskilda assistansanordnare	341
<i>Bilaga 9</i>	Analys av avtal mellan assistansberättigade och anordnare.....	353
<i>Bilaga 10</i>	Värdighet, frihet, rättvisa, jämlikhet, rättigheter och goda konsekvenser. Kommentarer om etiska värden och normer av relevans för Assistans- kommitténs uppdrag. Av teol.dr. Erik Blennberger, Ersta Sköndal högskola	369
<i>Bilaga 11</i>	Anteckningar från etiskt seminarium om valfrihet och tillsyn vid personlig assistans den 13 april 2005 ...	415
<i>Bilaga 12</i>	Sammanfattning av Riksförsäkringsverkets rapport Reglering av kostnader och ekonomisk kontroll av den statliga assistansersättningen – förslag till skärpta regler (RFV Anser 2004:3)	425
<i>Bilaga 13</i>	Sammanställning av remissyttranden över Riksförsäkringsverkets rapport Reglering av kostnader och ekonomisk kontroll av den statliga assistansersättningen – förslag till skärpta regler (RFV Anser 2004:3)	429
<i>Bilaga 14</i>	Skatteverkets blankett KU10. Kontrolluppgift från arbetsgivare m.fl.	447

Förkortningar

Lagar och förordningar

LSS	lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
LASS	lagen (1993:389) om assistansersättning
LSS-förordningen	förordning (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade
LASS-förordningen	förordning (1993:1091) om assistansersättning
SoL	socialtjänstlagen (2001:453)

Myndigheter och organisationer

BO	Barnombudsmannen
JAG	Jämlikhet Assistans & Gemenskap
IfA	Intresseföreningen för Assistansberättigade
KFO	Kooperationens Förhandlingsorganisation
KFS	Kommunala Företagens Samorganisation
JO	Justitieombudsmannen
RFV	Riksförsäkringsverket
SCB	Statistiska Centralbyrån
STIL	Stiftarna av Independent Living i Sverige (tidigare Stockholmskooperativet för Independent Living)

Övrigt

bet.	Betänkande från något av riksdagens utskott
BoU	Riksdagens bostadsutskott
dir.	Regeringens direktiv till en kommitté
Ds	Departementens skriftserie
FiU	Riksdagens finansutskott

prop.	Proposition
RFFS	Riksförsäkringsverkets författningssamling
rskr.	Riksdagsskrivelse, dvs. riksdagens skrivelse till regeringen med meddelande om riksdagens beslut
SOSFS	Socialstyrelsens författningssamling
SoU	Riksdagens socialutskott
SOU	Statens offentliga utredningar

Sammanfattning

Uppdrag

Assistanskommittén har i uppdrag av regeringen att göra en bred översyn av personlig assistans för vissa personer med funktionshinder. Enligt direktiven skall kommittén använda utredningstiden så att ett första delbetänkande ägnas åt vissa frågor, som gäller utförande av personlig assistans.

Det handlar om att:

- kartlägga och analysera verksamheter med personlig assistans utifrån olika kategorier av anordnare: kommunala, kooperativa, enskilda och de fall då brukarna själva är anordnare (analysen skall innefatta olika kvalitetsaspekter ur ett brukarperspektiv),
- överväga och föreslå hur lämpliga former av tillsyn av enskilda verksamheter som bedriver verksamhet med personlig assistans skall utformas, t.ex. när det gäller kostnadskontroll och kvalitetsfrågor,
- analysera förutsättningarna för att införa ett krav på tillstånd för verksamheter med personlig assistans,
- behandla frågor om regleringen av timbeloppet för den statliga assistansersättningen så att utrymmet för missbruk minskar.

Innehållet i detta delbetänkande handlar främst om vilka krav som skall ställas på dem som, på de assistansberättigades uppdrag, anordnar personlig assistans. Frågor om behovsbedömning, personkrets, kostnadsutveckling, förhållande till andra insatser m.m. återstår att behandla under Assistanskommitténs fortsatta arbete.

Delbetänkandet skall redovisas senast den 30 november 2005, medan Assistanskommitténs samlade uppdrag skall slutföras senast den 31 mars 2007.

Vad är personlig assistans?

Personlig assistans regleras i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS).

Med personlig assistans avses enligt 9 a § LSS personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med sin personliga hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade. Detta stödbehov kallas grundläggande behov. Den som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov har även rätt till personlig assistans för andra personliga behov. För att en person skall kunna komma i fråga för bedömningen av rätten till personlig assistans måste personen anses tillhöra personkretsen i 1 § LSS.

I 5–6 §§ LSS anges övergripande syften och mål för alla de insatser som omfattas av lagen. I förarbetena till LSS och LASS motiveras införandet av rätten till personlig assistans. Där anges självbestämmande och inflytande som viktiga skäl till införandet av en rätt till personlig assistans (prop. 1992/93:159).

Sedan den 1 juli 2005 innehåller 6 § LSS ett krav på att verksamhet enligt denna lag skall vara av god kvalitet. Vidare anges att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande skall utvecklas och säkras.

LASS reglerar det ekonomiska ansvaret när det gäller viss personlig assistans. Lagen innehåller inga särskilda formuleringar om syfte och mål med personlig assistans.

Kommunen och staten är huvudmän för insatsen personlig assistans. Kommunen fattar beslut enligt LSS och staten, genom Försäkringskassan, enligt LASS. För personlig assistans som innebär att den assistansberättigade behöver hjälp med de grundläggande behoven i genomsnitt högst 20 timmar per vecka har kommunen

hela det ekonomiska ansvaret. Om de grundläggande behoven i genomsnitt överstiger 20 timmar per vecka har man rätt att få statlig assistansersättning. Även vid dessa beslut har kommunen ekonomiskt ansvar för de 20 första timmarna.

Vilka anordnar personlig assistans?

Anordnartyper

Den assistansberättigade kan välja mellan att låta assistansen organiseras av sin kommun, ett kooperativ eller en annan enskild verksamhet (t.ex. ett företag) alternativt själv vara arbetsgivare för sina assistenter.

Enligt Försäkringskassans statistik anlitar de flesta assistansberättigade kommunen som assistansanordnare. Den anordnartyp som ökat kraftigast sedan assistansreformen genomfördes är den som kallas "annan serviceorganisation" och som utgörs av olika sorters företag. De lokala variationerna är stora när det gäller andel assistansberättigade med enskilda anordnare. Av de tre största arbetsgivartyperna beviljades assistansberättigade som anlitar kooperativ flest timmar i veckan i slutet av år 2004. (Det finns inga motsvarande uppgifter om fördelningen av den assistans som enbart anordnas enligt LSS på olika anordnartyper.)

Försäkringskassan påpekar i sin redovisning av dessa uppgifter att siffrorna är osäkra och bör tolkas försiktigt. Försäkringskassans länskontor i Västra Götaland har hösten 2005 granskat uppgifterna om anordnare i länet. Granskningen visar att kommunernas och kooperativens andelar i detta län har överskattats medan företagens andel varit för låg.

Enskilda assistansanordnare

Sammanlagt betalades statlig assistansersättning i slutet av år 2004 ut till cirka 330 kooperativ och företag. Omkring två tredjedelar av de enskilda anordnarna på listan hade sin hemvist i landets tre största län. I de övriga länen fanns det upp till ett drygt dussin enskilda anordnare. Några regionala mönster är svåra att urskilja. Enskilda anordnare kan ha uppdrag av assistansberättigade i flera kommuner eller län. Exempel från enstaka län visar att det kan finnas 1 520 sådana "riksanordnare".

En enkätundersökning som Assistanskommittén genomfört bland omkring 100 enskilda assistansanordnare visar att variationen är stor när det gäller antal uppdrag från assistansberättigade. I grova drag är marknaden delad i tre någorlunda stora andelar assistansanordnare som anlitas av 1–2 assistansberättigade, 3–9 assistansberättigade respektive 10 eller fler assistansberättigade. Några enskilda assistansanordnare, särskilt några företag, är mycket stora. Av dem som svarat på enkäten anlitades fyra enskilda anordnare av drygt 100–500 assistansberättigade.

Samma variation i storlek finns om man ser till antalet anställda personliga assistenter. Även här finns det tre någorlunda lika stora andelar med 1–9 anställda assistenter, 10–35 anställda assistenter respektive 36 eller fler anställda assistenter.

I enkätundersökningen uppger omkring hälften av de enskilda assistansanordnarna att de räknar med att expandera i framtiden när det gäller antalet assistansberättigade eller personliga assistenter, medan omkring en fjärdedel inte gör det.

Omkring en fjärdedel av de enskilda assistansanordnarna har en särskild inriktning på verksamheten. De vanligaste inriktningarna tycks gälla funktionshinder (psykiskt eller fysiskt), hur aktiv den assistansberättigade själv är genom att t.ex. ta på sig arbetsledaransvar samt barn och ungdomar.

En stor andel av de enskilda assistansanordnarna är medlemmar i någon arbetsgivar- eller branschorganisation.

Tillsyn och andra former av kontroll vid anordnande av personlig assistans

Den enskilde individen har en nyckelroll

Utgångspunkten för dagens system är att den enskilde individen, som ansöker om och beviljas personlig assistans, skall ha så stort självbestämmande som möjligt över sin assistans. Det innebär att den grundläggande kontrollen över assistansen skall utövas av den assistansberättigade. Övriga aktörer skall ge goda förutsättningar för den assistansberättigade att utföra denna kontroll och vid behov komplettera kontrollen med mer strukturella eller oberoende insatser.

Centrala inslag i den enskildes kontroll är möjligheten att ansöka om personlig assistans, möjligheten att överklaga beslut om personlig assistans samt möjligheten att fritt välja och byta assistansanordnare. För att den enskilde skall kunna bestämma över assistansen krävs kunskap om lagfästa rättigheter, information om vilka anordnare som det går att välja mellan, överblick över skillnader mellan dessa och insikt om hur assistansersättningen används och redovisas hos olika anordnare.

Social tillsyn

I Assistanskommitténs direktiv skriver regeringen att det finns oklarheter kring huruvida enskilda assistansanordnares verksamhet omfattas av länsstyrelsernas eller Socialstyrelsens tillsynsansvar enligt 25–26 §§ LSS. De kontakter som kommittén haft med olika länsstyrelser understryker detta. På frågan om länsstyrelsen har tillsyn över enskilda assistansanordnare har det givits tre olika svar.

Ärenden och frågor om personlig assistans spelar en blygsam roll i den sociala tillsynen i dag. De tillsynsärenden som förekommit har i huvudsak gällt kommunalt anordnad assistans. Ärendena om enskilt anordnad assistans är få och berör ofta på något sätt även kommunen. Assistansberättigade som är egna arbetsgivare förekommer i några ärenden. Även Försäkringskassans länskontor får anmälningar om missförhållanden eller misstänkta brister i verksamheter med personlig assistans, inte minst om påstådda kvalitetsbrister.

Det förekommer att länsstyrelser har kontakt med Försäkringskassan vid vissa frågor eller ärenden rörande personlig assistans. Kontakterna med kommunerna varierar. Några länsstyrelser har gemensamma temadagar och liknande om LSS-frågor, andra har i huvudsak kontakt i samband med ärenden och frågor. Åtminstone i ett län pågår sedan flera år en organiserad samverkan mellan länsstyrelse, Försäkringskassa och kommuner.

Etiska frågor

Etiska bedömningar har anförts som argument mot tillsyn av verksamheter med personlig assistans. Socialstyrelsen, som år 2000 hade i uppdrag av regeringen att utreda behovet av en förstärkt tillsyn av

enskilda assistansanordnare, har sett en risk för att en utökad tillsyn skulle komma i konflikt med intentionerna i LSS om inflytande och självbestämmande för den enskilde assistansberättigade.

Assistanskommittén har lagt särskild vikt vid de etiska frågorna. Vid ett seminarium med forskare samt företrädare för brukarorganisationer, myndigheter och assistansanordnare underströk flera deltagare att statlig tillsyn, i förening med tillståndskrav för enskilda assistansanordnare, kan bidra till att den assistansberättigade får större möjligheter att använda sin valfrihet som ett medel för ökat självbestämmande. Tillsynen måste dock utformas med tanke på de särskilda förhållandena som finns just vid personlig assistans, främst den assistansberättigades nyckelroll för kvalitetskontrollen. Tillsyn får inte genomföras så att statliga myndigheter tar över denna kontrollfunktion, de måste tvärtom syfta till att stärka denna.

Arbetsmiljötillsyn

Som framgår av våra direktiv råder ingen större oklarhet om tillsynen av arbetsmiljö vid personlig assistans. Arbetsmiljölagen (1977:1160) gäller för alla juridiska personer som bedriver verksamhet med personlig assistans. Om den enskilde själv är arbetsgivare till sina personliga assistenter, gäller i stället lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete. Arbetsmiljöverket utövar tillsyn över båda lagarna. Lagen om arbetstid m.m. i arbetsgivarens hushåll ställer betydligt lägre krav på arbetsgivaren och ger tillsynsmyndigheten sämre möjligheter att ingripa mot brister i arbetsmiljön. En särskild utredare, som nu ser över vissa delar av arbetsmiljölagen, skall pröva om det är lämpligt att upphäva det undantag som gäller arbete i arbetsgivarens hushåll.

Uppföljning och kontroll av assistansersättning

I dag kontrollerar Försäkringskassan användningen av den statliga assistansersättningen genom att den assistansberättigade redovisar hur många assistanstimmar denne använt, vem som arbetat som personlig assistent och till vilka kostnader ersättning som utgått

med förhöjt timbelopp uppgått till. Staten har inga juridiska instrument, utom vid återkrav, för att kontrollera hur pengar som betalats ut enligt LASS har använts. Möjligheterna till återkrav är begränsade.

Kvalitet och kostnader hos olika anordnare

Enkät till assistansberättigade

För att få en bättre kunskap om hur assistansberättigade ser på den personliga assistansen, gav Assistanskommittén SCB i uppdrag att genomföra en enkätundersökning som riktade sig till personer som erhåller assistansersättning genom Försäkringskassan.

Undersökningen genomfördes i början av år 2005 som en post-enkät till 915 slumpmässigt utvalda personer som får sin assistans genom kommunen, kooperativ eller annan serviceorganisation, som ofta är ett privat företag. Assistansberättigade som själva är arbetsgivare för sina assistenter ingår därmed inte i undersökningen.

Resultaten visar att det finns skillnader mellan anordnartyper när det gäller valmöjligheter och bestämmanderätt. Överlag har assistansberättigade minst att säga till om när de har assistans i kommunal regi. Störst självbestämmande finns i brukarkooperativen. Assistansberättigade som uppdrar åt företag att anordna den personliga assistansen har genomgående bättre möjligheter att själva bestämma än de som ger kommunen samma uppdrag, men något sämre möjligheter än dem som är med i ett brukarkooperativ.

Det finns också vissa mindre skillnader mellan könen. På ett par områden är dessa skillnader dock lite tydligare. Männen har i större utsträckning kunnat välja mellan fler än en anordnare i jämförelse med kvinnorna. Vidare har männen haft större möjligheter än kvinnorna att välja assistenter.

Generellt tycks de som är äldre än 55 år ha sämre påverkansmöjligheter och sämre valfrihet än de yngre åldersgrupperna. Både i fråga om att påverka kraven i samband med rekrytering av assistenter och möjligheten att välja assistenter har den äldre åldersgruppen ett sämre läge. Skillnaderna kan till viss del förklaras av att äldre i högre utsträckning än de yngre har assistans i kommunal regi.

Assistansen tycks fungera väl för de allra flesta. Totalt uppger 57 procent att assistansanordnaren i stor utsträckning kan erbjuda den personliga assistans som de allra helst vill ha. Även här är andelen lägst bland de assistansberättigade som får sin personlig assistans genom en kommun.

Avtal

Enligt Försäkringskassans regelverk skall det finnas ett skriftligt avtal mellan den assistansberättigade och anordnaren för att assistansersättning skall betalas ut. Att döma av resultaten från Assistanskommitténs enkätundersökning bland assistansberättigade gäller inte detta alltid. Av dem som har kommunal assistans uppger 48 procent att det finns ett skriftligt avtal med anordnaren. För dem som valt brukarkooperativ är motsvarande andel 91 procent och för övriga anordnare 86 procent.

Enkätundersökningar som Assistanskommittén genomfört bland kommuner och enskilda assistansanordnare ger en liknande bild. Enligt dessa har 85 procent av de enskilda anordnarna skriftliga avtal med assistansberättigade. Av kommunerna uppgav 40 procent att de har avtal med alla eller flertalet assistansberättigade medan 33 procent uppger att de har det med en mindre del.

Att utveckla mallar och liknande för avtal om personlig assistans har varit en viktig del av det arbete som genomförts för att utveckla kvaliteten i den personliga assistansen. Någon ”branschpraxis” har dock inte utvecklats.

Assistanskommittén har studerat nästan 140 avtal mellan assistansanordnare och assistansberättigade från nio olika län. Avtalen gäller verksamhet hos såväl företag och kooperativ som kommuner. Studien ger en bild av hur bl.a. arbetsgivaransvar, hantering av assistansersättning, kvalitet, uppsägningstid och tvistlösning har reglerats i avtalen. Det samlade intrycket är att det inte finns någon enhetlighet på någon av de punkter som tas upp i studien. Skillnader finns mellan olika anordnartyper och mellan anordnare inom samma kategori. Mest lika är kooperativens avtal. Genomgången visar också att det förekommer att anordnare tillämpar olika avtalsvillkor gentemot assistansberättigade.

Användning av ersättning för personlig assistans

Det finns två olika sätt att redovisa kostnader för personlig assistans: individuell och kollektiv redovisning. Redovisningarna är inte kopplade till några krav på redovisning till de myndigheter som betalar ut assistansersättning, utom vid förhöjd ersättning där kostnader för varje assistansberättigad skall redovisas till Försäkringskassan. Redovisningarna används således främst internt hos assistansanordnare. Ofta, men inte alltid, är de tillgängliga för de assistansberättigade.

I likhet med arbetsmarknaden i övrigt bestäms lönerna för de personliga assistenterna genom förhandlingar med arbetsmarknadens parter i de fall kollektivavtal gäller. Det finns i dag fem arbetsgivarorganisationer som sluter kollektivavtal rörande personliga assistenter med Kommunal¹. Sveriges Kommuner och Landsting är den största, därefter följer KFO och Vårdföretagarna. Statistik från ett par av dessa organisationer visar att spridningen i löner är stor bland personliga assistenter. De som är timavlönande har normalt lägre lön än dem som är anställda med månadslön, särskilt i kommunerna. Någon samlad statistik över de löner som gäller för de oorganiserade arbetsgivarna finns inte.

Som nämnts är kommunerna skyldiga att ingripa om assistenten hos en enskild anordnare på grund av sjukdom eller annan orsak inte kan utföra sitt arbete. Någon samlad bild av kommunernas kostnader i samband med basansvaret finns inte. En indikation på att kostnader för sjuklönersättning m.m. ökar kan vara att kommunernas sammanlagda kostnader för personlig assistans nästan fördubblades under åren 1999–2003 samtidigt som antalet personer med assistans enbart enligt LSS bara ökade marginellt.

I Assistanskommitténs enkätundersökningar bland kommuner och enskilda assistansanordnare har dessa fått besvara frågor som gällde hur ofta och på vilket sätt kommunerna bistår de enskilda anordnarna. Av enkätsvaren framgår att kommuner ibland måste bistå företag och kooperativ för att deras brukare skall få den assistans de behöver, men att det inträffar sällan. Att frekvensen inte behöver säga hela sanningen framgår av ett antal öppna svar från dem som besvarat kommunenkäten. Vissa ser ansvaret att fungera som ”back up” för enskilda anordnare som ett problem och menar att de enskilda anordnarna inte alltid tar sitt ansvar. Dessa

¹ Sveriges Kommuner och Landsting, KFO, KFS, Vårdföretagarna och Arbetsgivaralliansen.

synpunkter har också framförts vid de tillfällen som Assistanskommittén mött företrädare för kommunerna.

I olika sammanhang har det förekommit exempel på att vissa enskilda anordnare använt den del av assistansersättningen som "blivit över", sedan löner och andra nödvändiga kostnader betalats, till stora vinster för ägare och fri konsumtion för assistansberättigade. Många av de aktörer som Assistanskommittén haft kontakt med har givit konkreta bilder av vad det kan handla om. Någon samlad bild av detta har dock inte gått att få fram.

En tydligare och mer aktiv tillsyn

God kvalitet i verksamheter med personlig assistans

Assistanskommittén bedömer att det behövs en tydligare och mer aktiv tillsyn av verksamheter med personlig assistans. Det gäller oavsett om kommunen eller staten finansierar assistansen eller om den anordnas i kommunal eller enskild regi.

Formerna för tillsynen och det dagliga tillsynsarbetet bör utformas så att flera olika intressenter har nytta av tillsynen av personlig assistans. Det gäller assistansberättigade och organisationer för assistansberättigade, anordnare och anordnarorganisationer, assistenter och deras fackliga företrädare, forskare, stat och kommuner samt medborgare.

En samlad syn på personlig assistans oavsett finansiär och anordnare

Assistanskommittén bedömer att en tydligare och mer aktiv tillsyn av personlig assistans måste utgå från en samlad syn på insatsen personlig assistans. Något annat strider mot assistansreformens intentioner.

Assistanskommittén föreslår att LASS kompletteras med ett stycke om att reglerna i LSS i tillämpliga delar också gäller vid personlig assistans för vilken det utgår assistansersättning. Vidare kompletteras och förtydligas LSS så att även Försäkringskassans ansvar för insatsen personlig assistans framgår i denna lag.

Ett tydligare ansvar för tillsynen

Assistanskommittén bedömer att staten bör ha det samlade ansvaret för tillsynen av verksamheter med personlig assistans. Frågor om personlig assistans bör bli en del av statens sociala tillsyn. Den sociala tillsynen av verksamheter med personlig assistans bör dels bedrivas genom enskilda ärenden till följd av anmälningar och andra kontakter, dels genom löpande inspektioner av verksamheter med personlig assistans.

Ökad samverkan mellan olika berörda statliga myndigheter i syfte att belysa såväl kvalitets- som arbetsmiljö- och kostnadsfrågor är en viktig del av utvecklingen av en tydligare och mer aktiv tillsyn.

Assistanskommittén föreslår att LSS preciseras så att det framgår att länsstyrelsernas tillsyn avser all verksamhet enligt denna lag, dvs. utan undantag med hänsyn till andra regler eller omständigheter. LSS kompletteras också med en bestämmelse som anger att länsstyrelserna skall främja samverkan mellan andra berörda myndigheter.

Vidare föreslår kommittén att LSS ändras så att det framgår att kommunerna inte har tillsyn över enskilda verksamheter med personlig assistans. Bestämmelserna om anmälningsskyldighet vid allvarliga missförhållanden i LSS bör dessutom ändras så att de bättre överensstämmer med förutsättningarna vid personlig assistans.

Tydligare kriterier för att bedöma kvalitet vid personlig assistans

Assistanskommittén bedömer att en tydligare normering av kvalitet i personlig assistans behövs som underlag för tillsyn och tillstånd. Kvalitetsarbete vid personlig assistans bör syfta till att säkerställa att vissa mål uppnås och vissa krav uppfylls samt möjligheterna att göra detta på olika sätt så att det värde som finns i mångfalden bevaras. Den assistansberättigades upplevelse av assistansen och dess effekter är utgångspunkt för kvalitetsarbetet. Kvalitet i hela processen, från den information som ligger till grund för ansökan om personlig assistans till förbättringar av den assistans som utförs, bör beaktas.

Kriterier som klargör förutsättningarna för hur assistansen utförs bör snabbt formuleras som underlag för tillsynen i ett första skede. I första hand handlar detta om preciseringar av vad som nu

anges i lagstiftning och förarbeten. Kriterier som kan användas för att avgöra om förutsättningarna är tillräckliga och de rätta för att uppnå målen för personlig assistans bör utvecklas efter hand av Socialstyrelsen. Sådana kriterier kan inte formuleras innan det finns en systematiskt uppbyggd kunskap att referera till.

Assistanskommittén föreslår att krav på skriftliga avtal mellan den person som är beviljad ersättning för personlig assistans och den anordnare som denne väljer införs i LSS. Kravet skall gälla oavsett om assistansen enbart finansieras av kommunen eller av staten. Kravet skall också gälla oavsett om assistansen anordnas i kommunal eller enskild regi. Assistansberättigade som är arbetsgivare för sina assistenter omfattas inte av kravet.

Kommittén föreslår också regler i 13 c § LSS om avtalens utformning och innehåll. Avtalen skall vara tydliga och lättfattliga samt reglera verksamheten på vissa punkter som är centrala för god kvalitet i personlig assistans. Vårt förslag innebär att ett skriftligt avtal om personlig assistans alltid minst skall innehålla uppgifter om vad som överenskommits om

1. innebörd av arbetsgivaransvar och former för arbetsledning,
2. anordnarens arbete för god kvalitet och god kompetens samt hur verksamheten skall dokumenteras,
3. den assistansberättigades möjligheter till inflytande över när, hur, var och av vem assistansen utförs,
4. hur anordnaren tillgodoser stödbehovet under tid då ordinarie personal tillfälligt saknas,
5. om vad som gäller för de personliga assistenternas arbetsmiljö,
6. hur anordnaren reglerar förhållandet med anställda i fråga om anställningsvillkor och ansvarsförsäkringar,
7. hur den assistansberättigade kan se vad anordnaren har använt ersättning för personlig assistans till,
8. anordnarens kostnader för administration av assistansen,
9. regler för omkostnader och sparande av assistansersättning samt ekonomiska konsekvenser vid byte av assistansanordnare,
10. bindningstid, uppsägningstid och former för tvistlösning.

Vi föreslår också att avtalen innehåller information om anmälningsplikten ("lex Sarah") enligt 24–24 d §§ LSS och om tystnadsplikt enligt 29 § LSS.

Socialstyrelsen bör få i uppdrag av regeringen att, i samverkan med länsstyrelserna, bedöma det underlag som nu finns för att utveckla bedömningskriterier när det gäller måluppfyllelse vid personlig assistans och föreslå hur underlaget kan förbättras och bedömningskriterier kan utvecklas på sikt.

Tillstånd för enskilda assistansanordnare

Assistanskommittén bedömer att tillståndsplikt för enskilda assistansanordnare är ett viktigt medel för att uppnå en tydligare och mer aktiv tillsyn av personlig assistans. Tillstånd för enskilda assistansanordnare kan också göra det lättare för de assistansberättigade att överblicka vilka anordnare som finns att välja mellan. Dagens krav på tillstånd för annan enskild verksamhet enligt LSS kan dock bara delvis användas för tillstånd till enskilda assistansanordnare.

Assistanskommittén föreslår att LSS kompletteras med en bestämmelse om att också assistansanordnare måste ha tillstånd för detta av länsstyrelsen i det län där den assistansberättigade är bosatt. Bestämmelserna i LSS om sanktioner och överklaganden skall gälla också vid tillstånd till enskilda assistansanordnare.

Vidare föreslår kommittén att LSS-förordningen kompletteras med särskilda bestämmelser om de krav som bör ställas för tillstånd till enskilda assistansanordnare. Assistansberättigade och andra intresserade skall på Internet kunna se vilka enskilda anordnare som beviljats tillstånd.

Det skall dessutom införas en bestämmelse i LSS om att assistansberättigade som är arbetsgivare för sina assistenter enligt 23 § LSS skall vara skyldiga att anmäla sin verksamhet hos länsstyrelsen.

Ökad uppföljning och kontroll av assistansersättning

Ändamålsenlig användning av assistansersättning

Assistanskommittén bedömer att de myndigheter som betalar ut ersättning till personlig assistans måste kunna följa upp och kontrollera till vad ersättningen används i syfte att säkerställa en ändamålsenlig användning och bevara assistansreformens trovärdighet. Samtidigt måste fördelarna med en schabloniserad timerersättning tas till vara även i fortsättningen.

Assistansersättning skall endast användas till kostnader för personlig assistans

Assistanskommittén bedömer att det behövs en generell reglering i lag om att ersättning för personlig assistans endast får användas till kostnader för personlig assistans. Utan en tydlig sådan reglering kommer utbetalande myndigheter även i fortsättningen att sakna möjligheter att agera i situationer där assistansersättning används till annat än kostnader för personlig assistans. En generell reglering av vilka kostnader som får täckas med assistansersättning skall gälla oavsett om staten eller kommunen betalar ut ersättningen. De ytterligare föreskrifter som regeringen får meddela bör dock endast avse den statliga assistansersättningen.

Assistanskommittén föreslår att det införs bestämmelser i LSS och LASS om att ersättning för personlig assistans endast får användas till kostnader för personlig assistans.

Huvuddelen av assistansersättningen reserveras för lönekostnader

Assistanskommittén bedömer att det, för en god uppföljning och kontroll över hur assistansersättningen används, behövs regler som anger hur denna ersättning skall fördelas mellan olika ändamål. En nivå för hur stor andel av assistansersättningen som minst skall användas till lönekostnader bör fastställas. För anordnare som inte når upp till denna nivå blir det aktuellt att återbetala assistansersättning.

Assistanskommittén föreslår att regeringen fastställer att minst 85 procent av assistansersättningen skall användas till lönekostnader för personliga assistenter. Anordnaren skall redovisa lönekostnaderna för personliga assistenter kollektivt för samtliga assistansanvändare. (Med lönekostnader avser kommittén inte bara lön som betalas ut till den personliga assistenten utan även tillkommande lönebikostnader, såsom arbetsgivaravgifter och olika former av försäkringar.) Redovisningen görs en gång per år i samband med övrig redovisning. Den anordnare som vid redovisningen av lönekostnaderna för de personliga assistenterna inte når upp till denna fastställda lägsta nivå skall återbetala mellanskillnaden mellan faktiska lönekostnader och den nivå som fastställts.

Vidare föreslår kommittén att Försäkringskassan skall få kontrollera riktigheten i de uppgifter om löneläget som assistansanordnaren redovisat. Hur kontrollen skall utföras får Försäkringskassan bestämma. Skatteverket skall på begäran av Försäkringskassan lämna uppgifter rörande assistansanordnarens sammanlagda lönekostnader för personliga assistenter.

Assistanskommittén konstaterar att flertalet anordnare har ett genomsnittligt löneläge för personlig assistans som överensstämmer med eller överstiger 85 procent av assistansersättningen. Det finns, enligt kommittén, inga skäl för Försäkringskassan att genomföra generella kontroller av riktigheten i de uppgifter dessa redovisar om lönenivån.

Kostnader för personlig assistans skall redovisas och kunna verifieras av betalningsmottagaren

Assistanskommittén bedömer att alla kostnader för personlig assistans skall kunna granskas. Försäkringskassan bör därför ha möjlighet att begära in uppgifter från en anordnare om det finns anledning att ifrågasätta kostnader som anordnare uppgivit. Redovisningen av kostnaderna sker i huvudfallet en gång per år.

Assistanskommittén föreslår att assistansersättning skall betalas ut till den eller de anordnare som den assistansberättigade angivit till Försäkringskassan och skrivit avtal med. Samtliga anordnare skall ha tillstånd, med undantag för kommuner och assistansanordnare som är arbetsgivare för sina assistenter. Vid särskilda fall skall en anordnare, på uppdrag av den assistansberättigade, ha möjlighet att låta annan utan tillstånd utföra assistans.

Vidare föreslår kommittén att assistansersättning skall beviljas för en tidsperiod om längst ett år. Anordnaren skall till Försäkringskassan redovisa förhållandet mellan lämnad assistans och beviljat antal timmar. Principerna för den månatliga redovisningen av i vilken omfattning en assistansberättigad använt assistanstimmar ändras inte. Den slutliga avräkningen, som medför avräkning av assistanstimmar, sker en gång om året. Anordnaren skall också redovisa hur assistansersättning använts, både när det gäller ersättning som betalats ut med schablon och med förhöjt belopp.

De kostnader som inte avser löner skall enligt ändring i LASS-förordningen redovisas i form av kostnadsslag: assistansomkostnader, utbildningsomkostnader, arbetsmiljö- och personalom-

kostnader, sparad assistansersättning samt administration. Kostnaderna inom dessa kostnadsslag får sammanlagt inte överstiga 15 procent av assistansersättningen.

Sanktioner vid brott mot regler om assistansersättning

Assistanskommittén bedömer att det krävs sanktioner mot de anordnare som inte följer reglerna, om en reglering av vad assistansersättningen får användas till skall bli verkningsfull.

Assistanskommittén föreslår att Försäkringskassan genom ändringar i LASS skall få möjlighet att återkräva den del av assistansersättningen som anordnaren inte använt till kostnader för personlig assistans. Det är den betalningsmottagande anordnaren som skall vara återbetalningsskyldig för inte nyttjade timmar sedan slutavräkning gjorts. I vissa andra situationer skall Försäkringskassan kunna besluta om att inte betala ut assistansersättning till en enskild anordnare som den assistansberättigade angivit eller till en assistansberättigad som är arbetsgivare för sina personliga assistenter.

Om den assistansberättigade inte anger någon annan anordnare som betalningsmottagare skall Försäkringskassan få besluta att betala ut assistansersättningen till den assistansberättigades kommun. Inför beslut om att betala ut assistansersättning till en annan anordnare än den som den assistansberättigade angivit skall Försäkringskassan tillgodose att den assistansberättigades rättigheter tas till vara och informera länsstyrelsen om hur detta har skett.

Kommunerna skall genom en ändring i LSS-förordningen få samma möjligheter som Försäkringskassan till återkrav och beslut om att betala ut ersättning till en annan anordnare än den som den assistansberättigade angivit.

Konsekvenser

Förväntade effekter

Generellt bedömer Assistanskommittén att de presenterade förslagen ger följande konsekvenser:

- för assistansberättigade leder de till bättre överblick över utbudet av anordnare, större tydlighet om hur dessa arbetar och större tydlighet om den egna personliga assistansen,
- för assistansanordnare leder de till ökad tydlighet om det ansvar som följer med att anordna personlig assistans på den assistansberättigades uppdrag, såväl när det gäller kvalitetsfrågor som hantering av assistansersättning,
- för stat och kommuner (som handläggare och finansiärer av personlig assistans) leder de till nya möjligheter att genom tillsyn, uppföljning och kontroll säkerställa att assistansersättning används till en personlig assistans av god kvalitet.

Förslagen har inte utformats i avsikt att förändra de personliga assistenternas förhållanden, men kommittén bedömer att förslagen ökar assistansanordnarnas ekonomiska incitament att betala löner m.m. i nivå med gällande kollektivavtal inom området. Detta kan i sin tur också ha positiva effekter på kvaliteten i den personliga assistansen.

Uppföljning

Assistanskommittén föreslår att regeringen ger Socialstyrelsen i uppdrag att, i samverkan med andra berörda myndigheter, följa upp och utvärdera effekterna av dessa förändringar. Inte minst är det angeläget att de förändringar som gäller hanteringen av assistansersättning studeras utifrån hur de påverkar kvaliteten ur den assistansberättigades perspektiv, särskilt möjligheterna att utöva självbestämmande genom val av assistansanordnare och avtal med dessa.

Resursförstärkningar och finansiering

I kapitel 7 föreslår vi vissa resursförstärkningar för länsstyrelsernas löpande sociala tillsyn samt vissa uppdrag till Socialstyrelsen.

I Assistanskommitténs uppdrag ingår att lämna förslag som kan dämpa och stabilisera kostnadsutvecklingen för personlig assistans samt föreslå en effektivare tillämpning av personkrets- och behovsbedömningen. Förslag om detta skall enligt direktivet lämnas i ett senare betänkande. Assistanskommittén kan inte hänvisa till dessa kommande förslag för att finansiera en mer aktiv tillsyn samt en ökad uppföljning och kontroll av assistansersättningen. Kommittén vill dock framhålla att förslagen om resursförstärkningar är nödvändiga investeringar för en bättre kontroll av kostnadsutvecklingen och en effektivare tillämpning av personkrets- och behovsbedömningen.

Staten kan under en första tid få vissa intäkter genom återbetald assistansersättning. Assistanskommittén vill dock framhålla att det är osäkert vilka belopp det i praktiken kan bli och hur dessa kommer att förändras över tid. Initialt kan de möjligen bidra till finansieringen av de utvecklings- och uppföljningsinsatser som kommittén föreslår, men de kan inte ligga till grund för en långsiktigt hållbar finansiering av i första hand tillsyn av verksamheter med personlig assistans.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändringar 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 2, 9–9 a, 13, 23, 23 b, 24–24 a, 26, 27 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas sju nya bestämmelser, 13 a–13 c § samt 23 d § och 24 b–24 d §§ samt

dels att det närmast före 13 a § införs en rubrik med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

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

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

Försäkringskassan svarar för ersättning för insats enligt 9 § 2 i den mån denna skall ersättas enligt lagen (1993:389) om assistansersättning.

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 eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans, till den del behovet av stöd inte täcks av beviljade assistanstimmar enligt lagen (1993:389) om assistansersättning,
2. *personlig assistans*,
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 förvärvsarbete och inte utbildar sig.

9 a §

Med personlig assistans enligt 9 § 2 avses personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med 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).

Den som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov har även rätt till insats enligt 9 § 2 för andra personliga behov om behoven inte tillgodoses på annat sätt.

Genom beslut enligt 9 § 2 kan enskild beviljas

1. biträde av personlig assistent, eller

2. ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för personlig assistans, eller

3. ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för personlig assistans, till den del behovet av stöd inte täcks av beviljade assistanstimmar för personlig assistent enligt lagen (1993:389) om assistansersättning.

Som kostnad för personlig assistans enligt 9 § 2 anses inte i något fall ersättning som den enskilde själv lämnar

1. till någon som han eller hon lever i hushållsgemenskap med, eller

2. till en personlig assistent för arbete som utförts på arbetstid som överstiger den tid som anges i 2–4 §§ lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete. *Lag 2000:1030.*

13 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får i fråga om verksamhet enligt 9 § 6–10 meddela föreskrifter till skydd för enskildas liv, personliga säkerhet eller hälsa.

Regeringen får meddela föreskrifter om tillsyn av verksamhet med personlig assistans och om tillstånd för enskilda assistansordnare. Regeringen får också meddela föreskrifter om hur

betalningsmottagare enligt 13 a § skall redovisa ersättning som enligt denna lag betalats ut till kostnader för personlig assistans samt om kommunernas möjlighet att kontrollera redovisningarna och om återkrav av ersättning som inte använts till personlig assistans.

Särskilt om utbetalning och ersättning för personlig assistans.

13 a §

Ersättning för personlig assistans betalas ut till den eller de assistansanordnare som den assistansberättigade anger.

En betalningsmottagande assistansanordnare kan vara den ersättningsberättigade om denne själv anordnar sin assistans och har gjort anmälan om detta enligt 23 § eller en enskild anordnare med tillstånd enligt samma bestämmelse eller en kommun. I särskilda fall kan annan utan tillstånd utföra viss assistans.

I särskilda fall kan ersättning för en enskild assistansberättigad som för första gången beviljats ersättning betalas ut till en assistansanordnare som har tillstånd i annat län.

13 b §

Ersättning enligt 9 § 2 får endast användas till personlig assistans.

Som kostnad för personlig assistans enligt 9 § 2 anses inte i något fall ersättning som den enskilde själv lämnar

1. till någon som han eller hon lever i hushållsgemenskap med, eller

2. till en personlig assistent för arbete som utförts på arbetstid som överstiger den tid som anges i 2–4 §§ lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete.

13 c §

Mellan den assistansberättigade och den anordnare som tillhandahåller hans eller hennes assistans skall det finnas ett skriftligt avtal om parternas rättigheter och skyldigheter gentemot varandra. Av varje avtal skall tydligt och lättfattligt framgå hur krav som anges i 5–7 §§ tillgodoses och

1. innebörd av arbetsgivaransvar och former för arbetsledning,

2. anordnarens arbete för god kvalitet och god kompetens samt hur verksamheten skall dokumenteras,

3. den assistansberättigades inflytande över när, hur, var och av vem assistansen utförs,

4. hur stödbehovet tillgodoses under tid då ordinarie personal tillfälligt saknas,

5. om vad som gäller för de personliga assistenternas arbetsmiljö,

6. hur anordnaren reglerar förhållandet med anställda i fråga om anställningsvillkor och ansvarsförsäkringar,

7. hur den assistansberättigade kan se till vilka kostnader assistansersättningen använts,

8. anordnarens kostnader för administration av assistansen,

9. regler för omkostnader och sparande av assistansersättning samt ekonomiska konsekvenser vid byte av assistansanordnare,

10. bindningstid, uppsägnings-tid och former för tvistlösning.

Avtalen skall också innehålla information om anmälningsplikt enligt 24 a–24 d §§ och tystnadsplikt enligt 29 §.

23 §

En enskild person får inte utan tillstånd av länsstyrelsen yrkesmässigt bedriva sådan verksamhet som avses i 9 § 6–10.

En enskild assistansanordnare får inte utan tillstånd av länsstyrelsen yrkesmässigt bedriva sådan verksamhet som avses i 9 §

2. En enskild person får inte utan tillstånd av länsstyrelsen yrkesmässigt bedriva sådan verksamhet som avses i 9 § 6–10.

Tillstånd skall sökas hos länsstyrelsen i det län där verksamheten skall bedrivas. Länsstyrelsen har rätt att inspektera verksamheten.

Assistansberättigade som anordnar sin egen personliga assistans skall anmäla detta till länsstyrelsen. Länsstyrelsen har rätt att inspektera verksamheten.

Enskild verksamhet skall stå under tillsyn av den eller de nämnder som avses i 22 § i den kommun där verksamheten bedrivs. Om ansvaret för uppgiften överlåtits till landstinget enligt 17 § andra stycket skall verksamheten i stället stå under tillsyn av landstingets motsvarande nämnd. Nämnden har rätt att inspektera verksamheten.

Enskild verksamhet *enligt 9 § 6–10* skall stå under tillsyn av den eller de nämnder som avses i 22 § i den kommun där verksamheten bedrivs. Om ansvaret för uppgiften *enligt 9 § 6–10* överlåtits till landstinget enligt 17 § andra stycket skall verksamheten i stället stå under tillsyn av landstingets motsvarande nämnd. Nämnden har rätt att inspektera verksamheten.

23 b §

En handling i en personakt i enskild verksamhet skall, om det begärs av den som akten rör, så snart som möjligt tillhandahållas denne för läsning eller avskrivning på stället eller i avskrift eller kopia, om inte annat följer av 29 §.

En handling i en personakt i enskild verksamhet *som syftar till att tillhandahålla insats enligt 9 § 1 eller 3–10* skall, om det begärs av den som akten rör, så snart som möjligt tillhandahållas denne för läsning eller avskrivning på stället eller i avskrift eller kopia, om inte annat följer av 29 §.

En handling i en personakt i enskild verksamhet som syftar till att tillhandahålla insats enligt 9 § 2 skall, om det begärs av den som akten rör, så snart som möjligt tillhandahållas denne för läsning eller avskrivning på stället eller i avskrift eller kopia.

Frågor om utlämnande enligt första stycket prövas av den som ansvarar för personakten. Anser denne att personakten eller någon del av den inte bör lämnas ut skall han eller hon genast med eget yttrande överlämna frågan till länsstyrelsen för prövning.

23 d §

Om det råder något allvarligt missförhållande som avses i denna lag, skall länsstyrelsen förelägga den som bedriver verksamheten att avhjälpa missförhållandet. Länsstyrelsen skall i ett föreläggande till en assistansanordnare ange att anordnaren skall meddela de assistansberättigade som denna utför assistans åt att länsstyrelsen förelagt anordnaren. Länsstyrelsen skall också meddela detta till Försäkringskassan.

Om länsstyrelsens föreläggande inte följs inom en sådan verksamhet som bedrivs med tillstånd enligt 23 §, får länsstyrelsen återkalla tillståndet.

24 §

Om det råder något allvarligt missförhållande inom en enskild verksamhet som avses i 23 §, skall länsstyrelsen förelägga den som bedriver verksamheten att avhjälpa missförhållandet.

Om länsstyrelsens föreläggande inte följs, får länsstyrelsen återkalla tillståndet.

Var och en som fullgör uppgifter enligt denna lag skall vaka över att de personer som får insatser enligt lagen får gott stöd och god service och lever under trygga förhållanden. Den som uppmärksammar eller får kännedom om ett allvarligt missförhållande som rör en enskild som får insats enligt denna lag skall genast anmäla detta till

Var och en som fullgör uppgifter enligt denna lag och enligt lagen (1993:389) om assistansersättning skall vaka över att de personer som får insatserna får gott stöd och god service och lever under trygga förhållanden.

den eller de nämnder som avses i 22 §. Om inte missförhållandet avhjälpas utan dröjsmål, skall nämnden anmäla förhållandet till tillsynsmyndigheten. Anmälningsskyldigheten gäller också den som handlägger ärenden enligt denna lag eller lagen (1993:389) om assistansersättning. Första stycket gäller även inom motsvarande yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet. Anmälan skall göras till den som är ansvarig för verksamheten. Den ansvarige är skyldig att utan dröjsmål avhjälpa missförhållandet eller anmäla detta till tillsynsmyndigheten. Bestämmelser om skyldighet att anmäla till socialnämnden att ett barn kan behöva nämndens skydd finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453). *Lag 2005:125.*

24 a §

Den som handlägger ärenden enligt denna lag och enligt lagen (1993:389) om assistansersättning och som uppmärksammar eller får kännedom om ett allvarligt missförhållande som rör en enskild skall genast anmäla detta till den eller de nämnder som avses i 22 § denna lag eller till tillsynsmyndigheten

24 b §

Den som arbetar i en verksamhet som rör en enskild som får insats enligt 9 § 1 eller 3–10 denna lag och som uppmärksam-

mar eller får kännedom om ett allvarligt missförhållande i verksamheten skall genast anmäla detta till den eller de nämnder som avses i 22 §. Om inte missförhållandet avhjälps utan dröjsmål, skall nämnden anmäla förhållandet till tillsynsmyndigheten.

24 c §

Den som arbetar i en verksamhet som rör en enskild som får insats enligt 9 § 2 denna lag och lagen (1993:389) om assistansersättning och som uppmärksammar eller får kännedom om ett allvarligt missförhållande i verksamheten skall genast anmäla detta till den som är ansvarig för verksamheten eller till länsstyrelsen.

Om inte missförhållandet avhjälps utan dröjsmål, skall den som är ansvarig för verksamheten anmäla förhållandet till länsstyrelsen.

24 d §

Bestämmelser om skyldighet att anmäla till socialnämnden att ett barn kan behöva nämndens skydd finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

26 §

Länsstyrelsen har inom länet tillsyn över verksamhet enligt denna lag och får då inspektera verksamheten.

Länsstyrelsen har inom länet tillsyn över *all* verksamhet enligt denna lag och får då inspektera verksamheten.

Länsstyrelsen skall också inom länet

1. informera och ge råd till allmänheten i frågor som rör verksamheten,
2. ge kommunerna råd i deras verksamhet,
3. verka för att kommunerna och landstingen planerar för att kunna tillgodose framtida stöd- och servicebehov, *samt*
4. främja samverkan i planering mellan kommunerna, landstingen och andra samhällsorgan.
3. verka för att kommunerna och landstingen planerar för att kunna tillgodose framtida stöd- och servicebehov,
4. främja samverkan i planering mellan kommunerna, landstingen och andra samhällsorgan, *samt*
5. *verka för informationsutbyte och samverkan med berörda myndigheter.*

27 §

Beslut av en sådan nämnd som avses i 22 § eller av länsstyrelsen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol om beslutet avser

1. insatser för en enskild enligt 9 §,
2. utbetalning till någon annan enligt 11 §,
3. återbetalning enligt 12 §,
4. förhandsbesked om rätt till insatser enligt 16 § andra stycket,
5. tillstånd till enskild verksamhet enligt 23 §,
6. omhändertagande av personakt enligt 23 c §, eller
7. föreläggande eller återkallelse av tillstånd enligt 24 §.
7. föreläggande eller återkallelse av tillstånd enligt 23 d §.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

I fråga om överklagande av länsstyrelsens beslut enligt 23 b § gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i 15 kap. 7 § sekretesslagen (1980:100).

Beslut i frågor som avses i första stycket gäller omedelbart. Länsrätten eller kammarrätten får dock förordna att dess beslut skall gälla först sedan det vunnit laga kraft.

2 Förslag till lag om ändringar i lagen (1993:389) om assistansersättning

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1993:389) om assistansersättning

dels att 2, 6, 10, 12, 16 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas tre nya bestämmelser, 10 a, 12 a och 16 a §§ samt

dels att rubrik närmast före 10 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Frågor om assistansersättning handläggs av Försäkringskassan.

I socialförsäkringslagen (1999:799) finns bestämmelser om vem som omfattas av denna lag. Socialförsäkringslagen innehåller också bestämmelser om förmåner vid utlandsvistelse och anmälan m.m.

Om inte annat anges i denna lag gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

6 §

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

Assistansersättning skall beviljas för ett visst antal timmar per vecka, månad eller längre tid, dock längst *ett år*, då den enskilde har behov av personlig assistans för sin dagliga livsföring (beviljade assistanstimmar).

Assistansersättningen får endast användas till kostnader för personlig assistans. Regeringen meddelar ytterligare föreskrifter om till vilka kostnader ersättningen får användas.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar ytterligare föreskrifter om beräkning av assistansersättningen.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar ytterligare föreskrifter om *utbetalnings- och redovisningsförfarande samt om återbetalningsskyldighet*.

Utbetalning

Utbetalning, redovisning och kontroll

10 §

Assistansersättning utbetalas månadsvis med visst belopp för det antal beviljade assistanstimmar som assistans lämnats.

Assistansersättning utbetalas månadsvis med visst belopp för det antal beviljade assistanstimmar som assistans lämnats *till den som enligt 13 a § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade kan vara mottagare av ersättningen*.

Om det föreligger särskilda skäl kan försäkringskassan, efter ansökan, besluta att en ersättningsberättigad skall få ersättning med ett högre belopp än det som regeringen fastställt. Detta belopp får dock inte överstiga det fastställda beloppet med mer än tolv procent.

Som kostnad för personlig assistans anses inte i något fall ersättning som den enskilde själv lämnar

1. till någon som han lever i hushållsgemenskap med, eller
2. till en personlig assistent för arbete som utförts på arbetstid som överstiger den tid som anges i 2–4 §§ lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete.

Utbetalning av assistansersättning för en viss månad får grundas på ett beräknat antal assistanstimmar för den månaden. Avräkning för större avvikelser skall då ske senast andra månaden efter den då den preliminära utbetalningen skett.

Utbetalning av assistansersättning för en viss månad får grundas på ett beräknat antal assistanstimmar för den månaden. Avräkning för större avvikelser *avseende lämnad assistans i förhållande till beviljat*

Slutavräkning skall ske senast två månader efter utgången av varje tidsperiod för vilken assistansersättning beviljats.

antal timmar skall då ske senast andra månaden efter den månad då den preliminära utbetalningen skett *och grundas på den räkning som den betalningsmottagande assistansanordnaren skickat in till Försäkringskassan. Slutavräkning skall ske när rätten till ersättning upphör, vid byte av assistansanordnare eller senast per den 31 december.*

10 a §

Assistansanordnaren skall systematiskt och fortlöpande dokumentera användningen av beviljade timmar och utbetalad assistansersättning.

Anordnaren skall senast tredje månaden efter årets utgång till Försäkringskassan lämna redovisning om att utbetalad assistansersättning till anordnaren under året använts till kostnader för personlig assistans.

En assistansanordnare som, enligt 10 § andra stycket, mottagit ersättning med högre belopp för viss assistansberättigad än det som anges i 5 § förordningen (1993:1091) om assistansersättningen skall i samband med redovisning enligt andra stycket lämna Försäkringskassan en redovisning av samtliga kostnader för den assistansen.

Försäkringskassan får kontrollera att assistansersättningen använts till kostnader för personlig assistans.

12 §

Om en ersättningsberättigad till följd av ålderdomssvaghet, sjuklighet, långvarigt missbruk av beroendeframkallande medel eller någon annan liknande orsak är ur stånd att själv ta hand om assistansersättningen, får försäkringskassan besluta att ersättningen skall betalas ut till en kommunal myndighet eller till någon annan person för att användas till kostnader för personlig assistans till den ersättningsberättigade.

Om en ersättningsberättigad, som anordnar sin egen assistans, till följd av ålderdomssvaghet, sjuklighet, långvarigt missbruk av beroendeframkallande medel eller någon annan liknande orsak är ur stånd att själv göra det, skall Försäkringskassan besluta att ersättningen för personlig assistans skall betalas ut till någon annan anordnare.

Försäkringskassan skall besluta att assistansersättningen skall betalas ut till någon annan assistansanordnare än den som mottar ersättningen om denne

1. underlåter att till Försäkringskassan lämna uppgifter som denne är skyldig att lämna enligt 10 a och 18 §§,

2. lämnar oriktiga uppgifter eller på annat sätt förorsakar att ersättning lämnas felaktigt eller med för högt belopp,

3. underlåter att till Försäkringskassan återbetala ersättning för vilken återbetalningsskyldighet föreligger,

4. är i konkurs eller likvidation, satt under tvångsförvaltning eller är föremål för ackord,

5. tills vidare har inställt sina betalningar, är underkastad näringsförbud, är föremål för ansökan om konkurs, tvångslikvidation, tvångsförvaltning, ackord eller annat förfarande,

6. är dömd för brott avseende yrkesutövningen enligt lagakraftvunnen dom eller inte har full-

gjort sina åligganden avseende socialförsäkringsavgifter eller skatt,

7. har fått sitt tillstånd att driva assistansverksamhet återkallat enligt 23 d § lagen (1993:387) eller

8. är egen arbetsgivare och länsstyrelsen stängt verksamheten.

Försäkringskassan bör innan ett beslut enligt andra stycket ge assistansanordnaren rimlig tid att avhjälpa missförhållandet i de fall det anses vara möjligt. Under den tiden kan Försäkringskassan tillfälligt betala ut assistansersättning till annan anordnare.

12 a §

Försäkringskassan skall innan ett beslut enligt 12 § fråga den assistansberättigade om denne begär någon annan anordnare. Anger den assistansberättigade inte någon annan anordnare får Försäkringskassan bestämma att ersättningen skall betalas ut till kommunen.

Försäkringskassan skall när en handläggning som avser fråga som avses i 12 § meddela länsstyrelsen och den assistansberättigade detta.

16 §

Försäkringskassan skall besluta om återbetalning av assistansersättning, om den som erhållit ersättning eller hans ställföreträdare genom att lämna oriktiga uppgifter eller genom

Försäkringskassan skall besluta om *skyldighet* för assistansanordnaren att återbetala assistansersättning om *denne* genom att lämna oriktiga uppgifter eller genom att underlåta att fullgöra

att underlåta att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet eller på annat sätt har förorsakat att ersättning har lämnats felaktigt eller med för högt belopp. Detsamma gäller om ersättning i annat fall har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och den som erhållit ersättning eller hans ställföreträdare skäligen borde ha insett detta. Om det finns särskilda skäl får försäkringskassan efterge kravet på återbetalning helt eller delvis.

Vid en senare utbetalning till någon som skall betala tillbaka ersättning enligt första stycket får försäkringskassan hålla inne ett skäligt belopp i avräkning på vad som har lämnats för mycket.

en uppgifts- eller anmälningsskyldighet eller på annat sätt har förorsakat att ersättning har lämnats felaktigt eller med för högt belopp. Detsamma gäller om ersättning i annat fall har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och anordnaren borde ha insett detta. *I särskilda fall kan den ersättningsberättigade eller hans eller hennes ställföreträdare göras skyldig att återbetala assistansersättning.*

Försäkringskassan skall även, för betalningsmottagaren av assistansersättning, besluta om återbetalning av ersättning som inte använts till kostnader för personlig assistans sedan kontroll enligt 10 a gjorts.

Om den ersättningsberättigade eller hans eller hennes ställföreträdare görs skyldig att återbetala assistansersättning enligt första stycket får Försäkringskassan vid en senare utbetalning hålla inne ett skäligt belopp i avräkning på vad som har lämnats för mycket.

Om det finns särskilda skäl får Försäkringskassan efterge kravet på återbetalning helt eller delvis.

Försäkringskassan skall när en handläggning som avser fråga om återbetalning påbörjas meddela detta till länsstyrelsen och de assistansberättigade som assistansanordnaren har gällande avtal med.

16 a §

Assistansanordnare skall betala dröjsmålsränta på det återbetalningspliktiga beloppet om det inte betalas i rätt tid och om det inte finns särskilda skäl emot det. Dröjsmålsräntan skall tas ut enligt räntelagen (1975:635).

3 Förslag till förordning om ändringar i förordning (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade

dels att rubrik närmast före 7, 9 och 13 §§ skall ha följande lydelse,

dels att rubrik närmast före 12 § skall vara närmast före 14 §,

dels att rubrik närmast före 13 § skall vara närmast före 15 §,

dels att det i lagen skall införas en ny bestämmelse, 7 a §,

dels att nuvarande 7–14 §§ skall betecknas som 9–16 §§ samt

dels att 7, 8, 10–12 §§ till följd av vissa konsekvensförändringar skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Särskilt om personlig assistans

7 §

Länsstyrelserna skall som ett led i sitt tillsynsansvar enligt 26 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade tillse att de villkor som den assistansberättigade och anordnaren avtalat om gällande personlig assistans överensstämmer med de syften och krav som anges i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Assistansanordnare skall hålla varje avtal anordnaren har om personlig assistans tillgängligt för den länsstyrelse som har tillsynsansvaret för anordnarens verksamhet.

7 a §

Assistansanordnaren skall systematiskt och fortlöpande dokumentera användningen av beviljade timmar och utbetalad ersättning för personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

En kommun får kontrollera om ersättning för personlig assistans som betalats ut enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade har använts till kostnader för personlig assistans. Kommunen får återkräva sådan ersättning som inte använts till kostnader för personlig assistans.

8 §

En anordnares ansökan enligt 23 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade om tillstånd att bedriva enskild verksamhet som syftar till att tillhandahålla personlig assistans skall vara skriftlig och ange

1. vem som skall bedriva verksamheten,

2. hur verksamheten skall bedrivas och hur detta avtalas mellan anordnaren och de assistansberättigade som väljer anordnaren,

3. anordnarens rutiner för kontakter med de assistansberättigade som väljer anordnaren, med anställda och med berörda myndigheter, samt

4. personalen och dess kompetens.

Om sökanden är ett bolag, en förening eller en stiftelse, skall sökanden också bifoga bolagsordningen eller stadgarna och uppge vem som har behörighet att företräda bolaget, föreningen eller stiftelsen.

Länsstyrelsen skall utfärda ett skriftligt bevis när tillstånd har meddelats.

Ett tillstånd får inte överlåtas.

Enskild verksamhet

Särskilt om övriga insatser

9 §

En ansökan hos länsstyrelsen enligt 23 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade om tillstånd att bedriva enskild verksamhet som beskrivs i 9 § 6–10 den lagen skall vara skriftlig och ange

1. vilken verksamhet som skall bedrivas,

2. vem som skall bedriva verksamheten,

3. hur verksamheten skall bedrivas och dess omfattning,

4. för vilka personer verksamheten är avsedd,

5. hur verksamheten skall finansieras,

6. vem som skall förestå verksamheten,

7. personalen och dess utbildning.

Till ansökan skall fogas ritningar över de lokaler i vilka verksamheten skall vara inrymd

samt uppgift om vilka brand-skyddsåtgärder som har vidtagits.

Om sökanden är ett bolag, en förening eller en stiftelse, skall sökanden också bifoga bolagsordningen eller stadgarna och uppge vem som har behörighet att företräda bolaget, föreningen eller stiftelsen.

10 §

Länsstyrelsen skall i fråga om sådan verksamhet som anges i 9 § 6–10 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade bereda den nämnd som avses i 23 § andra stycket den lagen möjlighet att yttra sig över ansökan.

11 §

Länsstyrelsen skall i fråga om sådan verksamhet som anges i 9 § 6–10 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade utfärda ett skriftligt bevis när tillstånd har meddelats. I beviset skall anges vem som skall bedriva verksamheten, vilken verksamhet som skall bedrivas, det högsta antal personer som samtidigt kan få stöd och service där, vem som skall vara förståndare samt övriga villkor för tillståndet. Tillståndet kan meddelas tills vidare eller för viss tid. Ett tillstånd får inte överlåtas.

Den nämnd som avses i 23 § andra stycket lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade skall i fråga

om sådan verksamhet som anges i 9 § 6–10 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade underrättas om ett meddelat tillstånd.

12 §

Tillstånd att förändra en enskild verksamhet så att den inte längre motsvarar det meddelade tillståndet skall sökas hos länsstyrelsen.

Anmälan om att lägga ned en enskild verksamhet skall omedelbart göras till länsstyrelsen och i fråga om sådan verksamhet som anges i 9 § 6–10 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade till den nämnd som avses i 23 § andra stycket den lagen.

Gemensamma bestämmelser

4 Förslag till förordning om ändringar i förordning (1993:1091) om assistansersättning

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1993:1091) om assistansersättning

dels att 4 och 8 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i förordningen skall införas två nya bestämmelser, 4 a och 12 §§,

dels att 7 § skall upphöra att gälla samt

dels att nuvarande 12 § skall betecknas som 13 §.

Nuvarande lydelse

Försäkringskassan får meddela föreskrifter om beräkningen av assistansersättningen.

Föreslagen lydelse

4 §

Assistansersättningen får användas till kostnader som avser löne- och lönebikostnader uppgående till 85 procent av assistansersättningen och i övrigt till andra kostnader som avser assistans- och utbildningsomkostnader samt arbetsmiljöinsatser/personalomkostnader, sparad assistansersättning och administration.

Assistansanordnare som enligt 10 § lagen (1993:389) om assistansersättning har mottagit ersättning skall på begäran lämna Försäkringskassan verifikationer av kostnader för personlig assistans. Anordnaren skall också på begäran lämna Försäkringskassan de uppgifter om löne- och lönebikostnader som anordnaren lämnat till Skatteverket.

4 a §

Skatteverket skall på begäran lämna Försäkringskassan uppgifter rörande assistansanordnares sammanlagda kostnader för löne- och lönebikostnader för personliga assistenter respektive all personal.

8 §

Försäkringskassan får meddela föreskrifter för tillämpning av lagen (1993:389) om assistansersättning gällande utbetalningsförfarandet samt om uppgifts-, redovisnings- och återbetalningsskyldighet.

12 §

Försäkringskassan skall till länsstyrelsen anmäla allvarliga missförhållanden i enskild verksamhet som den får kännedom om.

1 Uppdrag och arbetssätt

1.1 Direktiv

Assistanskommittén har i uppdrag av regeringen att göra en bred översyn av personlig assistans för vissa personer med funktionshinder. Enligt direktiven (dir. 2004:107) skall kommittén använda utredningstiden så att ett första delbetänkande ägnas åt tillsyn av verksamheter med personlig assistans:

Kommittén skall kartlägga och analysera verksamheter med personlig assistans utifrån olika kategorier av anordnare: kommunala, kooperativa, enskilda och de fall då brukarna själva är anordnare. Analysen skall innefatta olika kvalitetsaspekter ur ett brukarperspektiv. Kommittén skall också överväga och föreslå hur lämpliga former av tillsyn av enskilda verksamheter som bedriver verksamhet med personlig assistans skall utformas, t.ex. när det gäller kostnadskontroll och kvalitetsfrågor.

Arbetsmiljölagen (1977:1160) gäller för alla juridiska personer som bedriver verksamhet med personlig assistans. Om den enskilde själv är arbetsgivare till sina personliga assistenter, gäller i stället lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete. Arbetsmiljöverket utövar tillsyn över båda lagarna. Det finns dock oklarheter kring huruvida enskilda assistansanordnares verksamhet omfattas av länsstyrelsernas eller Socialstyrelsens tillsynsansvar enligt 25–26 §§ LSS.

I ett tilläggsdirektiv (dir. 2004:179) har regeringen preciserat att kommittén skall, inom ramen för delbetänkandet om tillsyn, analysera förutsättningarna för att införa ett krav på tillstånd för verksamheter med personlig assistans. I den mån kommittén finner att förutsättningar finns för att införa krav på tillstånd, skall den lämna förslag till de författningsändringar och andra åtgärder som uppdraget kan ge anledning till. Kommittén skall även göra kostnads-

beräkningar av eventuella förslag samt lämna förslag till finansiering.

I ett annat tilläggsdirektiv (dir. 2005:66) har regeringen också givit Assistanskommittén i uppdrag att behandla frågor om regleringen av timbeloppet för den statliga assistansersättningen i anslutning till delbetänkandet om tillsyn och tillstånd. För denna del av arbetet har regeringen överlämnat Riksförsäkringsverkets (RFV:s) rapport *Reglering av kostnader och ekonomisk kontroll av den statliga assistansersättningen – förslag till skärpta regler* (RFV Anser 2004:3), där myndigheten avrapporterar ett motsvarande uppdrag från regeringen, samt de remissvar som inkommit till regeringen på denna rapport. I sitt uppdrag till RFV skrev regeringen att det nuvarande systemet med schabloniserad timersättning behöver ses över för att minska utrymmet för missbruk. Ett exempel på missbruk är, enligt regeringen, att vissa företag låter assistansberättigade behålla en del av assistansersättningen för egen räkning i syfte att rekrytera den assistansberättigade som kund. Ett annat exempel är relativt stora vinstmarginaler hos vissa företag som anordnar personlig assistans.

Enligt kommitténs ursprungliga direktiv (dir. 2004:107) skulle uppdraget slutredovisas senast den 31 december 2006. Den del som avser tillstånd respektive lämpliga former av tillsyn av enskilda verksamheter med personlig assistans skulle redovisas i ett delbetänkande senast den 31 augusti 2005.

I direktiven från juni 2005 (dir. 2005:66) förlängs utredningstiden. Kommittén skall redovisa delbetänkandet senast den 30 november 2005 och slutbetänkandet senast den 31 mars 2007.

1.2 Arbetssätt

Vi har analyserat direktiven och sammanställt det skriftliga material som redan finns om kvalitet, kostnader och olika former av statlig kontroll i samband med anordnande av personlig assistans. Genom studier och kontakter med berörda intressenter har vi skaffat ytterligare underlag. Att göra detta har varit en viktig del av arbetet, eftersom det befintliga materialet är begränsat och inte i alla delar kunnat ligga till grund för överväganden och förslag om förändringar.

Några studier som genomförts är enkäter till assistansberättigade, enskilda assistansanordnare och kommuner. Vi har också gått igenom och analyserat exempel på avtal om personlig assistans mellan assistansberättigade och assistansanordnare. Vidare har vi försökt beräkna effekter för olika anordnare av förändringar av regler för vad assistansersättning får användas till. Assistanskommittén svarar också för sammanställningen av de remissvar som inkommit till Socialdepartementet över RFV:s rapport om reglering och kontroll av den statliga assistansersättningen. Enkätundersökningarna, avtalsanalysen och remissammanställningen redovisas i bilagor till detta delbetänkande.

Kontakterna med andra berörda intressenter har främst skett genom de referensgrupper som vi inrättat. Referensgrupperna har dels bidragit med eget underlag, dels diskuterat och kommenterat våra studier och preliminära förslag. Det handlar om referensgrupper för assistansberättigade, kommuner, enskilda assistansanordnare, länsstyrelser och Försäkringskassan. I varje grupp ingår ett tiotal företrädare. Dessa har valts ut med tanke på att den geografiska representationen skall bli god. Referensgruppen för assistansberättigade har satts samman efter kontakter med olika handikapporganisationer. Deltagarna i referensgruppen för enskilda anordnare har valts ut i samråd med Kooperationens Förhandlingsorganisation (KFO), Vårdföretagarna och Kommunala Företagens Samorganisation (KFS). Referensgruppernas sammansättning framgår av bilaga 5.

Även i övrigt har vi strävat efter att ha kontakt med berörda intressenter och deltagit vid seminarier, konferenser och möten runt om i landet.

Assistanskommittén lägger stor vikt vid den personliga assistansens värdegrund och etiska analyser av sina förslag. Teol.dr. Erik Blennberger vid Ersta & Sköndal Högskola har bidragit med underlag om etiska aspekter på tillsyn av verksamheter med personlig assistans. Underlaget finns i bilaga 10. Just de etiska aspekterna har tidigare varit ett viktigt argument mot ökade insatser för sådan tillsyn. Blennbergers slutsatser har diskuterats vid ett seminarium med deltagare från bl.a. kommitténs referensgrupper. Minnesanteckningar från detta seminarium finns i bilaga 11.

1.3 Fortsatt arbete

I direktiven till Assistanskommittén pekar regeringen ut en rad viktiga områden för analyser, studier och förslag. Vid sidan av frågorna om tillsyn av verksamheter med personlig assistans och uppföljning och kontroll av assistansersättning handlar det om att

- kartlägga och analysera hur assistansreformen fungerar i praktiken ur kvinnors, mäns, flickors och pojkars perspektiv och om den fungerar i enlighet med assistansreformens intentioner,
- undersöka IT och IT-baserade hjälpmedel i kombination med bostadsanpassning som alternativa lösningar och komplement till personlig assistans samt analysera villkor och förutsättningar för andra angränsande stödformer att utgöra reella alternativ till personlig assistans,
- med särskilt fokus på personkrets- och behovsbedömningen, kartlägga och analysera hur regleringen av den personliga assistansen tillämpas samt föreslå hur regleringen kan ändras för att tillämpningen skall kunna bli bättre och mer effektiv,
- genomföra en studie av yrket som personlig assistent,
- kartlägga och analysera konsekvenserna av statens och kommunernas gemensamma finansieringsansvar för den personliga assistansen, liksom förekomsten av kostnadsförskjutningar mellan stat, kommun och landsting,
- analysera orsakerna till kostnadsutvecklingen och föreslå åtgärder som dämpar och stabiliserar den samt förbättrar kostnadskontrollen,
- integrera ett jämställdhetsperspektiv och ett barnperspektiv i sitt arbete samt beakta frågor om etnisk integration och minoriteters särskilda behov,
- redovisa kostnadsberäkningar och konsekvensanalyser för förslagen.

Flera av dessa frågor har givetvis samband med tillsyn och uppföljning och kontroll av kostnader. Inte minst har våra referensgrupper påpekat sådana samband och givit många exempel på detta i assistansberättigades, anordnares och myndigheters vardag. Av tidsskäl har vi ändå så långt möjligt försökt skilja arbetet med delbetänkandet från de övriga delarna av direktiven. Vi bedömer att dessa begränsningar i arbetet inte har lett till större brister i analyser, bedömningar och förslag. När det gäller de kvalitets-

kriterier, som vi föreslår att tillsynen av verksamheter med personlig assistans skall bygga på, återstår det dock att belysa viktiga frågor om jämställdhet, barnperspektiv samt etnisk integration och minoriteters särskilda behov.

Med tanke på de begränsningar som direktiven satt för den första delen av vårt arbete, är det möjligt att vi i slutbetänkandet återkommer till några av de områden som behandlas i detta delbetänkande och till de bedömningar och förslag som vi nu gör.

1.4 Läsanvisning

Disposition

Detta delbetänkande består av två huvuddelar.

Den första delen (kapitel 2–4) svarar mot den del av uppdraget som handlar om att kartlägga och analysera olika verksamheter med personlig assistans med utgångspunkt i vem som anordnar assistansen. I dessa kapitel uppmärksammar vi såväl kvalitet som kostnader i verksamhet hos olika anordnare. Vi beskriver också dagens tillsyn och andra former av kontroll av verksamheter med personlig assistans, inte minst de oklarheter och problem som är förknippade med dessa.

Den andra delen (kapitel 5–8) svarar mot den del av vårt uppdrag som handlar om att överväga och föreslå hur lämpliga former av tillsyn av enskilda verksamheter med personlig assistans skall utformas – inklusive eventuella tillstånd för enskilda assistansanordnare – samt hur uppföljningen och kontrollen av den statliga assistansersättningen kan öka.

Terminologi

Vi försöker hålla oss till en konsekvent terminologi, med tydliga innebörder av ord som assistansberättigad, assistansanordnare och enskild assistansanordnare. Vi har noterat att inte minst det sista ordet ofta används i olika betydelser. I den första delen av delbetänkandet använder vi oss av termerna i betydelser som överensstämmer med dagens författningar och praxis. I den andra delen presenterar vi mer precisa innebörder utifrån de författningsändringar vi föreslår.

Med *assistansberättigad* avser vi den som fått ett beslut om personlig assistans eller ersättning för kostnader för personlig assistans enligt LSS eller LASS. Vi använder hellre *assistansberättigad* än ”brukare” i detta delbetänkande, utom när vi refererar texter av andra där brukare är en genomgående term. Den assistansberättigade är alltid en individ vars individuella behov och självbestämmande skall vara avgörande i samband med personlig assistans. Den assistansberättigades rättigheter skall givetvis uppmärksammas också ur jämställdhetsperspektiv, barnperspektiv och med tanke på etnisk integration och minoriteters särskilda behov.

Assistansanordnare är den som en assistansberättigad ger i uppdrag att anordna personlig assistans. Assistansanordnare kan vara kommun, enskild assistansanordnare samt assistansberättigad som är arbetsgivare för sina assistenter.

En *enskild assistansanordnare* är ett kooperativ, en organisation eller ett företag som en assistansberättigad ger i uppdrag att anordna personlig assistans.

Assistansberättigad som är arbetsgivare för sina assistenter är en assistansberättigad som är arbetsgivare för sina personliga assistenter och inte utför assistansen åt andra assistansberättigade.

2 Vad är personlig assistans?

2.1 Regelverk

2.1.1 Syfte och mål

Lagstiftning

Personlig assistans regleras i LSS och LASS. I 5–6 §§ LSS anges övergripande syften och mål för alla de insatser som omfattas av lagen:

5 § Verksamhet enligt denna lag skall främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för de personer som anges i 1 §. Målet skall vara att den enskilde får möjlighet att leva som andra.

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

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

I 7 § LSS anges ytterligare krav på insatser enligt lagen:

Den enskilde skall genom insatserna tillförsäkras goda levnadsvillkor. Insatserna skall vara varaktiga och samordnade. De skall 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.

LASS reglerar det ekonomiska ansvaret när det gäller behov av personlig assistans när de grundläggande behoven i genomsnitt överstiger 20 timmar per vecka. Lagen innehåller inga särskilda formuleringar om syfte och mål med personlig assistans.

Förarbeten

I förarbetena till LSS och LASS motiveras införandet av rätten till personlig assistans. Där är just självbestämmande och inflytande viktiga skäl till införandet av en rätt till personlig assistans. I propositionen *Stöd och service till vissa funktionshindrade* (prop. 1992/93:159) anför det föredragande statsrådet:

Som jag nyss framhållit skall den nya lagens insatser vara så utformade att de stärker den enskildes möjlighet att leva ett självständigt och oberoende liv. Jag anser att den enskilde kan ges mycket goda möjligheter till självbestämmande och inflytande över sin egen livssituation om stöd och hjälp kan lämnas i form av personlig assistans och anordnas på det sätt som den enskilde finner bäst.

Med personlig assistans kan den enskilde ges frihet att själv bestämma om i vilka situationer och vid vilka tillfällen som hjälpen skall ges.

Det föredragande statsrådet berörde också den enskildes rätt att välja assistansanordnare:

För att säkerställa den enskildes inflytande över insatsen och förstärka valfriheten anser jag att den enskilde skall kunna välja mellan att få insatsen genom kommunens försorg eller att få ett ekonomiskt bidrag för att själv anställa assistenten eller för att anlita någon annan – t.ex. ett kooperativ eller annat fristående organ – som arbetsgivare.

Det ursprungliga förslaget till personlig assistans utarbetades av 1989 års handikapputredning. Personlig assistans hade inom många kommuner vuxit fram som en insats inom socialtjänsten under 1980-talet. Denna form av personligt utformat stöd fanns emellertid inte i alla kommuner, vilket skapade lokala olikheter i stödet till personer med likvärdiga behov. För att ge samma möjligheter till personlig assistans och för att förbättra självbestämmandet, inflytandet, valfriheten och kontinuiteten i stödet till vissa funktionshindrade, föreslog utredningen en lagfäst rätt till biträde av personlig assistent för personer som till följd av stora funktions-

hinder har betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande stödbehov.

Handikapputredningen betonade i sitt betänkande *Handikapp Valfärd Rättvisa* (SOU 1991:46) att införandet av rätt till biträde av personlig assistent skulle leda till ökade möjligheter för den enskilde till självbestämmande och inflytande:

I den personliga assistentinsatsen ligger också att den enskilde har ett avgörande eller mycket stort inflytande på vem som anställs som assistent. Den enskilde skall också ha ett stort inflytande över när hjälpen ges och kunna bestämma över sin livssituation.

Handikapputredningen tog också upp den enskildes rätt att välja assistansanordnare:

Grundläggande är vidare att den enskilde själv skall kunna vara arbetsgivare för assistenten eller kunna vända sig till kommunen för att få insatsen. Alternativt skall han/hon kunna anlita ett annat organ, t.ex. ett kooperativt organ som STIL (Stockholmskooperativet för Independent Living), för att få insatsen.

Handikapputredningen såg, som framgått, också bättre kontinuitet i stödet till funktionshindrade som ett motiv för att införa rätt till personlig assistans. I prop. 1992/93:159 gavs dock inte kontinuiteten samma betydelse. Det föredragande statsrådet anger däremot, i likhet med Handikapputredningen, att bättre möjligheter att få assistans knuten till personen och inte till en verksamhet kan öka möjligheterna att samordna det personliga stödet. Därigenom skulle också behovet av andra stödinsatser minska.

Nationella mål för handikappolitiken

Sedan assistansreformen genomfördes har riksdagen fastställt följande nationella mål för handikappolitiken:

- en samhällsgemenskap med mångfald som grund,
- att samhället utformas så att människor med funktionshinder i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet, samt
- jämlikhet i levnadsvillkor för flickor och pojkar, kvinnor och män med funktionshinder.

De nationella målen har FN:s standardregler för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet som grund. För att personer med funktionshinder skall få möjlighet till full delaktighet, självständighet och inflytande krävs att samhället utformas med respekt för alla människors lika värde och rätt att få sina grundläggande behov tillgodosedda.¹ Utformningen av olika stödinsatser för personer med funktionshinder och samverkan mellan dessa kan vara avgörande för om målen om full delaktighet och jämlikhet kan uppnås.

Barnkonventionen

Många assistansberättigade är barn. FN:s barnkonvention är därför också viktig att beakta vid alla frågor om personlig assistans. Sveriges riksdag ratificerade FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) den 21 juni 1990 utan någon som helst reservation. Sverige har därmed åtagit sig att följa konventionens bestämmelser.

Artikel 3 i konventionen anger att det är barnets bästa som skall komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barnet. Vad som är barnets bästa måste avgöras i varje enskilt fall. Barnkonventionens artikel 12 handlar om barnets rätt att uttrycka sina åsikter och få dem beaktade i alla frågor som berör honom eller henne. När åsikterna beaktas skall hänsyn tas till barnets ålder och mognad.

Allmänna krav

Eftersom målet för insatserna skall vara att den enskilde får möjlighet att leva som andra måste också en rad andra förutsättningar för den assistansberättigade beaktas vid beslut och utförande av personlig assistans. Det gäller bl.a. möjligheterna att gå från barndom till ungdom och kunna frigöra sig från föräldrarnas ansvar. Det är givetvis också viktigt att den assistansberättigade vid behovsbedömning eller utförande av personlig assistans inte särbehandlas negativt på någon av de grunder som anges i 2 § regeringsformen (1974:152).

¹ Formuleringen ”grundläggande behov” används här i en vidare mening än i 9 a § LSS (se avsnitt 2.1.2).

2.1.2 Vem har rätt till personlig assistans?

Grundläggande behov

Med personlig assistans avses enligt 9 a § LSS personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med sin personliga hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade. Detta stödbehov kallas grundläggande behov.

Den som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov har även rätt till personlig assistans för andra personliga behov.

Personkrets

För att en person skall kunna komma ifråga för bedömningen av rätten till personlig assistans måste personen anses tillhöra personkretsen i 1 § LSS (jfr 3 § LASS). Personkretsen avgränsas av paragrafens första två punkter, som är diagnosinriktade, och av den tredje som innehåller ett krav på andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd och service:

Denna lag innehåller bestämmelser om insatser för särskilt stöd och särskild service åt personer

1. med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd,
2. med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom, eller
3. med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service.

Personlig assistans kunde från början enbart ges tills den enskilde fyllde 65 år. Regeringen angav dock att begränsningen skulle upphävas så snart det statsfinansiella läget tillät det (prop. 1992/93:159). Detta skedde, åtminstone delvis, den 1 januari 2001. Sedan dess har personer, som före fyllda 65 års ålder varit assistansberättigade, rätt

att behålla assistansen och ersättningen efter att de fyllt 65 år (prop. 2000/01:5, bet. 2000/01:SoU3, rskr. 2000/01:23). Timantalet för assistansen kan dock inte utökas efter det att assistansberättigade har fyllt 65 år. Kostnaden för denna utökning av rätten till personlig assistans beräknades till drygt 1 miljard kronor år 2004.

Förhöjt timbelopp

Försäkringskassan kan, efter ansökan och om det föreligger särskilda skäl, bevilja en assistansberättigad ersättning för personlig assistans med förhöjt timbelopp, högst med 12 procent av den schabloniserade timersättningen (prop. 1996/97:150, jfr 1997/98:SoU04). Den som beviljas ersättning med förhöjd timersättning är redovisningspliktig för hela ersättningen.

2.1.3 Kvalitet och kompetens

Anordnare

När en person beviljats personlig assistans återstår att organisera insatsen. Personen kan välja mellan att låta assistansen utföras av kommunen, ett kooperativ eller ett företag alternativt själv vara arbetsgivare för assistenten (prop. 1992/93:159, jfr 1994/95:77). Insatsens innehåll är inte specificerat i lag, vilket ökar möjligheterna till individuella anpassningar efter den assistansberättigades önskemål och behov.

Kvalitet

I förarbetena (prop. 1992/93:159) nämns särskilt att insatserna i lagen skall vara så utformade att de stärker den enskilde individens möjlighet att leva ett självständigt och oberoende liv. Det föredragande statsrådet lyfte särskilt fram att den enskilde individen genom lagen kan ges mycket goda möjligheter till självbestämmande och inflytande över sin egen livssituation. Med personlig assistans kan den enskilde individen ges frihet att själv bestämma om i vilka situationer och vid vilka tillfällen som hjälpen skall ges. När det gäller insatsens kvalitet finns det alltså ett starkt inslag av *subjektivitet*, vilket också får betraktas som en av huvudpoängerna

med assistansreformen. Det objektiva inslaget i lagen består av regler om att kontinuiteten kan garanteras.

Sedan den 1 juli 2005 innehåller 6 § LSS ett krav på att verksamheten enligt denna lag skall vara av god kvalitet. Vidare anges att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande skall utvecklas och säkras. Syftet med ändringarna är att garantera kvaliteten i den verksamhet som bedrivs (prop. 2004/05:39). Ändringarna innebär en ökad likformighet med motsvarande regler i socialtjänstlagen. I propositionen anges att verksamheten skall följas och utvärderas av den eller de nämnder som svarar för insatserna enligt LSS. De enskilda assistansanordnarnas ansvar nämns inte.

Sedan den 1 juli 2005 anges i 24 a § LSS att var och en som fullgör uppgifter enligt LSS skall vaka över att de personer som får insatser enligt lagen får gott stöd och god service och lever under trygga förhållanden. Den som uppmärksammar eller får kännedom om ett allvarligt missförhållande som rör enskild som får insats enligt LSS skall genast anmäla detta till den som är ansvarig för verksamheten. Den som är ansvarig skall vara skyldig att utan dröjsmål rätta till missförhållandet. Om så inte sker, skall det finnas en skyldighet för den som är ansvarig att anmäla missförhållandet till tillsynsmyndigheten.

Kompetens

Det finns inga särskilda krav på assistenter som utför personlig assistans. I 6 § LSS anges dock att det för verksamhet enligt denna lag skall finnas den personal som behövs för att ett gott stöd och en god service och omvårdnad skall kunna ges.

2.1.4 Finansiering

Huvudmännens ansvar

Kommunen och staten är huvudmän för insatsen personlig assistans. Kommunen fattar beslut enligt LSS och staten, genom Försäkringskassan, enligt LASS. För personlig assistans som innebär att den assistansberättigade behöver hjälp med de grundläggande behoven i genomsnitt högst 20 timmar per vecka har kommunen hela det ekonomiska ansvaret. Om de grundläggande

behoven i genomsnitt överstiger 20 timmar per vecka har man rätt att få statlig assistansersättning. Även vid dessa beslut har kommunen ekonomiskt ansvar för de 20 första timmarna.

Huvudmännen är skyldiga att bevilja den assistansberättigade personen det stöd som föreskrivs i lagen. Kommunen och staten har dock olika roller. För staten handlar det enbart om att betala ut pengar medan kommunerna också utför personlig assistans för den assistansberättigade personen som väljer kommunen som anordnare. Kommunen är också skyldig att på den enskildes begäran gripa in om assistenten hos en annan anordnare inte kan utföra arbetet på grund av sjukdom eller annan orsak. Detta ansvar kallas basansvar (prop. 1992/93:159).

Schabloniserad timersättning

Assistansersättningens timbelopp schabloniserades den 1 september 1997 (prop. 1996/97:150, bet. 1996/97:FiU20, rskr. 1996/97:284). Tidigare betalades assistansersättning ut mot en redovisning av de verkliga kostnaderna för assistansen. Ersättningen lämnades dock med högst ett belopp per timme som regeringen fastställde årligen. Svårigheterna att beräkna, redovisa och kontrollera kostnaderna för den personliga assistansen var dock betydande.

Staten har inga juridiska instrument, utom vid återkrav, för att kontrollera hur pengar som betalats ut enligt LASS har använts. Socialutskottet betonade i sitt yttrande med anledning av att den statliga schablonen infördes att det är angeläget att brukarna, som ofta väljer att anordna sin assistans via brukarkooperativ, kan besluta om på vilket sätt de vill anordna assistansen (bet. 1996/97:FiU20). Utskottet erinrade dock om att regeringen redovisat att den har för avsikt att noga följa resursutvecklingen på området och vid behov återkomma till riksdagen i frågan. Finansutskottet ansåg sig inte ha anledning att göra något annat ställningstagande än socialutskottet.

Utjämnning av LSS-kostnader

Sedan i mars 2004 finns ett särskilt system för utjämnning av LSS-kostnader (prop. 2002/03:151, bet. 2003/04:FiU9, rskr. 2003/04:40). Systemet innebär att en standardkostnad per invånare beräknas för

varje kommun. Beroende på hur den enskilda kommunens standardkostnad avviker från hela landets genomsnittliga standardkostnad per invånare lämnas ett bidrag från staten eller betalas en avgift till staten.

2.2 Omfattning

2.2.1 Överblick

Statistik efter ekonomiskt ansvar

Den personliga assistansens samlade omfattning och kostnader redovisas inte regelbundet någonstans.

Personlig assistans är en av tio rättigheter enligt LSS medan LASS reglerar det ekonomiska ansvaret för viss personlig assistans. I Handikapputredningens betänkande *Handikapp Velfärd Rättvisa* (SOU 1991:46) och prop. 1992/93:159 behandlas personlig assistans som en samlad frågeställning och assistansersättningen som en del av den administrativa konstruktionen kring assistansen. Tillgänglig statistik avser dock antingen personlig assistans enbart enligt LSS eller personlig assistans med assistansersättning enligt LASS.²

Möjligheterna att få till stånd en samlad beskrivning begränsas av sekretessregler för olika myndigheter, vilket både Försäkringskassan och Socialstyrelsen konstaterat när de försökt få till stånd en allsidig belysning i samband med t.ex. regeringsuppdrag inom området. Sätten att beskriva personlig assistans efter finansieringsform kan ibland också ge intryck att det handlar om två helt olika företeelser.

² Se t.ex. Socialstyrelsens rapport *Handikappomsorg. Lägesrapport 2004* från år 2005. Där skiljs personlig assistans enligt kommunernas betalningsansvar genomgående från personlig assistans med assistansersättning. Den förra formen beskrivs i anslutning till andra LSS-insatser medan den assistans som utförs med assistansersättning nämns översiktligt i anslutning till vårdbidrag, handikappersättning och bilstöd.

Källor

De uppgifter som förekommer i detta avsnitt kommer från tre källor, som i vissa fall är osäkra och svåra att foga samman till en helhetsbild:

- Försäkringskassan (tidigare RFV), som regelbundet redovisar hur många som är berättigade till assistansersättning enligt LASS, hur många timmar detta gäller och hur mycket statlig assistansersättning som betalas ut. Den innehåller således inga uppgifter om insatser enligt LSS. Försäkringskassans statistik omfattar både statliga och kommunala kostnader för assistansersättningen.
- Socialstyrelsen, som årligen publicerar statistik över antal personer som har ett beslut om personlig assistans enbart enligt LSS, dvs. assistans som helt finansieras av kommunerna. Statistiken visar bl.a. i vilken utsträckning personer som har ett beslut om personlig assistans enligt LSS också har beslut om andra LSS-insatser. Statistiken ingår sedan år 2004 i Sveriges Officiella Statistik.
- SCB, som årligen publicerar uppgifter om kommunernas bokslut, där det går att se vilka utgifter som kommunerna haft för bl.a. personlig assistans. Dessa utgifter består av kostnader för den assistans som enbart anordnas enligt LSS och inte omfattas av assistansersättningen, men också av sjuklönersättningar vid frånvaro hos enskilda anordnare och jourkostnader. Också denna statistik ingår i Sveriges Officiella Statistik.

Personlig assistans enligt LSS och LASS

De senast tillgängliga siffrorna för både statens och kommunernas insatser i samband med personlig assistans är från år 2004. Antalet personer som var berättigade till assistansersättning varierade något under året, men uppgick till i genomsnitt 12 300 personer. Den 1 oktober 2004 var dessutom omkring 3 900 personer berättigade till personlig assistans enbart enligt LSS.³ Antalet personer med assistansersättning ökade med omkring 4 200 personer under

³ Uppgiften om assistansersättning avser november 2003 och är hämtad från Försäkringskassans hemsida på Internet (www.fk.se). Uppgiften om assistans enbart enligt LSS avser situationen den 1 oktober 2003 och är hämtad ur rapporten *Funktionsbindrade personer – insatser enligt LSS år 2004*, utgiven av Socialstyrelsen år 2005.

perioden 1999–2003. Antalet personer som hade beslut om personlig assistans enbart enligt LSS ökade inte i motsvarande utsträckning under tidsperioden.

Under år 2004 uppgick statens utgifter för assistansersättning till cirka 10 miljarder kronor och kommunernas kostnader för personlig assistans preliminärt till cirka 5,3 miljarder kronor.⁴ De sammanlagda kostnaderna var alltså preliminärt omkring 15,3 miljarder kronor. Motsvarande siffror för år 2003 var 8,7 miljarder kronor för staten och 4,6 miljarder kronor för kommunerna, dvs. sammanlagt 13,3 miljarder kronor. Ökningen från år 2003 till 2004 var således 2,2 miljarder kronor. Sammanlagt ökade statens utgifter med cirka 5,5 miljarder kronor under åren 1999–2004 och kommunernas kostnader med 2,9 miljarder under samma tid.

I vårt fortsatta arbete kommer vi att närmare beskriva och analysera de samlade kostnaderna för personlig assistans.

2.2.2 Personlig assistans och andra rättigheter enligt LSS

Socialstyrelsens statistik över beslutade insatser bland kommunerna och andra beräkningar visar att 3 900 personer var berättigade till personlig assistans enbart enligt LSS den 1 oktober 2004. Observera att detta antal enbart avser de personer som hade beslut om hjälp med grundläggande behov med i genomsnitt högst 20 timmar per vecka. Antalet var något lägre än tidigare år, men eftersom Socialstyrelsen förtydligat frågorna till kommunerna i den senaste undersökningen kan en direkt jämförelse över tid bli missvisande.

Vidare beräknar Socialstyrelsen att 2 100–4 100 personer hade beslut om råd och stöd som enda LSS-insats den 1 oktober 2004. Ytterligare omkring 48 000 personer hade detta datum en eller flera andra insatser än personlig assistans eller råd och stöd enligt LSS.

De kommunala LSS-insatser som berörde flest personer var daglig verksamhet (2 410 personer den 1 oktober 2004), bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna (19 800 personer) samt kontaktperson (16 100 personer). För varje enskild insats var andelen män större än andelen kvinnor.

⁴ *Funktionshindrade personer – insatser enligt LSS år 2004*. Socialstyrelsen 2005, *Resurser för att leva som andra – en analys av kostnadsutvecklingen inom assistansersättningen* (RFV nalyserar 2001:3), Riksförsäkringsverket 2001, och *Budgetpropositionen för 2006* (prop. 2005/06:1), utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg.

För LSS-insatser utom personlig assistans uppgick kommunernas kostnader under år 2004 till 21,4 miljarder kronor.⁵

2.2.3 Personlig assistans med statlig assistansersättning enligt LASS⁶

Totala kostnader

Om man enbart ser till kostnaderna för personlig assistans enligt LASS så uppgick dessa under år 2004 till 12,7 miljarder kronor. Det var en ökning med 14 procent jämfört med året innan. Observera att denna kostnad avser hjälp med grundläggande behov som i genomsnitt överstiger 20 timmar per vecka.

Under perioden 1995–2004 har kostnaderna stigit med i genomsnitt 15 procent per år, vilket motsvarar cirka 1 miljard kronor. Enligt Försäkringskassans prognos för de kommande åren väntas kostnaderna fortsätta att stiga, dock i något avtagande takt. Kostnaderna för 2008 väntas uppgå till 19,9 miljarder kronor.

Som framgått delas kostnadsansvaret för assistansersättningen mellan stat och kommun sedan år 1996. Staten står idag för närmare 80 procent av assistansersättningens totala kostnad medan kommunerna står för resterande del. Fördelningen av kostnaderna har i stort sett varit densamma under perioden 1996–2004. Under de senaste fem åren har dock statens andel ökat något medan kommunernas har minskat.

Enligt en analys som RFV gjorde år 2001 beror kostnadsutvecklingen framför allt på att

- antalet assistansberättigade var betydligt större än förväntat,
- de som var i behov av stöd behövde mer än förväntat,
- schablonbeloppet har ökat över åren.⁷

En omständighet som också kan ha betydelse är att den assistansberättigade som fyller 65 år får behålla sin personliga assistans från den 1 januari 2001.

⁵ *Kommunernas hushållning med resurser 2004. Uppgifter från kommunernas och kommunalförbundens bokslut 2004.* Statistiska Meddelanden OE 25 SM 0501. Sveriges Officiella Statistik. Statistiska Centralbyrån 2005.

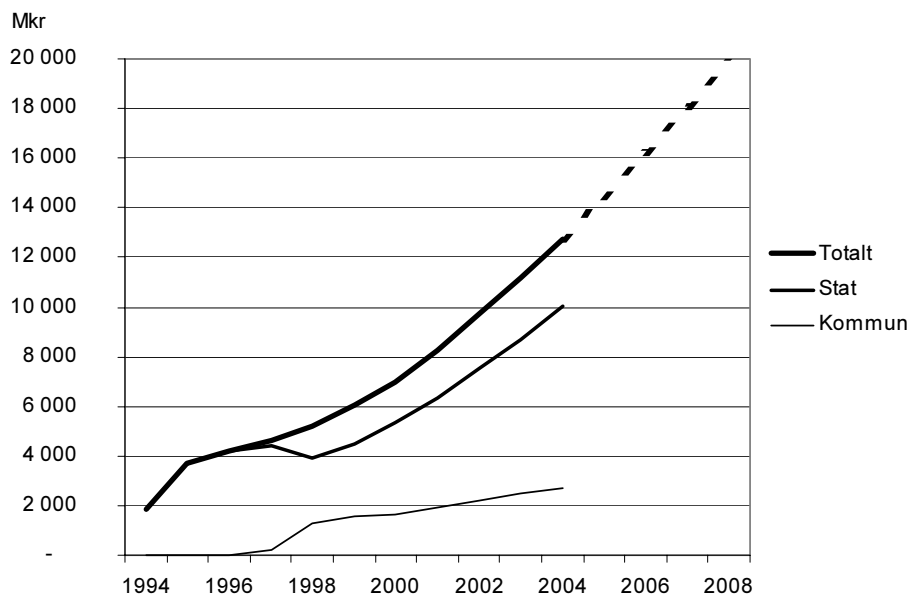
⁶ Hela detta avsnitt bygger på information från Försäkringskassan.

⁷ *Resurser för att leva som andra – en analys av kostnadsutvecklingen inom assistansersättningen* (RFV Analyser 2001:3). Riksförsäkringsverket 2001.

Assistanskommittén skall, enligt direktiven, i sitt fortsatta arbete analysera orsakerna till kostnadsutvecklingen och föreslå åtgärder som dämpar och stabiliserar den samt förbättrar kostnadskontrollen.

Diagram 1 Statens och kommunernas kostnader för assistansersättning enligt LASS, 1994–2004. Miljarder kronor

Uppgifterna fr.o.m. 2005 avser prognostiserade värden



Källa: Försäkringskassan.

Timbeloppet

Schablonbeloppet för assistansersättningen var 205 kronor per timme under år 2004. Det är en ökning med 3,5 procent jämfört med motsvarande belopp för 2003. Schablonbeloppet har i genomsnitt ökat med 3,4 procent per år sedan år 1998, det första helåret efter att den schabloniserade timersättningen infördes. Den genomsnittliga utbetalda assistansersättningen uppgick till 206,70 kronor per timme under år 2004. (Enligt LASS ersätter kommunerna kostnaderna för de första 20 timmarna per vecka.)

Att den genomsnittliga faktiska ersättningen är högre än schablonbeloppet beror på det s.k. förhöjda timbeloppet. Den genomsnittliga ersättningen har varit högre än schablonbeloppet under hela perioden 1998–2004 och skillnaden har ökat under de senaste åren.

Antal personer och timmar

Nivå och utveckling för samtliga

Under år 2004 fick i genomsnitt cirka 12 800 personer assistansersättning. Det är en ökning med 6 procent jämfört med 2003. Det genomsnittliga antalet timmar som beviljades under 2004 var 97,1 per person och vecka – en ökning med 3,5 procent jämfört med året innan.

Den genomsnittliga ökningen för hela perioden 1995–2004 har varit 7 procent per år när det gäller antalet personer med assistansersättning och 4 procent per år när det gäller antalet assistanstimmar per vecka.

Att det senaste årets ökning av antalet personer och antalet timmar i genomsnitt har varit lägre än tidigare förklaras troligtvis helt av administrativa skäl. En person kan t.ex. beviljas assistansersättning för år 2004 så sent som under år 2006. Omfattningen av sådana s.k. retroaktiva beslut uppskattas till 2–3 procent.

Kön

Fler män än kvinnor får assistansersättning. Under år 2004 var 53 procent män och 47 procent kvinnor, en fördelning som i stort sett varit konstant sedan år 1994. Denna varierar dock i olika åldersgrupper, männen är fler än kvinnorna i de yngre åldersgrupperna medan kvinnorna är fler i de äldre.

Likaså beviljas män i genomsnitt fler assistanstimmar än kvinnor. Enligt en genderanalys från Försäkringskassan är skillnaderna små, i genomsnitt 2 timmar per vecka, men förekommer år från år.⁸

⁸ *Assistans för kvinnor och män – en genderanalys av assistansersättningen*. RFV analyserar 2004:11. Riksförsäkringsverket 2004.

Ålder

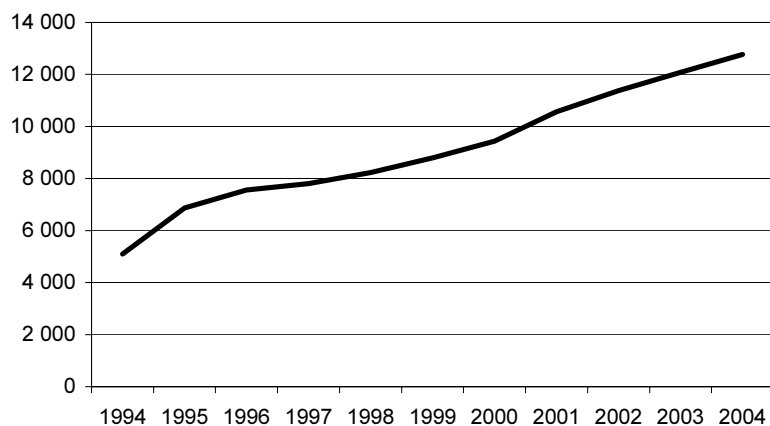
Ålderssammansättningen struktur bland dem som fått assistansersättning har varit densamma under hela perioden 1994–2004. Störst är åldersgruppen 40–59 år, medan åldersgrupperna 0–19 år samt 60 eller äldre är minst. Under år 2004 var cirka en tredjedel av dem med assistansersättning mellan 40 och 59 år. En fjärdedel var i åldern 20–39 år medan en femtedel var 0–19 år respektive 60 eller äldre.

Sedan 1994 har antalet personer ökat i samtliga åldersgrupper. Ökningen har varit svagast i åldersgruppen 0–19 år. Mest har antalet personer i åldersgruppen 60 år och äldre ökat, vilket förklaras av den lagändring från 2001 som innebar att en person som beviljats assistansersättning får behålla den även efter 65-årsdagen.

Diagram 2 Antalet personer med assistansersättning enligt LASS, 1994–2004

(Observera att antalen för åren 2003 och 2004 kan komma att öka något efter uppdateringar av retroaktiva beslut)

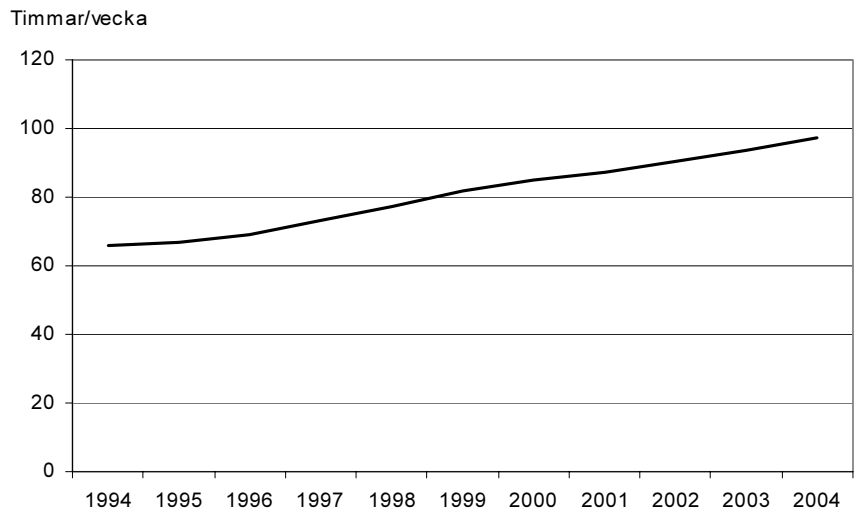
Personer



Källa: Försäkringskassan.

Diagram 3 Antalet beviljade timmar/vecka bland personer med assistansersättning enligt LASS, 1994–2004

(Observera att antalen för åren 2003 och 2004 kan komma att öka något efter uppdateringar av retroaktiva beslut)



Källa: Försäkringskassan.

Sedan år 1994 har antalet personer ökat i samtliga åldersgrupper. Ökningen har varit svagast i åldersgruppen 0–19 år. Mest har antalet personer i åldersgruppen 60 år och äldre ökat, vilket förklaras av den lagändring från år 2001 som innebär att en person som beviljats assistansersättning får behålla den även efter 65-årsdagen.

Personkrets

De flesta personer med assistansersättning har funktionshinder i enlighet med personkrets 3, dvs. varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som inte beror på normalt åldrande. Under år 2004 utgjorde 60 procent av samtliga som beviljats assistansersättning personer i personkrets 3.

Andelen personer i personkrets 1 (personer med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd) var näst störst, 35 procent.

Endast 5 procent hade funktionshinder enligt personkrets 2, betydande och bestående begåvningsmässiga funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder som orsakats av yttre våld eller kroppslig sjukdom.

Under perioden 1995–2004 har antalet personer ökat i samtliga personkretsar. Procentuellt sett har dock ökningen varit störst i personkrets 2.

2.2.4 Personliga assistenter

Det finns inga exakta uppgifter om antalet personliga assistenter. SCB särredovisar inte yrkesgruppen i sin statistik. Uppgifter från de olika arbetsgivarorganisationerna pekar på att över 50 000 personer arbetade som personliga assistenter under år 2003.⁹

Enligt en något äldre beräkning är omkring 40 000 personer anställda som personliga assistenter under en enskild månad.¹⁰ Enligt denna beräkning arbetar flertalet personliga assistenter deltid och personalomsättningen är hög. Vidare är en stor majoritet av de personliga assistenterna kvinnor. Flertalet personliga assistenter är i åldern 20–39 år.

2.3 Assistansanordnare

2.3.1 Olika typer av anordnare

Försäkringskassans statistik

Den assistansberättigade kan, som framgått, välja mellan att låta assistansen organiseras av sin kommun, ett kooperativ eller en annan enskild verksamhet (t.ex. ett företag) alternativt själv vara arbetsgivare för sina assistenter. Försäkringskassan redovisar hur den statliga assistansersättningen fördelas på de anordnare som de

⁹ *Personliga assistenters arbetssituation*. Kommunal 2004.

¹⁰ *Rekrytering av personliga assistenter. Rapport från arbetsgruppen för att underlätta rekryteringen av personliga assistenter* (Ds 2001:72). Socialdepartementet 2001.

assistansberättigade valt.¹¹ Som framgår nedan bör dessa uppgifter tolkas med försiktighet.

Enligt Försäkringskassans statistik anlitar de flesta assistansberättigade kommunen som assistansanordnare. I slutet av år 2004 anordnade kommunerna personlig assistans för knappt 62 procent av alla assistansberättigade, vilket var drygt 6 procent mindre än tio år tidigare.

Den anordnartyp som ökat kraftigast sedan assistansreformen genomfördes är den som kallas "annan serviceorganisation" i Försäkringskassans statistik och som utgörs av olika sorters företag. Mellan 1994 och slutet av år 2004 ökade andelen assistansberättigade som anlitar dessa anordnare från 14 till 23 procent.

Kooperativens andel har varit relativt konstant sedan assistansreformen genomfördes, men minskat något under senare år till 12 procent. Andelen assistansberättigade som är arbetsgivare för sina assistenter har varit under fyra procent sedan assistansreformen genomfördes. Andelen som anlitar flera arbetsgivare har varit under en procent.

De lokala variationerna är, enligt Försäkringskassans statistik, stora när det gäller andel assistansberättigade med enskilda anordnare. I t.ex. Skåne län är kommunen anordnare för mindre än hälften av de assistansberättigade. Detsamma gäller i Göteborg, även om fördelningen på olika anordnare i Västra Götalands län ser ut ungefär som i hela riket. Också i vissa delar av landet med mycket landsbygd och glesbygd är andelen enskilda anordnare stor. Det gäller t.ex. i Jämtlands län där ungefär hälften av de assistansberättigade valt assistans i enskild regi. Andelen kooperativ varierar mindre än andelen privata företag.

Även när det gäller timantal för assistansberättigade med olika anordnare finns det lokala skillnader. I t.ex. Norrbottens län har det genomsnittliga antalet timmar per vecka ökat kraftigt under de senaste åren när det gäller assistansberättigade som ger företag i uppdrag att anordna sin personliga assistans. Samma mönster går också att se på andra håll i landet.

Assistansberättigade som anlitar kooperativ beviljades fler timmar i veckan i slutet av år 2004 än assistansberättigade som valt någon annan anordnartyp. Knappt en femtedel av de assistansberättigade som anlitar kooperativ hade i slutet av år 2004 förhöjd

¹¹ Se information på Försäkringskassans webbplats (www.forsakringskassan.se). Det finns inga motsvarande uppgifter om fördelningen på olika anordnare av den assistans som enbart anordnas enligt LSS.

ersättning, vilket är en betydligt större andel än hos andra anordnartyper. En förklaring till detta kan vara skiftande möjligheter mellan anordnare att redovisa kostnaderna individuellt för varje assistansberättigad, vilket krävs för förhöjd ersättning.

Försäkringskassan påpekar i sin redovisning av dessa uppgifter att siffrorna är osäkra och bör tolkas försiktigt. Det är t.ex. oklart hur stor gruppen som har flera arbetsgivare egentligen är. Många personer kan ha flera arbetsgivare för assistenterna även om Försäkringskassan bara registrerar huvudarbetsgivaren.

Granskning av underlaget för statistiken

Försäkringskassans länskontor i Västra Götaland har i oktober 2005 granskat underlaget i länet för statistiken om anordnartyp. Granskningen visar att 8–9 procent av uppgifterna inte stämde. Kommunernas och kooperativens andelar har överskattats medan företagets andel varit för låg. Orsaker till detta kan vara att den nye assistansanordnaren inte alltid förs in i statistiken när en assistansberättigad byter anordnare. Enskilda anordnare verkar också ibland ha registrerats som kooperativ när det inte varit tydligt om de är kooperativ eller företag.

Om de nya uppgifterna från Västra Götaland är representativa för hela landet så skulle företagets andel av ”assistansmarknaden” vara drygt 30 procent medan kommunernas andel skulle motsvara omkring 60 procent och kooperativens omkring 7–8 procent. Detta är dock mycket osäkert.

2.3.2 Enskilda assistansanordnare

Kvantitativ översikt

Assistanskommittén har fått en lista från Försäkringskassan över anordnare som statlig assistansersättning betalades ut till i december 2004. Listan omfattar samtliga anordnare utom assistansberättigade som är egna arbetsgivare. Kooperativ och företag går inte att skilja från varandra i listan. Listan omfattar inte den assistans som enbart anordnas enligt LSS och betalas av kommunerna. Det kan därför finnas ytterligare anordnare av personlig assistans, men det är inte troligt att någon större mängd enskilda anordnare enbart har assistansberättigade med enbart LSS-beslut.

Sammanlagt betalades assistansersättning i december 2004 ut till cirka 330 kommunala anordnare, inklusive stadsdels- och kommunaldelsnämnder, och ungefär lika många kooperativ och företag. Omkring två tredjedelar av de enskilda anordnarna i listan hade sin hemvist i landets tre största län. I Stockholms län handlar det om cirka 90 stycken, i Skåne län knappt 70 stycken och i Västra Götalands län cirka 35 stycken. I de övriga länen fanns det upp till ett drygt dussin enskilda anordnare. Några regionala mönster är svåra att urskilja.

Anordnarna är förtecknade på hemorten. Det går därför inte att se hur många enskilda anordnare som har assistansberättigade i flera kommuner eller län. Det kan noteras att Försäkringskassan i Uppsala län hösten 2004 gjorde en inventering av de enskilda anordnare som hade assistansberättigade i länet. Resultatet blev en lista på cirka 25 enskilda anordnare, av vilka endast sex hade sin hemvist i länet. Det kan också noteras att det i Östergötlands län fanns cirka 50 assistansanordnare, av vilka nästan en tredjedel hade sin hemvist i andra län än Östergötland.

Assistanskommitténs enkäter till enskilda assistansanordnare och kommuner

Enkätundersökningar som Assistanskommittén genomfört bland omkring 200 enskilda assistansanordnare och omkring 100 kommuner (se bilaga 7 och 8) ger också en del kunskap om dagens utbud av assistansanordnare.

Bland de enskilda assistansanordnarna – kooperativ såväl som företag – är variationen stor när det gäller antalet assistansberättigade och personliga assistenter. I grova drag är marknaden delad i tre någorlunda stora andelar assistansanordnare som anlitas av 1–2 assistansberättigade, 3–9 assistansberättigade respektive 10 eller fler assistansberättigade. Några enskilda assistansanordnare, särskilt några företag, är mycket stora. Av dem som svarat på enkäten anlitas fyra enskilda anordnare av drygt 100–500 assistansberättigade.¹²

¹² I Assistanskommitténs referensgrupp för enskilda anordnare finns ett företag representerat som har uppdrag från omkring 600 assistansberättigade. Kommittén har även haft kontakt med ett annat företag med uppdrag att anordna assistans för omkring 600 assistansberättigade.

Tabell 1 Enskilda assistansanordnares uppdrag att anordna personlig assistans (andel i procent)

<i>Hur många brukare erhåller assistans genom företaget/kooperativet? Ange det antal brukare ni hade den 31 december 2004</i>	<i>Andel i procent</i>
1–2 brukare	38
3–9 brukare	28
10 eller fler brukare	34

Samma variation i storlek finns om man ser till antalet anställda personliga assistenter. Även här finns det tre någorlunda lika stora andelar med 1–9 anställda assistenter, 10–35 anställda assistenter respektive 36 eller fler assistenter.

Tabell 2 Anställda personliga assistenter hos enskilda assistansanordnare (andel i procent)

<i>Hur många assistenter var anställda under föregående månad?</i>	<i>Andel i procent</i>
1–9 assistenter	33
10–35 assistenter	32
35 eller fler assistenter	35

Omkring hälften av de enskilda assistansanordnarna uppger att de räknar med att expandera i framtiden när det gäller antalet assistansberättigade eller personliga assistenter, medan omkring en fjärdedel inte gör det. Främst är det de större enskilda anordnarna som räknar med att expandera.

Omkring en av fyra enskilda assistansanordnare har en särskild inriktning på verksamheten. Några omfattande skillnader mellan större och mindre anordnare går inte att se när det gäller denna fråga. De vanligaste inriktningarna tycks gälla funktionshinder (psykiskt eller fysiskt), hur aktiv den assistansberättigade själv är genom att t.ex. ta på sig arbetsledaransvar samt barn och ungdomar.

Inte mindre än 95 procent av de svarande kommunerna uppger att det finns andra assistansanordnare i kommunen. Dessutom svarar 90 procent av kommunerna att de känner till alla eller flertalet av dessa anordnare. En nästan lika stor andel kommuner säger

att de har kontakt med andra anordnare, men de allra flesta har detta endast vid behov.

Nästan samtliga svarande kommuner säger att de ger assistansberättigade och deras närstående information om möjligheten att välja annan assistansanordnare än kommunen. I de allra flesta fall handlar det om muntlig information. En mindre andel uppger att de har skriftlig information, i första hand broschyr eller liknande med beskrivande information om personlig assistans. Några kommuner, 7 procent av de svarande, säger att de har en lista med assistansanordnare som finns i kommunen.

Det finns en viss, ömsesidig misstro mellan kommunerna och enskilda anordnare. Det framgår inte minst av enkätundersökningarnas öppna svar. Vissa enskilda anordnare tycker inte att kommunen tar sitt ansvar att informera om deras verksamhet och att kommunerna vill ta åt sig så mycket som möjligt av assistansen. Det finns också hos flera av dessa anordnare en kritisk attityd gentemot kommunen som anordnare.

Samtidigt visar enkäten till enskilda assistansanordnare att de företag och kooperativ som anlitar kommunen för att få hjälp att klara vissa assistanssituationer är nöjda med hjälpen. Drygt hälften av dem som har denna erfarenhet svarar bra eller mycket bra på frågan hur kommunen fungerar. Det bör påpekas att de flesta enskilda anordnare inte har någon erfarenhet av att anlita kommunen.

De allra flesta företag eller kooperativ har skriftliga avtal med den assistansberättigade. Enkätsvaren visar att 85 procent av de enskilda anordnarna har skriftliga avtal med sina brukare.

För kommunerna ser det lite annorlunda ut. På frågan om kommunen har skriftliga avtal med brukarna av personlig assistans svarar 40 procent att de har sådana avtal med alla eller flertalet och 33 procent med en mindre del.

Medlemskap i arbetsgivarorganisationer

En stor andel av de enskilda assistansanordnarna är medlemmar i någon arbetsgivar- eller branschorganisation. Kooperationens Förhandlingsorganisation (KFO) har cirka 300 anordnare av personlig assistans som medlemmar, av vilka omkring en tredjedel utgörs av assistansberättigade som är arbetsgivare för sina assistenter.

Vårdföretagarna, som ingår i Almega, har drygt etthundra enskilda assistansanordnare som medlemmar. Vårdföretagarna är en arbetsgivar- och intresseorganisation med bl.a. ett branschområde för omsorger om funktionshindrade.

Kommunala Företagens Samorganisation (KFS) har drygt tjugo enskilda assistansanordnare som medlemmar.

Dessutom har Arbetsgivaralliansen ett fåtal enskilda assistansanordnare som medlemmar.