

6 Ökad uppföljning och kontroll av assistansersättning

6.1 Ändamålsenlig användning av assistansersättning

Assistanskommitténs bedömning

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

6.1.1 Motiv

De myndigheter som betalar ut ersättning till personlig assistans har i dag små möjligheter att följa upp hur ersättningen används. En del av användningen går över huvud taget inte att följa upp. Sanktionsmöjligheterna är också mycket begränsade.

När assistansreformen trädde i kraft betalade staten ut assistansersättning motsvarande de kostnader den assistansberättigade hade för sin assistans. Efter ett par år infördes istället en schabloniserad timersättning. Förändringen innebar att det allmänna till stor del släppte kontrollen av hur medel till personlig assistans används. Istället betonade lagstiftaren den assistansberättigades självbestämmande över ersättningen (prop. 1996/97:150). Avsikten med den schabloniserade timersättningen var att förenkla administrationen för staten och för anordnare av personlig assistans. På det sättet skulle resurser mer direkt kunna komma de assistansberättigade till godo. Det är uppenbart att administrationen förenklats sedan den schabloniserade timersättningen infördes. I vilken utsträckning som detta inneburit att assistansanordnare använt mer resurser till att förbättra kvaliteten i den personliga assistansen går inte att säga med säkerhet.

Som framgår av avsnitt 4.2.5 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. Det var dessa exempel som föranledde regeringen, att år 2004 ge RFV i uppdrag att se över det nuvarande systemet med schabloniserad timersättning i syfte att öka den ekonomiska kontrollen av hur den statliga assistansersättningen används och därmed minska utrymmet för att assistansersättning används till annat än kostnader för personlig assistans. Att bedöma omfattningen av dessa icke avsedda användningar av assistansersättning är svårt. Varken RFV eller vi har kunnat presentera en samlad bild. Många av de aktörer vi haft kontakt med har dock givit konkreta bilder av vad det kan handla om.

Vårt intryck är att de flesta verksamheter med personlig assistans fungerar väl. Det hindrar inte att exemplen på att assistansersättningen används till annat än kostnader för personlig assistans måste tas på allvar. Möjligheten att öppet och utan efterräkningar kunna använda ersättning för personlig assistans till annat än kostnader för personlig assistans utgör i sig ett allvarligt problem. För assistansreformens trovärdighet måste de myndigheter som betalar ut ersättning för personlig assistans kunna följa upp och kontrollera till vad ersättningen används i syfte att säkerställa en ändamålsenlig användning.

Samtidigt måste fördelarna med en schabloniserad timersättning tas till vara. Nu, precis som när den schabloniserade timersättningen tillkom, är det angeläget att statens resurser för assistansersättning inte används till mer administration än nödvändigt. Det är också angeläget att uppföljningen och kontrollen inte kräver så mycket administrativt arbete hos assistansanordnarna att de många mindre enskilda anordnarna riskerar att slås ut enbart av detta skäl. Vi har därför inte på allvar övervägt möjligheten att gå tillbaka till det system för kostnadskontroll som tillämpades när assistansreformen genomfördes.

6.1.2 Intressenter

Flera olika intressenter bör ha nytta av en ökad uppföljning och kontroll av ersättning för personlig assistans. I princip rör det sig om samma intressenter som vid tillsyn av verksamheter med

personlig assistans, dvs. assistansberättigade och deras organisationer, anordnare och deras organisationer, personliga assistenter och deras fackliga företrädare, forskare, stat och kommuner (de senare som finansiärer av personlig assistans) samt medborgare. Se mer om detta i avsnitt 5.1.2.

6.1.3 Vårt arbete

Inriktning och avgränsning

Frågor om uppföljning och kontroll av ersättning till personlig assistans berör direkt och indirekt en rad frågor om dagens regler för hur ersättningen skall användas. Vi har valt att koncentrera arbetet med denna del av uppdraget till

- vilka regler som skall gälla för användning av ersättning till personlig assistans,
- vilka möjligheter som ansvariga myndigheter skall ha att följa upp och kontrollera till vad ersättning för personlig assistans används,
- vilka sanktionsmöjligheter som utbetalande myndigheter skall förfoga över.

Regeringens uppdrag till RFV, som lämnats vidare till oss, avsåg den statliga assistansersättningen. Eftersom vi strävar efter en samlad syn på personlig assistans, oavsett vem som finansierar insatsen, lämnar vi i avsnitt 6.2 vissa övergripande förslag som avser användning och möjligheter till uppföljning och kontroll av all ersättning till personlig assistans. Vi ser ingen anledning att ha olika krav på vad ersättningen får användas till beroende på om den utbetalas av stat eller kommun. När det gäller mer detaljerade förslag i avsnitten 6.3–6.5 om handläggning, inklusive redovisning och sanktioner, begränsar vi oss till förslag som avser Försäkringskassans arbete. Vi ser gärna att kommunerna söker ledning i detta, men respekterar deras rätt till självstyre.

Vårt fokus ligger på förhållandet mellan utbetalande myndigheter och betalningsmottagare. Vi är medvetna om att det finns frågor om förhållandet mellan assistansberättigade och assistansanordnare som bör uppmärksammas i syfte att stärka den assistansberättigades möjligheter till självbestämmande genom insyn och kontroll av hur anordnaren använder ersättning till personlig assi-

stans. Några av dessa frågor berörs här, men vi lämnar i enlighet med direktiven främst förslag till hur utbetalande myndigheters uppföljning och kontroll bör utformas.

Vi är medvetna om att det också finns frågor om förhållandet mellan statens och kommunernas ansvar som har betydelse för användningen av assistansersättningen. Det gäller framför allt innebörden av kommunernas basansvar och därmed sammanhängande kostnader för bl.a. sjuklöneersättning till enskilda assistansanordnare. Vi återkommer till dessa frågor i vårt slutbetänkande, där vi enligt direktiven bl.a. skall analysera orsaker till dagens kostnadsutveckling och föreslå åtgärder som kan dämpa kostnadsutvecklingen på sikt. En tydligare gränsdragning mellan stat och kommun bör kunna underlätta uppföljning och kontroll av vad assistansersättningen används till.

Arbetsprocess

Vi har arbetat med den del av direktiven som gäller uppföljning och kontroll av ersättning för personlig assistans i tre steg:

1. Först studerade vi RFV:s rapport till regeringen och sammanställde de remissyttranden som kommit till regeringen.¹ Av remissinstansernas synpunkter drog vi slutsatsen att förslagen i rapporten var fruktbara att diskutera vidare, även om konsekvenserna av dem behövde analyseras ytterligare. Men vi kunde också konstatera att det fanns andra sätt att närma sig frågan om ökad uppföljning och kontroll än det som RFV prövat.
2. Utifrån direktiven formulerade vi ett antal kriterier för att bedöma effekterna av olika sätt att öka uppföljningen och kontrollen. Efter att ha inventerat olika angreppssätt och verktyg, bl.a. utifrån remissinstansernas synpunkter, urskilde vi fyra alternativa modeller för ökad uppföljning och kontroll.
3. En stor del av arbetet handlade sedan om att samla in uppgifter om hur assistansersättningen hanteras i dag och diskutera effekter av olika lösningar, bl.a. med våra referensgrupper och med arbetsgivarorganisationer. I samband med dessa diskussioner har vi också uppmärksammat sambandet mellan ökad uppföljning och kontroll och en tydligare och mer aktiv tillsyn.

¹ Alla som skickat in remissyttranden till Socialdepartementet refereras här som remissinstanser oavsett om de fått remissen från departementet eller sänt in ett svar på eget initiativ.

Den grundläggande frågan har givetvis varit hur väl olika lösningar svarar mot det övergripande syftet att säkerställa att ersättning för personlig assistans används på ett ändamålsenligt sätt. Men vi har också lagt särskild vikt vid att uppföljningen och kontrollen skall bidra till likvärdiga villkor för assistansanordnarna. De anordnare som tar ett stort ansvar för arbetsmiljö, fortbildning och olika kvalitetskrav i assistansen skall inte missgynnas i förhållande till dem som är mindre seriösa. Samtidigt är det viktigt att uppföljningen och kontrollen inte leder till att andra negativa effekter för den personliga assistansen uppstår. I arbetet med överväganden och förslag har vi särskilt beaktat följande aspekter:

- Hur påverkas möjligheterna för olika assistansberättigade att få en god assistans? Finns det alternativ för uppföljning och kontroll som riskerar att försämra möjligheten att få tillgång till en god personlig assistans för någon kategori – det kan gälla barn, äldre och personer med särskilt omfattande servicebehov?
- Hur påverkas den assistansberättigades självbestämmande? Vilka effekter får de olika alternativen för den assistansberättigades kontroll över assistansersättningen? Ökad uppföljning och kontroll hos den som betalar ut assistansersättning får inte inskränka den assistansberättigades självbestämmande.
- Får olika anordnare likvärdiga villkor? Uppföljningen och kontrollen får inte leda till att vissa anordnare särskilt gynnas eller missgynnas.
- Hur påverkas det administrativa arbetet för anordnare och Försäkringskassan? Uppföljningen och kontrollen får inte resultera i en kännbar ökning av det administrativa arbetet för anordnaren och Försäkringskassan. Detta är inte minst viktigt mot bakgrund av att formerna för uppföljning och kontroll måste ha en bred acceptans hos de berörda parterna.
- Hur påverkas kostnadsutvecklingen? Uppföljningen och kontrollen behöver i sig inte leda till att kostnadsutvecklingen dämpas, däremot får den inte leda till en högre takt i denna utveckling.
- Vilka möjligheter har Försäkringskassan att besluta om och handlägga olika verktyg för uppföljning och kontroll? Verktygen måste kunna hanteras av Försäkringskassan.

6.1.4 Alternativa modeller för ökad uppföljning och kontroll

Fyra modeller

De olika alternativ som vi prövat har alla utgått från att regelverket för ersättning för personlig assistans behöver förtydligas när det gäller användningen av denna ersättning. Alternativen skiljer sig främst åt när det gäller användningen av ekonomiska styrmedel för att öka Försäkringskassans möjligheter till uppföljning och kontroll:

Alternativ 1. Reglering på individuell nivå av lönekostnaderna

Alternativet är identiskt med det förslag som presenteras av RFV och innebär således att lönebidragen skall omfatta minst en viss andel av assistansersättningen. RFV nämnde 87 procent som ett exempel på lämplig nivå, men denna summa är inte given. Vidare skall bidragen redovisas individuellt för varje brukare till Försäkringskassan. Dessutom skall de uppgifter som anordnaren lämnar kunna kontrolleras, t.ex. genom att Försäkringskassan får del av de kontrolluppgifter som lämnas till Skattemyndigheten.

Alternativ 2. Reglering på kollektiv nivå av lönekostnaderna

I likhet med RFV:s förslag delas assistansersättningen i detta alternativ upp i en del för lön och anställningsförmåner och en del för administration av assistansen. Bidragen skall dock redovisas kollektivt för anordnarens samtliga brukare. Det innebär att den totala summan som anordnaren har betalat ut i lön för personliga assistenter skall motsvara minst en viss andel av den assistansersättning som anordnaren har kunnat disponera. Uppgår inte löneandelen till den fastställda gränsen, skall mellanskillnaden återbetalas till Försäkringskassan. Kravet på kollektiv redovisning, som gäller i förhållandet mellan anordnaren och Försäkringskassan, kan kompletteras med att assistansberättigade och anordnare avtalar om att brukaren för sin del skall få bidragen individuellt redovisade. Även här skall anordnarens uppgifter kunna kontrolleras, t.ex. genom att Försäkringskassan får del av de kontrolluppgifter som lämnas till Skattemyndigheten.

Alternativ 3. Differentierade schabloner

I detta alternativ skulle det ekonomiska styrmedlet inte direkt beröra de personliga assistenternas löner eller innebära någon annan efterhandskontroll. Istället skall en tydligare styrning av assistansersättning efter behov begränsa marginalerna för ”missbruk” av assistansersättning. Vid beslut om personlig assistans skall Försäkringskassan i denna modell välja nivå på assistansersättningen utifrån t.ex. tre schabloniserade nivåer. Av dessa nivåer är det tänkt att någon skall vara lägre än dagens timbelopp, någon överensstämma med det timbelopp som utgår i dag och någon ligga över timbeloppet. Den högre nivån är vidare tänkt att inkludera förhöjd ersättning, som alltså inte längre skall sökas i efterhand.

Alternativ 4. Endast tillgång till kontrollavgifter för skatt och sociala avgifter

Detta alternativ innebär att uppföljningen och kontrollen genomförs utan ekonomiska styrmedel. Här finns ingen miniminivå för den andel av assistansersättningen som skall användas till lönekostnader. Däremot får Försäkringskassan tillgång till Skatteverkets kontrollavgifter rörande löner och sociala avgifter.

De olika modellerna bygger bl.a. på synpunkter från de instanser som yttrat sig över RFV:s rapport om ökad kostnadskontroll. Det finns också förslag på lösningar i remissvaren som vi tidigt valde att inte gå vidare med. Några remissinstanser, bl.a. STIL och Frösunda LSS AB, har föreslagit att den del av assistansersättningen som blir kvar på brukarens konto när löner, administrativa kostnader och andra omkostnader betalats skall inkomstbeskattas. Vi bedömer att en sådan lösning knappast förhindrar missbruk av assistansersättningen. Som framgår nedan vill vi tvärtom förhindra att assistansersättning används till annat än kostnader för personlig assistans.

RFV nämner i sin rapport om ökad kostnadskontroll ytterligare en möjlighet som vi inte undersökt närmare. Det handlar om att Försäkringskassan skulle sätta in assistansersättning på spärrade konton för varje assistansberättigad. Anordnare skulle debitera kontot. Vid utbetalning av ersättning för lön skulle skatter och sociala avgifter automatiskt dras från kontot. Modellen bygger på ett tidigare utredningsförslag om svarta pengar inom byggsektorn. Försäkringskassan bedömer i sin rapport att den skulle erbjuda

goda möjligheter att kontrollera användningen av assistansersättning, men att den skulle ta lång tid att införa. Vi har avstått från att utreda denna kontrollmöjlighet, eftersom den tar bort en viktig del av arbetsgivaransvaret från anordnarna och sannolikt skulle kräva en omfattande administration hos Försäkringskassan.

Flera remissinstanser föreslår ett utvecklat tillstånds- och tillsynsförfarande som alternativ till ökad uppföljningen och kontroll. Det gäller bl.a. Sveriges Kommuner och Landsting, Vårdföretagarna, Malmö kommun, Katrineholms kommun, Jönköpings kommun och KFS. Som framgår av kapitel 5 ser vi flera skäl till att förstärka tillsynen av verksamheter med personlig assistans och att införa tillståndsplikt för enskilda assistansanordnare. Tillsyn och tillståndsplikt kan bidra till en generellt bättre kvalitet i den personliga assistansen, och därmed också ha betydelse för hur assistansersättningen hanteras av olika anordnare. Eftersom tillsynen och tillståndsplikten vid LSS-insatser är knutna till den sociala tillsynen kan de dock inte ha någon avgörande betydelse för uppföljning och kontroll av vad assistansersättning används till. Med tanke på assistansreformens intentioner är det också svårt att ställa och följa upp så detaljerade krav på verksamheten att detta helt kan ersätta uppföljning och kontroll av vad assistansersättningen används till. Tillsyn och tillstånd kan därför inte vara ett reellt alternativ till ökad uppföljning och kontroll. Däremot kan en tydligare och mer aktiv tillsyn av kvalitet och en effektiv uppföljning och kontroll förstärka varandra och bidra till ett effektivt och ändamålsenligt resursutnyttjande såväl inom staten som i verksamheter med personlig assistans.

Hur väl svarar modellerna mot kraven på uppföljning och kontroll?

Vi anser att det finns starka skäl för en bestämmelse om att assistansersättning endast får användas till kostnader för personlig assistans. En sådan reglering ger grunden för krav på redovisning och sanktioner som återkrav och stopp av fortsatta utbetalningar vid brott mot bestämmelsen. Att det i dag inte finns en tydlig bestämmelse om vad assistansersättning får användas till är en viktig orsak till det ”missbruk” av assistansersättning som regeringen uppmärksammat i sitt uppdrag till RFV. Bristen på en sådan bestämmelse gör att också enstaka exempel på sådana användningar kan leda till att assistansreformens trovärdighet

ifrågasätts, eftersom dessa användningar inte kan beivras och leda till sanktioner. Våra referensgrupper för kommuner, enskilda anordnare, länsstyrelser och Försäkringskassan tillstyrker alla att användningen av ersättning för personlig assistans i lag begränsas till kostnader för personlig assistans.

Ett juridiskt ramverk måste dock kombineras med kraftfulla medel för att kontrollera efterlevnaden av bestämmelsen om vad assistansersättning får användas till. Att enbart förlita sig på revisionsmässiga kontroller skulle leda till en orimligt stor administration på Försäkringskassan, åtminstone i ett första skede efter att bestämmelsen införts. De olika modeller vi arbetat med har olika förutsättningar att bidra till en effektiv uppföljning och kontroll enligt de kriterier vi angett ovan.

Alternativ 1. Reglering på individuell nivå av lönekostnaderna

Alternativ 1 ger goda möjligheter för staten att följa upp och kontrollera till vad assistansersättning används, främst genom att kraftfullt bidra till att en stor andel av assistansersättningen används till lönekostnader. Som RFV konstaterar har detta alternativ också fördelar när det gäller insyn i verksamheten för assistansberättigade och andra berörda. Alternativet har också fått stöd från flera remissinstanser, såväl statliga myndigheter som brukarorganisationer och flera kommuner.

Andra som yttrat sig över RFV:s rapport är kritiska. En viktig kritik gäller att denna form av kontroll begränsar anordnarens möjligheter att fördela eventuella överskott mellan assistansberättigade för att på det sättet täcka underskott i assistansersättningen hos andra assistansberättigade. Vissa anordnare varnar för utslagning av seriösa aktörer och minskade valmöjligheter för assistansberättigade, vilket också framkommit vid diskussioner i vår referensgrupp för enskilda anordnare. Kooperativ som varit verksamma sedan assistansreformen genomfördes, bl.a. STIL och JAG, hävdar vidare att alternativ 1 försvårar eller omöjliggör deras sätt att använda olika assistansberättigades ersättning för gemensamma ändamål. Vi drar slutsatsen att dessa varningar måste tas på allvar. Alternativet innebär att nuvarande praxis när det gäller anordnarens möjligheter att använda assistansersättning till olika brukare för gemensamma assistansändamål ändras. Enligt vår uppfattning går det inte att motivera en så omfattande förändring enbart med hän-

visning till de exempel som förekommit på att assistansersättning används till annat än personlig assistans.

Ytterligare invändningar är att den föreslagna lönegränsen snedvrider konkurrensen till förmån för dem som bara har assistans på dagtid, vilket bl.a. JAG och STIL hävdar. Enligt Sveriges Kommuner och Landsting strider förslaget om att reglera lönekostnaderna mot bestämmelser i LSS. Andra remissinstanser har synpunkter på fördelningen av den administrativa tiden i förhållande till lönen.

Några kommuner hävdar, liksom Sveriges Kommuner och Landsting, att alternativ 1 skulle bli mycket kostsamt för de kommuner som inte har en individuell redovisning av assistansersättningen. Detta stämmer dock inte med erfarenheterna hos några av de kommuner som ingår i vår referensgrupp för kommuner och som infört individuell redovisning i sin bokföring. Dessa hävdar att en sådan redovisning är kostnadseffektiv, inte minst eftersom den ger dem själva bättre överblick över hur ersättningen används (se avsnitt 4.2.2). Samtidigt är de kritiska mot alternativ 1 av andra skäl, främst för att det begränsar möjligheterna till interna omfördelningar mellan olika assistansberättigade. Som RFV påpekar skulle alternativ 1 sannolikt leda till fler ansökningar om förhöjd ersättning, inte minst från kommuner som i dag saknar den individuella redovisning av assistansersättningen som är en förutsättning för förhöjd ersättning. Möjligen skulle det också behövas ytterligare former för staten att fördela de medel som återbetalas i detta system till assistansberättigade med behov som i dag täcks genom omfördelningar hos anordnare, vilket ytterligare skulle fördyra statens administration av assistansersättningen.

Ytterligare en kritik som har framförts mot alternativ 1 är att den tenderar att styra lönesättningen för personliga assistenter mot en sorts enhetslön, som kraftigt begränsar möjligheterna till individuell lönesättning och på sikt också möjligheterna att rekrytera personliga assistenter. KFS skriver att förslaget om lönenivå inte tagit hänsyn till de variationer som råder inom området. Vårdföretagarna vill inte ha en reglering av lönerna, eftersom de anser att den riskerar att inskränka den fria förhandlingsrätten. Också detta är en risk att ta på allvar, även om det är svårt att i dag exakt förutsäga utvecklingen.

Alternativ 2. Reglering på kollektiv nivå av lönekostnaderna

Alternativ 2 svarar också väl mot statens intresse av att följa upp och kontrollera till vad assistansersättning används. Även i detta alternativ begränsas möjligheterna till felaktig användning av assistansersättning genom att en stor andel av ersättningen måste användas till lönekostnader. En redovisning och en miniminivå på kollektiv nivå medför inga särskilda risker för ökade kostnader för den personliga assistansen. Den bör inte heller kräva något omfattande administrativt merarbete för myndigheter och assistansanordnare. I förhållande till den assistansberättigades inflytande och kontroll innebär en redovisning på kollektiv nivå inga direkta fördelar jämfört med dagens situation. Inget hindrar dock att denna redovisning kompletteras med en intern individuell redovisning som assistansberättigade och anordnare själva avtalar om.

Även alternativ 2 har kritiserats för att det kan komma att styra lönesättningen för personliga assistenter mot en enhetlig lön. Vi bedömer att risken för detta är betydligt mindre än vid alternativ 1. Det är dock rimligt att anta att alternativ 2 leder till att den andel av assistansersättningen, som sammantaget används till löner hos en anordnare, på sikt inte kommer att understiga den lägsta nivå för lönekostnader som staten fastställer.

Vid de kontakter som kommittén haft med anordnare, arbetsgivarorganisationer och brukare framgår att de problem som lyfts fram när det gäller de negativa effekterna av en fastställd lägsta nivå enligt RFV:s förslag blir mindre eller försumbara vid en kollektiv redovisning av assistansersättningen. Representanter för arbetsgivare och anordnare har också framfört att det behövs en reglering, för att undvika att mindre nogräknade anordnare betalar ut extremt låga löner och därmed snedvrider konkurrensen.

Alternativ 3. Differentierade schabloner

Alternativet är förknippat med flera risker för oönskade konsekvenser utan att med större sannolikhet ge de kontrollmöjligheter som vi eftersträvar. Vår referensgrupp för Försäkringskassan, med deltagare från olika länskontor, har pekat på svårigheter för handläggare att redan från början avgöra vilken nivå som är den rätta för olika assistansberättigade. Detta skulle kunna leda till en mängd

omprövningar och nya beslut, vilket går ut över de assistansberättigades möjligheter till stöd och service och kan skapa administrativa merkostnader för staten, som knappast uppvägs av att hanteringen av förhöjd ersättning försvinner i detta alternativ. Försäkringskassans representanter tvivlade vidare på att särskilt många assistansberättigade över huvud taget skulle kunna hamna på en lägre ersättningsnivå än dagens timersättning. De varnade också för att en modell med differentierade schablonnivåer kan missgynna assistansberättigade som har svårt att göra sin röst hörd samt att assistansen skulle bli mindre flexibel.

Till detta kommer andra möjliga effekter av alternativ 3 som är svåra att förutse i detalj. Bedömningarna av ersättningsnivåerna skulle t.ex. kunna komma att glida över tid. Om de skulle tendera att glida mot de högsta nivåerna så kan resultatet bli kraftigt högre utgifter för stat och kommuner. Skulle bedömningarna å andra sidan glida mot de lägre nivåerna så kan det gå ut över de assistansberättigades möjligheter att få stöd och service.

Det finns också andra osäkra faktorer i sammanhanget. Det gäller bl.a. den assistansberättigades möjligheter att påverka hur de beviljade timmarna fördelas över dygnet, t.ex. till kvällstid som höjer lönekostnaderna genom OB-tillägg. Vid en samlad bedömning av alternativet med en differentiering av den schabloniserade timersättningen står det klart att det rör sig om en genomgripande förändring som inte kan motiveras med hänvisning till behovet av ökad uppföljning och kontroll. Om en sådan förändring genomförs av andra skäl, kräver den mer ingående förstudier och konsekvensanalyser än vad vi har haft möjlighet att genomföra i arbetet med detta delbetänkande.

Alternativ 4. Endast tillgång till kontrolluppgifter för skatt och sociala avgifter

Detta alternativ ger ytterst begränsade möjligheter till verklig uppföljning och kontroll. För att över huvud taget ha någon effekt kräver alternativet att en mycket omfattande uppföljnings- och revisionsverksamhet byggs upp inom Försäkringskassan, i synnerhet när en reglering av vad assistansersättningen skall användas till träder i kraft. Vår referensgrupp för enskilda assistansanordnare har också särskilt pekat på att alternativ 4 ger ett alltför stort spelrum åt oseriösa assistansanordnare. Till skillnad från alternativ 1 och 2

ges i det alternativet inga anvisningar om hur medlen skall fördelas mellan lön och övriga kostnader.

Slutsats

Av de ekonomiska styrmedel som vi utrett svarar alternativ 2 bäst mot statens intresse av ökad uppföljning och kontroll av assistansersättning utan att leda till oönskade eller svårbedömda konsekvenser för den personliga assistansen i övrigt.

Även om vi inte föreslår att en intern individuell redovisning skall vara ett villkor för utbetalning av assistansersättning, vill vi framhålla fördelarna med att assistansanordnare kan se och visa hur assistansersättningen används för varje enskild assistansberättigad. För den assistansberättigade kan möjligheterna till självbestämmande öka med en intern individuell redovisning, förutsatt att denne får tillgång till redovisningen. För assistansanordnare ger en sådan redovisning viktig kunskap om den personliga assistansen och kostnaderna för denna. Det senare visar inte minst erfarenheterna från kommuner som utan större investeringar infört individuell redovisning.

Vi utgår från att fördelarna med en intern individuell redovisning skall göra att fler anordnare väljer sådana lösningar för sitt interna arbete – och gör dessa tillgänglig för de assistansberättigade – också utan att staten tvingar dem.

6.2 Assistansersättning skall endast användas till kostnader för personlig assistans.

Assistanskommitténs bedömning

- 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 sakna möjligheter att agera i situationer där ersättningen 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.

Assistanskommitténs förslag

- Det införs bestämmelser i LSS och LASS om att ersättning för personlig assistans endast får användas till kostnader för personlig assistans.

6.2.1 Reglering i både LSS och LASS

RFV tar i sin rapport om skärpt kostnadskontroll inte upp behovet av en generell reglering av vilka kostnader som assistansersättning får användas till. Däremot föreslår RFV att regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, enligt LASS skall få möjlighet att meddela föreskrifter om vilka kostnader assistansersättningen får täcka. Vidare föreslår RFV att det i LASS-förordningen skall föreskrivas att Försäkringskassan får meddela föreskrifter om beräkningen av assistansersättningen och om vilka kostnader assistansersättningen får täcka. RFV föreslår att den lägsta nivån för lönekostnaderna skall regleras på det sättet och håller öppet för att ytterligare detaljregleringar kan behövas efter hand.

Remissinstanserna är i huvudsak positiva till att regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, skall kunna föreskriva vilka kostnader assistansersättningen får täcka. JO anser dock att utformningen av kontrollen i föreskrifter bör utredas ytterligare. Föreningen JAG anser att man borde föreskriva i lag att assistansberättigades hela individuella ersättning måste användas för köp av personlig assistans hos en assistansanordnare. Några remissinstanser framhåller att frånvaron av förslag om reglering av den del av ersättningen som inte används till lönekostnader möjliggör fortsatt "missbruk" av assistansersättning. Ytterligare några remissinstanser varnar för att en ingående detaljreglering kan leda till ökad administration och motverka de assistansberättigades möjligheter till självbestämmande.

Vi bedömer att det behövs en generell reglering som omfattar både kommunalt och statligt finansierad assistans. Av regleringen skall framgå att ersättning för personlig assistans endast får användas till kostnader för personlig assistans. Att enbart reglera vissa användningar av den statliga assistansersättningen räcker inte för att säkerställa en ändamålsenlig användning av ersättningar för

personlig assistans. Utan en tydlig och generell reglering kommer utbetalande myndigheter även i fortsättningen att sakna möjligheter att agera i situationer, där ersättning för personlig assistans används till annat än kostnader för detta. Därmed skulle det ständigt finnas risk att det uppstår nya situationer som hotar att minska assistansreformens trovärdighet. Den formulering som finns i 1 § LASS och som anger att lagen ”innehåller föreskrifter om ersättning av allmänna medel till vissa funktionshindrade för kostnader för personlig assistans” ger inte tillräckligt stöd för en reglering hur assistansmedlen skall användas.

Att enbart reglera detta i förordning eller på myndighetsnivå räcker inte heller. Som framgår av avsnitt 6.1.4 utgör en reglering av assistansersättningens användning grunden för utbetalande myndigheters uppföljning och kontroll av hur denna ersättning används, inklusive möjligheter att återkräva belopp som används felaktigt och stoppa utbetalning av fortsatt ersättning. Det är angeläget att samma regel gäller all ersättning till personlig assistans från utbetalande myndigheter, dvs. oavsett om stat eller kommuner ansvarar för finansieringen. Vi föreslår därför att samma regel införs i LSS och LASS. Med hänsyn till det kommunala självstyret föreslår vi inga ytterligare regleringar av den assistansersättning som kommunerna betalar ut.

När det gäller den statliga assistansersättningen föreslår vi, i likhet med RFV, att regeringen skall kunna meddela föreskrifter om mer detaljerade bestämmelser om assistansersättningens användning. En generell reglering av hur ersättning för personlig assistans skall användas bör förenas med insatser som bidrar till att tydliggöra assistansanordnarens roll och ansvar. En sådan strävan går som en röd tråd genom våra förslag om tillsyn och tillstånd och bör även vara en del av strategin för ökad uppföljning och kontroll av assistansersättningen. Som framgår av avsnitt 6.4 föreslår vi därför att assistansersättning skall betalas ut direkt till den eller de anordnare som den assistansberättigade anger. Anordnaren, som är arbetsgivare för den assistansberättigades personliga assistenter, skall ansvara för att ta emot och hantera assistansersättningen på uppdrag av den assistansberättigade och enligt avtal med denne. Anordnaren skall också till Försäkringskassan redovisa till vad den statliga assistansersättningen använts samt kunna verifiera detta.

6.2.2 Vilka kostnader omfattar regleringen av LASS?

En bestämmelse om vad assistansersättning får användas till förutsätter att personlig assistans kan definieras tillräckligt tydligt. Vi bedömer att det redan nu finns tydliga skrivningar i LSS och förarbetena för att en sådan reglering skall vara meningsfull. I avsnitt 4.2.1 återges relevanta avsnitt i förarbeten och texter från RFV/Försäkringskassan.

En kostnad, som inte berörs i förarbetena eller i RFV:s beräkningar och rekommendationer, är överskottet i en verksamhet med personlig assistans. Överskott är en förutsättning för enskild verksamhet, särskilt i företag. Dagens breda utbud av olika anordnartyper och anordnare är bl.a. en följd av att det varit möjligt för vinstdrivande verksamheter att etablera sig som assistansanordnare. Det är viktigt att denna möjlighet bibehålls. Regeringen har inte heller i sitt uppdrag till RFV och direktiv till oss tagit upp frågan om att förbjuda överskott i verksamheter med personlig assistans. Däremot har regeringen efterfrågat förslag som leder till att mycket stora vinster förhindras. Att exakt fastställa hur stor vinst som en enskild assistansanordnare skall kunna göra är knappast möjligt. Med vårt förslag om en fastställd miniminivå för den del av ersättningen som skall användas till lönekostnader kommer anordnarnas marginaler för vinster dock att begränsas till vad som kan anses vara rimligt (se avsnitt 6.3). Övrig ersättning skall användas till andra kostnader för personlig assistans, (se avsnitt 6.4). För att en kontantutbetalning från en assistansanordnare till en assistansberättigad skall kunna ses som en kostnad för personlig assistans, måste den rymmas inom de kostnadsslag som beskrivs i avsnitt 6.4.

I avsnitt 6.4 beskriver vi vilka kostnadsslag som alltid bör redovisas av assistansanordnare. Vidare preciserar vi vilka löne- och lönebikostnader som alltid skall utgöra en viss minsta andel av assistansersättningen i nästföljande avsnitt.

6.3 Huvuddelen av assistansersättningen reserveras för lönekostnader

Assistanskommitténs bedömning

- 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.

Assistanskommitténs förslag

- Regeringen skall fastställa att minst 85 procent av assistansersättningen skall användas till lönekostnader för personliga assistenter.
- Anordnaren skall redovisa lönekostnaderna för personliga assistenter kollektivt för samtliga assistansanvändare. 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.
- 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 respektive övrig personal.

6.3.1 Effektivare uppföljning och kontroll samt möjlighet till bättre kvalitet

Som framgått vill vi att uppföljningen och kontrollen av hur assistansersättningen används skall bygga på en reglering av vilka kostnader som ersättningen får täcka. Till denna reglering fogar vi i nästa avsnitt regler om hur assistansanordnare skall redovisa användningen av den statliga assistansersättningen. Denna redovisning skall, i enlighet med de bedömningar vi gjort, avse hela den assistansersättning som Försäkringskassan utbetalar till anordnaren för de assistansberättigade som anlitar denne.

Som också framgått menar vi att ett juridiskt ramverk måste kombineras med kraftfulla medel för att följa upp och kontrollera efterlevnaden av bestämmelsen om vad assistansersättning får användas till. Vi bedömer att den bästa lösningen är en modell som anger att en viss lägsta andel av den statliga assistansersättningen skall reserveras för lönekostnader.

Lönekostnader måste ofrånkomligen utgöra huvuddelen av kostnaderna för en personlig assistans av god kvalitet. På goda grunder kan därför en mycket stor andel av assistansersättningen reserveras till lönekostnader. Det gör det ekonomiska styrmedlet kraftfullt. I den utsträckning som styrmedlet påverkar assistansanordnarnas arbete blir det i första hand genom att öka trycket på att de personliga assistenterna får adekvata löner. En höjning av den genomsnittliga lönenivån hos anordnare, som i dag avsätter en relativt liten andel av assistansersättningen till lönekostnader, bör i förlängningen leda till bättre kvalitet i den personliga assistansen.

Vi föreslår en fastställd nivå för hur stor andel av assistansersättningen som minst skall användas till lönekostnader. Denna nivå omfattar alla kostnader för personliga assistenter som kan hänföras till löner, löneförmåner och skattepliktiga ersättningar plus lagstadgade och avtalsenliga försäkringar. Skillnaden mellan den lägsta nivån och kostnader som ligger under denna skall återbetalas av anordnaren.

Fördelningen mellan lönekostnad och övriga kostnader bör bestämmas av regeringen i en förordning, eftersom de som är anordnare av personlig assistans planerar verksamheten utifrån vissa bestämda förutsättningar, som inte enkelt bör kunna ändras genom myndighetsbeslut.

6.3.2 Vilken andel skall reserveras för lönekostnader?

Inledningsvis vill vi betona att när vi i detta avsnitt talar om lönekostnad avses inte bara lönen som betalas ut till den personliga assistenten utan även tillkommande lönebikostnader, såsom arbetsgivaravgifter och olika former av försäkringar.

I Riksförsäkringsverkets allmänna råd (RAR 2002:6, se vidare avsnitt 4.2.1) ges en beskrivning av lönekostnader för personliga assistenter. I stort instämmer vi i denna, med reservation för att endast skattepliktiga ersättningar skall omfattas och att lön under utbildning skall vara en lönekostnad. Dessutom föreslår vi att den

särskilda sjukförsäkringsavgiften skall ingå i lönekostnaden. Alla andra kostnader skall rymmas inom de kostnadsslag som redovisas i avsnitt 6.4. Genom att renodla lönekostnaden på detta sätt ges inget utrymme att ersätta löner med andra ersättningar än kontantutbetalningar. En sådan renodling gör det också enklare att jämföra de lönekostnader, som anordnaren uppgivit, med faktiskt utbetalda lönekostnader. När Försäkringskassan skall kontrollera uppgifter om utbetalda löner, kan den därmed utgå från de löner och ersättningar som anordnaren redovisat till Skatteverket. Dessa uppgifter finns på de kontrolluppgifter från arbetsgivare m.fl. som lämnas till Skatteverket på blankett KU 10 (se bilaga 14).

Följande uppgifter från denna blankett skall ingå i utbetalda löner:

- kontant bruttolön,
- olika skattepliktiga förmåner,
- skattepliktiga kostnadsersättningar,
- övriga skattepliktiga ersättningar.

Vilken nivå bör reserveras för lönekostnader?

Som framgått har vi vid flera tillfällen diskuterat lönekostnader med olika anordnare. Dessa har då uppgivit att kostnaderna ligger i närheten av 87 procent av assistansersättningen, dvs. på den nivå som RFV angivit i sina allmänna råd (RAR 2002:6). Få har emellertid gjort några närmare studier kring detta. De redovisningar vi har tagit del av från olika anordnare, som representerar tre skilda avtalsområden, visar på stora variationer, där några ligger på en nivå runt 87 procent för sina lönekostnader medan motsvarande andel för ett par anordnare uppgår till cirka 80 procent (Se avsnitt 4.2.1.).

Utifrån de uppgifter vi har tagit del av menar vi att Försäkringskassans/RFV:s beräkningar till viss del behöver justeras. Enligt vår mening är andelen på 87 procent för lönekostnader för hög. Hur Riksförsäkringsverket beräknar kostnaderna framgår av avsnitt 4.2.1. Dessa kostnader utgår från en fiktiv assistanstimme utifrån det avtal som gäller för Sveriges Kommuner och Landsting.

När vi har beräknat vilken nivå som bör reserveras för lönekostnader, har vi utgått från två förhållanden. Dels de uppgifter som vi har fått från olika anordnare om hur stor andel av assistansersättningen som lönekostnaderna representerar, dels lönestatistik över

avtalade löner för personliga assistenter. Vi har tagit del av uppgifter om lönenivåerna i avtalen mellan Kommunal och Sveriges Kommuner och Landsting och mellan Kommunal och Kooperations Förhandlingsorganisation. Därutöver har vi också tagit del av lönestatistik från Kommunals rapport Personliga assistenters arbetssituation (se avsnitt 4.2.3). Uppgifterna omfattar de dominerande avtalsområdena. När det gäller nivåerna för lönerna är det inte heller några stora skillnader.

Våra beräkningar leder fram till att vi föreslår att lönekostnadens andel av assistansersättningen bör uppgå till minst 85 procent.

Denna andel motsvarar en genomsnittlig lön på 16 200 kronor i 2004 års löner. Detta är dock ingen fastställd lön, utan den kan vara både högre eller lägre beroende på avtal, OB och andra tillkommande lönekostnader. Vårt förslag innebär därmed inte att vi vill begränsa möjligheten till individuell lönesättning. Nivån är en genomsnittlig lön för alla assistenter hos en anordnare. Denne har också sin fulla rätt att betala både en högre och en lägre genomsnittlig lön. Vid en lägre nivå skall dock mellanskillnaden upp till 85 procent återbetalas till Försäkringskassan.

Som framgår av avsnitt 4.2.3 finns det stora variationer i lönerna, både när det gäller arbetsgivare, ålder och region. Den nivå som anges ovan ligger något under de medianlöner som framgår av avtalen och rapporten. För den enskilde kan den totala lönen uppgå till ett högre belopp än den som avtalats, inte minst på grund av OB-ersättning.

För att fördjupa våra kunskaper har vi jämfört konsekvenserna av olika lönenivåer hos en enskild assistansanordnare, vars lönekostnadsandel idag ligger på 87 procent med de faktorer som vi räknar med i lönekostnaderna. Med lönen avses all utbetald lön och lönebikostnader under året för personliga assistenter.

Tabell 12 Följande faktorer ingår i lönekostnaderna vid denna beräkning

<i>Faktorer</i>	<i>Andel av schablonen i procent</i>		
Lön	15 000	16 000	17 000
Sociala avgifter	18,43	19,43	20,43
Avtalsförsäkringar	4,36	4,60	4,84
OB	9,28	9,28	9,28
Jour	1,43	1,43	1,43

Tabellen nedan visar utfallet för tre olika lönenivåer, utifrån en schablon på 212 kronor.

Tabell 13 Andel av den schabloniserade timersättningen som används till lönekostnader vid olika lönenivåer

<i>Lön</i>	<i>Andel</i>
15 000	79,58
16 000	83,89
17 000	88,20

Som framgår av avsnitt 6.1 är vårt syfte att skapa gränser för användningen av assistansersättningen. Vi har funnit att det bästa verktyget för ökad uppföljning och kontroll är att reglera den post som utgörs av löner och lönebikostnader. Den gräns vi sätter måste utgöra en tydlig restriktion samtidigt som den inte får slå ut seriösa anordnare. Vi bedömer, efter våra kontakter och beräkningar, att även vissa seriösa anordnare skulle ha svårt att fortsätta sin verksamhet om miniminivån för lönekostnader regleras till 87 procent av assistansersättningen. Därför föreslår vi att andelen för lägsta lönekostnader bör uppgå till 85 procent. En sådan gräns bör vara tillräcklig för ökad uppföljning och kontroll.

Genom vårt förslag och våra beräkningar vill vi också understryka att det inte längre är aktuellt att utgå från löner till vårdbiträden vid diskussioner om de personliga assistenterna (jfr prop. 1992/93:159). I dag är personliga assistenter en egen yrkesgrupp med egna kollektivavtal.

Vilka löner bör omfattas?

Under arbetets gång har vi diskuterat om löne- och lönebikostnaderna skall omfatta all anställd personal hos en anordnare. Det kan ibland vara svårt att dra en strikt gräns mellan att vara personlig assistent och arbetsledare. Samtidigt finns vissa risker med att inkludera löne- och lönebikostnader för en anordnares all personal. Låga löner för assistenter skulle i redovisningen kunna omfördelas till mycket höga löner för chefer och administrativ personal. Problemet vidgas av att det finns assistansföretag som också bedriver annan verksamhet än personlig assistans. Dessa företag skulle kunna låta assistansersättningen finansiera lönekostnader

som istället skall belasta den andra verksamheten. Mot denna bakgrund vill vi behålla begränsningen av lönekostnaderna till att endast omfatta personliga assistenter.

I detta sammanhang vill vi framhålla att vissa arbetsledande uppgifter bör kunna utföras av personliga assistenter. Det handlar då om den arbetsledning som är direkt knuten till den enskilde assistansberättigade och som många gånger utförs av den assistansberättigade själv.

Sjuklön och andra löner för personlig assistans

I lönekostnadsdelen ingår inte ersättning för sjuklön som en assistansanordnare fått från en kommun. Både enskilda assistansanordnare och assistansberättigade som själva är arbetsgivare för sina assistenter skall redovisa den ersättning för sjuklön som de erhållit från kommunen. Den totala lönesumman skall minskas med dessa intäkter.

Om en assistansanordnare erhåller ersättning från kommunen för personlig assistans, som ges enbart med stöd av LSS, skall lönekostnaderna för dessa assistenter redovisas. Den totala lönesumman skall också minskas med dessa uppgifter.

6.3.3 Kontroll av lönekostnader

Assistanskommittén föreslår att Försäkringskassan får kontrollera till vilka kostnader assistansanordnaren använt ersättningen för personlig assistans. Hur kontrollen skall utföras får Försäkringskassan bestämma. Kommittén gör anordnaren skyldig att årligen redovisa sin verksamhet på olika sätt, bl.a. genom att visa hur ersättningen använts. På så sätt kan Försäkringskassan anpassa kontrollen efter sina och anordnarens rutiner. Anordnaren är också skyldig att alltid kunna uppvisa hur ersättningen använts.

Kontrollen av hur ersättningen använts kan ske på olika vis. Försäkringskassan har t.ex. möjlighet att göra stickprov hos en anordnare. Man kan också göra årliga kontroller av hur ersättningen använts. För att Försäkringskassan skall kunna kontrollera i vilken omfattning en betalningsmottagande assistansanordnare mottagit sjuklön av kommunen får Försäkringskassan begära att få

sådana uppgifter av kommunen (jfr 20 kap. 9 § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL)).

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

En möjlighet till kontroll av de löneuppgifter som anordnare redovisar till Försäkringskassan är att jämföra dessa med de uppgifter som anordnare redan lämnar till Skatteverket om hur mycket lön anordnaren betalat ut till sina personliga assistenter. Med lön avses här alla beskattningsbara inkomster enligt vad som skall redovisas på Skatteverkets blankett KU10 (se bilaga 14).

Det är viktigt att påpeka att Försäkringskassans samverkan med Skatteverket är en av flera kontrollmöjligheter. Försäkringskassan kan välja den metoden för kontroll lika väl som att enbart arbeta med de uppgifter anordnaren lämnat till kassan. En kontroll som utgår från de uppgifter anordnaren redovisat skulle också kunna kombineras t.ex. med den modell som innebär att Skatteverket får uppgifter av Försäkringskassan. Det skulle vara en kvalitetskontroll av de redovisade uppgifterna.

Assistanskommittén har inte för avsikt att bestämma hur Försäkringskassan skall arbeta med kontroll, utan enbart öppna för möjligheterna. Det är också mer adekvat att peka på och ge instrument för kontroll än att tvinga på en metod, som det saknas praktiska förutsättningar för.

Försäkringskassan begär uppgifter från Skatteverket

Vid kontrollen av redovisade löneuppgifter anger Försäkringskassan t.ex. organisationsnumren för de betalningsmottagande anordnare som är föremål för kontrollen samt personnumren för de personliga assistenter som varit anställda av respektive anordnare (arbetsgivare). Skatteverket levererar därefter tillbaka varje anordnares sammanräknade utbetalning av lönekostnader.

Det kan ingå i anordnarnas redovisningsskyldighet att till Försäkringskassan lämna uppgift om de anställda assistenternas personnummer i samband med den årliga redovisningen av till vilka kostnader assistansersättningen använts. Uppgifterna har anordnaren redan för att kunna fullgöra sina skyldigheter gentemot

Skatteverket. Redovisningsskyldigheten omfattar hela assistansersättningen, dvs. också vid de särskilda fall när annan anordnare anlitas för att täcka behoven. Det gäller vid akuta situationer eller när en lokal anordnare anlitas under en utlandsvistelse. Regeringen har möjlighet att meddela föreskrifter om betalningsmottagares skyldighet att redovisa olika uppgifter till stöd för Försäkringskassans uppföljning av hur ersättningen använts och kontrollen av uppgifterna.

Finner Försäkringskassan, sedan jämförelsen är gjord, att lönekostnaderna ligger på en nivå som understiger den som i författning fastställts för denna kostnad, kan Försäkringskassan utreda hur ersättningen använts av anordnaren. Den utredningen kan också innefatta en kontroll av hur ersättningen i övrigt använts. Detta mot bakgrund av hur det i författningen bestämts hur assistansersättning i övrigt får användas. Försäkringskassan kan överväga vidare åtgärder om den konstaterar att ersättningen inte använts till löne- och lönebikostnader och/eller till kostnader i övrigt. Det kan t.ex. bli fråga om ett återkrav riktat till den betalningsmottagande assistansanordnaren. Återkravet skall då motsvara den del av ersättningen som inte använts för kostnader till personlig assistans, vilket i vissa fall i själva verket kan innebära ett återkrav på hela det utbetalda beloppet.

Skatteverket begär uppgifter från Försäkringskassan

Assistanskommittén har också övervägt om det inte skulle vara en möjlig väg för att öka kontrollmöjligheterna att låta Försäkringskassan för Skatteverkets räkning tillhandahålla uppgifter om hur mycket assistansersättning som Försäkringskassan betalat ut till en anordnare. På så vis kan Skatteverket istället göra en jämförelse mellan hur mycket ersättning en anordnare fått och hur mycket anordnaren betalat ut i lön. Vi väljer dock att inte gå vidare med konkreta förslag om detta.

Tekniska och legala förutsättningar

Efter kontakter med både Försäkringskassan och Skatteverket har det klargjorts att det finns tekniska förutsättningar för en samverkan mellan myndigheterna på det nu beskrivna sättet. Skatte-

verket har uppgifter om varje anställds löneinkomster samlade under den arbetsgivare som rapporterat in uppgifterna. Det skulle vara möjligt för Skatteverket att till Försäkringskassan elektroniskt leverera en specifik anordnares uppgifter om lönekostnader för särskilt angivna personliga assistenter. Försäkringskassan har bekräftat att det för den myndigheten är möjligt att bygga upp ett IT-system för att kunna jämföra utbetald assistansersättning med uppgifterna från Skatteverket.

Skatteverket har dock påpekat att de uppgifter arbetsgivare lämnar in om utbetalda lönekostnader är hemliga. Det är emellertid möjligt att bryta sekretessen genom att i lag eller förordning föra in en sådan bestämmelse. Det finns en sådan bestämmelse bl.a. i AFL. Denna omfattar Skatteverkets uppgifter gällande en namngiven person som får bidrag enligt reglerna i socialförsäkringssystemet. Bestämmelsen är därför inte tillämplig på den situation Assistanskommittén nu beskriver. Vi föreslår att Skatteverket skall få förutsättningar att, på Försäkringskassans begäran, lämna ut uppgifter om arbetsgivares lönekostnader för personliga assistenter. Bestämmelsen kan lämpligen placeras i LASS-förordningen tillsammans med reglerna om till vilka kostnader assistansersättningen får användas. Det bör vara tillräckligt för att ge Skatteverket och Försäkringskassan möjlighet att samverka när det gäller Försäkringskassans arbete med att kontrollera på vilken nivå assistansanordnarnas kostnader för löner ligger när det gäller personliga assistenter. I förordningen bör också föras in en regel som ger Försäkringskassan möjlighet att av betalningsmottagaren begära de uppgifter mottagaren lämnat till Skatteverket om personliga assistenters löner.

Bemyndigande

I de nu gällande LSS och LASS saknas bemyndigande som gör det möjligt för regeringen och myndigheter att normera i någon vidare betydelse. Det gör att lagarna är förhållande vis statiska, vilket innebär att det är svårt att anpassa regelverket efter förändringar i samhället.

När det gäller personlig assistans är regeringens och myndigheternas behörighet att normera begränsad till att meddela verkställighetsföreskrifter. Med sådana föreskrifter avses i första hand tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär, som

t.ex. till vilket konto ersättningen skall betalas. I viss utsträckning kan det vara ofrånkomligt att regeringen i materiellt hänseende ”fyller ut” en lag. En förutsättning för detta måste emellertid vara att den lagbestämmelse som skall kompletteras är så detaljerad att regleringen inte tillför något väsentligt nytt. I verkställighetsföreskriftens form får således inte beslutas om något, som kan upplevas som ett nytt åliggande för den enskilda, eller något som kan betraktas som ett tidigare inte föreliggande ingrepp i enskildas personliga ekonomiska förhållanden, t.ex. om tystnadsplikt.

Våra förslag om ökad uppföljning och kontroll vad gäller assistansersättning anger ramarna för hur Försäkringskassan kan och får arbeta med frågan. Vi skapar olika förutsättningar för Försäkringskassan, bl.a. genom förslagen om regler kring användningen av ersättningen, redovisningen av den och kontroll. Till detta föreslår vi att regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, skall kunna komplettera regelsystemet med ytterligare föreskrifter.

Försäkringskassan kan t.ex. föreskriva olika förutsättningar för en anordnare att vara betalningsmottagare, som gör det möjligt för Försäkringskassan att kontrollera att redovisningarna stämmer överens med verkligheten och att betalningsmottagaren är lämplig som betalningsmottagare. Vissa sådana föreskrifter finns redan idag. Det handlar bl.a. om att enskilda anordnare skall ha F-skattsedel och att det skall finnas ett avtal mellan anordnaren och den assistansberättigade.

Men för att kunna följa upp hur assistansersättningen använts bör regeringen eller Försäkringskassan kunna meddela föreskrifter som gör det möjligt att kontrollera att ersättningen använts till just kostnader för personlig assistans. Det kan vara uppgifter om de personliga assistenterna som anordnaren redan har i sitt lönesystem för att kunna fullgöra sina skyldigheter gentemot andra myndigheter, som t.ex. Skatteverket.

Det är särskilt viktigt att Försäkringskassan blir tydlig om var normeringen görs. Det skapar förutsättningar för nationell enhetlighet och minskar risken för lokala avvikelser på detaljnivå.

6.4 Kostnader för personlig assistans skall redovisas och kunna verifieras

Assistanskommitténs bedömning

- Även den del av assistansersättningen som går till andra kostnader än lön skall kunna granskas av Försäkringskassan. Försäkringskassan bör därför ha möjlighet att begära in uppgifter från en anordnare om det finns anledning att ifrågasätta kostnader som anordnare uppgivit.

Assistanskommitténs förslag

- Statlig 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 assistansberättigade 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.
- 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 sker en gång om året. Assistansanordnaren 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 personalomkostnader, sparad assistansersättning samt administration. Kostnaderna inom dessa kostnadsslag får sammanlagt inte överstiga 15 procent av assistansersättningen. Samtliga dessa kostnader får inte avse kostnadsslaget administration.

6.4.1 Anordnaren som betalningsmottagare

I dag betalas assistansersättningen ut till den assistansberättigade, som kan begära att ersättningen betalas ut till en viss anordnare som fått fullmakt av den assistansberättigade att hantera dennes

ersättning. RFV föreslår i sin rapport om ökad kostnadskontroll dels att assistansersättningen skall betalas ut direkt till den assistansanordnare som den assistansberättigade valt, dels att den assistansberättigade endast skall kunna anlita en anordnare för sin personliga assistans och att denne inte skall kunna anlita underleverantörer för någon del av assistansen. Det förra förslaget innebär en administrativ förenkling, medan det senare förslaget motiveras med att kostnadskontrollen blir bristfällig om den anordnare som tar emot ersättningen i sin tur kan anlita andra anordnare.

Remissinstanserna är positiva till att assistansersättningen direkt betalas ut till den anordnare som den assistansberättigade anger. Socialstyrelsen anser dock att förslaget om vem som kan motta ersättningen behöver förtydligas.

Flera remissinstanser är dock kritiska till förslaget om att personlig assistans endast skall kunna utföras av en anordnare. JO är tveksam till förslaget. HO ställer sig frågande och hävdar att det strider mot principerna om att insatserna skall anpassas till den enskildes individuella behov. Sveriges Kommuner och Landsting motsätter sig förslaget. Flera enskilda assistansanordnare invänder mot förslaget, liksom arbetsgivarorganisationer för dessa. Enligt STIL, KFO och KFS kan detta skapa problem vid vissa akuta situationer, t.ex. vid behov av personlig assistans på annan ort än hemorten. GIL anser att förslaget försvårar resandet för assistansberättigade personer. Även organisationer för assistansberättigade invänder mot den senare delen av RFV:s förslag. HSO vill göra det möjligt för en anordnare av personlig assistans att även kunna anlita kommunen som anordnare. IfA menar att det finns assistansberättigade som vid vissa tillfällen kan behöva kompletterande assistans från en annan assistansanordnare än den ordinarie.

Vi föreslår att assistansersättning skall betalas ut till den eller de assistansanordnare som den assistansberättigade begär och som uppfyller kraven för att kunna vara betalningsmottagare. I likhet med flera av remissinstanserna anser vi att det skulle skapa stora problem om det endast vore tillåtet att anlita en anordnare.

Vi har övervägt ett alternativ med att låta en anordnare vara betalningsmottagare men samtidigt ge denne möjlighet att anlita andra för att utföra delar av assistansen, om det sker på uppdrag av den assistansberättigade. Detta alternativ har sina fördelar men kan också skapa problem både i relationen mellan de inblandade anordnarna och mellan anordnare och assistansberättigad. Inte

minst gäller det i fråga om redovisning av assistansersättningen. Mot den bakgrunden föreslår vi att den assistansberättigade skall ha möjlighet att välja flera assistansanordnare som betalningsmottagare. Det ger en stor valfrihet för den enskilde samtidigt som olika assistansanordnare inte behöver få sin verksamhet invävd i varandra i en relation där en av dem har ett stort ansvar som betalningsmottagare. De anordnare som väljs skall ha tillstånd, om det inte gäller kommuner. Vidare krävs inte heller tillstånd om den assistansberättigade väljer att själv vara arbetsgivare för sina assistenter. I dessa fall skall den assistansberättigade göra en anmälan om detta till länsstyrelsen.

Genom att assistansersättningen betalas ut till anordnaren istället för den assistansberättigade torde det inte uppstå några större svårigheter vid uppföljningen och kontrollen. Som framgår av avsnitt 6.3.3 föreslår vi att den eller de anordnare som Försäkringskassan betalar ut ersättningen till alltid skall kunna verifiera att assistansersättningen använts till kostnader för personlig assistans.

Den assistansberättigade får i samband med beslutet ange vilka anordnare som assistansersättningen skall betalas ut till och hur timmarna skall fördelas mellan de olika anordnarna. Det är alltid betalningsmottagaren som har redovisningsansvar för den assistans denne har utfört. Möjligheten att byta anordnare kvarstår.

När någon av de betalningsmottagande assistansanordnarna på uppdrag av den assistansberättigade låter annan utföra viss personlig assistans skall denne i normalfallet ha tillstånd av länsstyrelsen, om utföraren inte är en kommun. I särskilda fall skall undantag kunna göras från tillståndskravet. Som exempel på särskilda fall kan nämnas utlandsvistelse och akuta situationer. Vid en akut situation kan den assistansberättigade och anordnaren behöva anlita ett företag som saknar tillstånd, t.ex. ett bemanningsföretag. Med akut avses högst någon dag.

I fråga om övriga regler om utbetalning av assistansersättning föreslår vi att Försäkringskassan även fortsättningsvis skall ha rätt att meddela föreskrifter om utbetalning av ersättning. Det handlar t.ex. om att i föreskrifter bestämma hur ersättningen skall betalas ut, vad som krävs av en anordnare för att denne skall kunna vara betalningsmottagare, frågor om avrundning av utbetalt belopp eller andra frågor som nu reglerats i Försäkringskassans föreskrifter och allmänna råd om assistansersättningen.

Det kommer att finnas beslut om personlig assistans enligt LSS och LASS vars verkställighet behöver anpassas till det nya systemet

när de här föreslagna reglerna träder i kraft. Assistanskommittén föreslår därför vissa övergångsbestämmelser. Enskilda assistansanordnare och assistansberättigade som själva anordnar sin personliga assistans bör under en begränsad period kunna vara betalningsmottagare av assistansersättning utan att ha tillstånd att bedriva assistansverksamhet eller ha gjort anmälan om sådan verksamhet. Det handlar då om de anordnare som assistansberättigade valt som utförare redan innan de nya reglerna träder i kraft och som vill att denne skall vara betalningsmottagare. När tillståndsmyndigheten bedöms kunna fatta beslut om tillstånd skall de nya reglerna tillämpas fullt ut.

6.4.2 Betalningsmottagarens redovisningsskyldighet

Assistansersättning betalas ut en gång i månaden. Månadsutbetalningen grundas vanligen på ett genomsnitt av det antal timmar som beviljats under tidsperioden multiplicerat med timbeloppet eller det beslutade högre timbeloppet. Enligt hittills gällande bestämmelser skall assistansersättning beviljas för ett visst antal timmar per vecka eller längre tid, dock längst sex månader. Slutavräkning görs senast två månader efter utgången av varje tidsperiod för vilken assistansersättning beviljats. Med slutavräkning menas att antalet utförda assistanstimmar skall avräknas mot antalet timmar för vilka assistansersättning har betalats ut. Ersättning som beviljats och betalats ut, men som inte lämnats i form av utförd assistans, betalas redan i dag tillbaka till Försäkringskassan sedan slutavräkning gjorts.

RFV föreslår i sin rapport om ökad kostnadskontroll att 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).

Flera remissinstanser tillstyrker förslaget om att avräkningsperioden kan uppgå till längst ett år. Det gäller bl.a. Gotlands kommun, Föreningen JAG, Länsstyrelsen i Skåne, LarSService AB, Nynäshamns kommun, KFS och STIL. De pekar på att förslaget leder till mindre administration, bättre möjligheter att fördela assistanstid och underlättar arbetet. LarSService AB uppger dock att det blir svårt att veta vilka uppgifter som skall redovisas vid slutavräkningen. Ett par remissinstanser framhåller att om assistanser-

sättning beviljas i slutet av året bör slutavräkning ske 31 december året efter.

I dag omfattar redovisningen av den statliga assistansersättningen endast användningen av assistanstimmar och användningen av assistansersättning med förhöjt timbelopp. För denna redovisning svarar den assistansberättigade. Redovisningen av användningen av assistanstimmar avser hur många timmar varje assistent har arbetat för den assistansberättigade och hur många timmar denne använt. Vi föreslår att strukturen för kontroll av assistansersättningen ändras på ett annat sätt än vad RFV föreslagit. Vi vill tydligare markera betalningsmottagarens ansvar, dvs. ansvaret hos den eller de anordnare som utför personlig assistans på den assistansberättigades uppdrag. Vi föreslår därför att betalningsmottagaren skall vara skyldig att redovisa såväl i vilken omfattning beviljade timmar använts som till vilka kostnader assistansersättning använts.

Förslaget innebär att den assistansberättigade inte behöver lämna in någon timredovisning till Försäkringskassan, som innehåller uppgift om vilka assistenter som utfört assistans. Genom denna åtgärd förenklas handläggningen hos både assistansanordnaren och Försäkringskassan utan att statens reella kontrollmöjligheter försämras. Redovisning som gäller hur många timmar en assistansberättigad använt, och som kallas Räkning-Assistansersättning, skall vara kvar och även i fortsättningen vara månatlig. Denna redovisning ger goda möjligheter för den assistansberättigade att under den aktuella tidsperioden, som föreslås förlängas till att vara som längst ett år (se 6 § LASS), följa upp i vilken omfattning timmarna har nyttjats. Dessutom får Försäkringskassan genom denna redovisning förutsättningar att kunna reagera om något verkar onormalt. Försäkringskassan skall också i fortsättningen arbeta med avräkning och slutavräkning som hittills skett. Den ändring som genomförs är att det är betalningsmottagaren som blir skyldig att betala tillbaka assistansersättningen för de timmar som inte nyttjats under den tidsperiod som slutavräkningen avser. De uppgifter som ligger till grund för slutavräkningen gäller, i huvudfallet, per den 31 december, eller när rätten till ersättning upphör eller vid byte av assistansanordnare. För den assistansberättigade kan detta i något fall innebära att slutavräkningen omfattar en kort tidsperiod, dvs. för de assistansberättigade som beviljats assistansersättning under den i lagen angivna tidsperioden.

För att det skall vara möjligt att göra uppföljning och kontroll skall anordnaren bli skyldig att tillhandahålla de uppgifter som Försäkringskassan behöver för sin uppföljning. Försäkringskassan skall också, på begäran, kunna se utdrag ur anordnarens interna redovisning av timmar och bokföring samt verifikationer av de kostnader som assistansersättningen använts till.

Den uppföljning och kontroll som Försäkringskassan i dag skall göra av den assistansersättning som utgått med förhöjt timbelopp skall fortsätta som hittills. Om denna ersättning inte använts, eller använts på ett sätt som inte är författningensligt, skall Försäkringskassan rikta krav om återbetalning av en del av eller av hela det utbetalda förhöjda timbeloppet.

Som komplement till de regler vi föreslår i LASS om olika redovisningar skall Försäkringskassan bemyndigas att meddela föreskrifter om hur redovisningen i detalj skall gå till för att det skall bli en enkel, snabb och anpassad handläggning, både för Försäkringskassan och den assistansberättigade. Det handlar bl.a. om föreskrifter om vilket material som Försäkringskassan måste ha, på vilket sätt materialet skall redovisas och andra situationer som nu regleras i Försäkringskassans föreskrifter och allmänna råd om assistansersättningen.

Vi vill understryka att syftet med Försäkringskassans uppföljning är att se vad assistansersättningen använts till under den period som ersättningen betalats ut (jfr 6 § LASS). Det handlar således inte om en kontinuerlig granskning av vad assistansersättningen används till, med regelbunden rapportering av kostnader under den period som ersättningen betalas ut. Försäkringskassan skall dock, som framgått, alltid kunna begära utdrag ur betalningsmottagarens dokumentation av tid och kostnader för personlig assistans.

6.4.3 Redovisning av andra kostnader än lön

RFV föreslår i sin rapport till regeringen att endast lönekostnaderna skall regleras. När det gäller de övriga kostnaderna får avtalet mellan assistansberättigade och anordnare styra hur de används. Bland remissinstanserna finns det kritik mot förslaget. Svenska Kommunalarbetsareförbundet vill reglera kostnader för utbildning av assistenter. Malmö kommun anser det inte rimligt att lämna så

stor del oreglerad. Om kostnaderna skall avtalas mellan brukare och anordnare, kan det skapa stora svårigheter för anordnaren.

Vi bedömer att uppföljningen och kontrollen inte kan fungera på ett effektivt sätt om den endast avser lönekostnader. Fortfarande återstår betydande summor av assistansersättningen, som kan användas för andra ändamål än assistans om det saknas kontrollmöjligheter. För att Försäkringskassan skall kunna bedriva sin kontroll bör den få möjlighet att begära in uppgifter från en anordnare om det finns anledning att ifrågasätta de uppgifter anordnaren lämnar.

Möjligheten att bedriva uppföljning och kontroll förutsätter att uppgifterna på ett enkelt sätt går att kontrollera. Vi har diskuterat formerna för denna kontroll med olika anordnare och med representanter för Skatteverket. Vi har också tagit del av årsredovisningar för att ta reda om det är möjligt att få tillräcklig information den vägen. Årsredovisningarna kan inte fungera som ett verktyg i detta sammanhang. De ger inte den information som Försäkringskassan skall efterfråga. Ett särskilt system för redovisning av de aktuella kostnaderna behöver därför skapas, som är enkelt att hantera för både anordnare och Försäkringskassan.

Vi föreslår att betalningsmottagaren skall redovisa alla kostnader för personlig assistans utöver lön. Redovisningen skall följa en mall med fem kostnadsslag. Varje enskild kostnad utöver lönerna skall kunna påföras något av dessa kostnadsslag. Följande fem kostnadsslag föreslås:

- assistansomkostnader,
- utbildningskostnader,
- arbetsmiljö- och personalomkostnader,
- sparad assistansersättning,
- administration.

Vid redovisningen av dessa kostnadsslag skall anordnaren ange hur höga kostnaderna är för vart och ett av dem. Vi vill inte specificera vad varje post skall uppgå till, eftersom det kan variera från år till år. Vårt förslag innebär att dessa kostnader får motsvara *högst* 15 procent av assistansersättningen. Vi tror att denna andel kommer att vara lägre för många anordnare.

Redovisningen av kostnadsslagen beskrivs mer utförligt längre fram i detta avsnitt. Summorna för varje kostnadsslag kan lämpligast redovisas på en blankett. Om Försäkringskassan

ifrågasätter de redovisade kostnaderna kan den kräva att få granska de verifikationer som finns under kostnadsslagen.

På samma sätt som för lönekostnaderna är det viktigt att reglerna för kostnadsslagen, och den sammanlagda nivån för de kostnader dessa avser, inte kan ändras genom enbart ett myndighetsbeslut. Mot den bakgrunden föreslår vi att kostnadsslagen skall regleras i en förordning.

Nedan beskrivs de olika kostnadsslagen närmare.

Assistansomkostnader

Under denna post ligger alla de omkostnader som är direkt knutna till assistansen. De anges närmare under avsnitt 4.2.1.

Utbildningskostnader

Denna post innehåller kostnader för utbildningar och fortbildningar av personal. Inga lönekostnader för de personliga assistenterna ingår här. Dessa ligger under lönekostnader. Detta gäller endast assistenterna. När administrativ personal deltar i utbildningar är deras lönekostnad en del av utbildningskostnaderna. Se avsnitt 6.3 om lönekostnader.

Arbetsmiljö och personalomkostnader

Vi vill betona hur viktigt det är med arbetsmiljöinsatser och personalomkostnader för de personliga assistenterna. Genom att ge dessa insatser ett särskilt konto lyfts de fram i förhållande till andra uppgifter som ingår i anordnarens ansvar som arbetsgivare. Vi tror att detta kan stärka arbetet för en god arbetsmiljö för de personliga assistenterna. I personalomkostnader ingår insatser som befrämjar goda villkor i assistenternas arbete, men som inte är en del av arbetsmiljöinsatserna. Hit kan räknas företagshälsovård, friskvård, olika former av personalarrangemang, personaldagar m.m. Vi vill understryka att hjälpmedel som fordras för att den assistansberättigade själv eller med hjälp av någon annan skall kunna tillgodose sina grundläggande behov inte skall anses som arbetsmiljöinsatser. Det har i sammanhanget ingen betydelse om den assistansberättigade behöver få hjälp av någon annan för att kunna

använda hjälpmedlet eller om det har positiva effekter även för den personliga assistenten. Assistansersättning får inte användas för att betala kostnader för sådana hjälpmedel.

Sparad assistansersättning

Till detta kostnadsslag bokförs den del av assistansersättningen för nyttjade assistanstimmar, som den enskilde vill spara för omkostnader under en senare tidsperiod. Som exempel kan nämnas omkostnader för assistenter under en planerad resa som skall genomföras senare. I detta kostnadsslag skall också anges i vilken omfattning anordnaren enligt avtal med den assistansberättigade i samband med byte av betalningsmottagare har överflyttat sparade medel.

Administration

Här ingår lönekostnader och andra ersättningar för annan personal hos anordnaren än personliga assistenter och för uppdragstagare samt för lokalkostnader, olika former av företagsförsäkringar och avgifter i arbetsgivarorganisation eller branschorganisation. Kostnader för rekrytering räknas också in här, liksom kostnader för marknadsföring och investeringar. Överskott av verksamheten förs till detta kostnadsslag.

6.4.4 Betalningsmottagarens uppgiftsskyldighet

RFV föreslår i sin rapport om ökad kostnadskontroll att den till vilken assistansersättning utbetalas skall vara skyldig att, utöver vad som redan föreskrivs om uppgiftsplikt, lämna uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av lagen. Enligt förslaget meddelas närmare föreskrifter om skyldighet att lämna uppgifter av regeringen eller efter bemyndigande den myndighet som regeringen bestämmer.

De remissinstanser som har uttalat sig om Försäkringskassans förslag om att utöka uppgifts- och anmälningsplikten till att också omfatta assistansanordnare har varit positiva till ändringen. Några remissinstanser har också efterfrågat tydlighet om vad som gäller.

Vi instämmer i RFV:s förslag, men vill göra vissa tillägg. Som framgår av avsnitt 6.5.1 föreslår vi att det införs en ny återbetalningssituation där assistansersättning, som inte använts ändamålsenligt, skall återbetalas till Försäkringskassan. För att Försäkringskassan skall kunna tillämpa denna bestämmelse måste reglerna om uppgiftsskyldighet tydligt ange att även anordnaren är skyldig att lämna uppgifter. Uppgiftsskyldigheten omfattar inte bara en redovisning till Försäkringskassan. Den som är uppgiftsskyldig är också skyldig att genom räkenskaper, anteckningar eller på annat lämpligt sätt kunna visa underlag så att Försäkringskassan skall kunna fullfölja sin uppföljning och kontroll av assistansersättningen.

6.5 Sanktioner

Assistanskommitténs bedömning

- Det krävs sanktioner mot de anordnare som inte följer reglerna, om en reglering av vad assistansersättningen får användas till skall bli verkningsfull.

Assistanskommitténs förslag

- Försäkringskassan skall genom ändringar i LASS få möjlighet att återkräva den del av assistansersättningen som anordnaren inte använt till kostnader för personlig assistans.
- Försäkringskassan skall i vissa andra situationer 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 assistansersättning till en annan anordnare än den som den assistansberättigade angivit.

6.5.1 Återbetalningsskyldighet

Sedan LSS och LASS trädde i kraft har det i båda lagarna funnits bestämmelser om återkrav. Bestämmelserna syftar på den situation då någon fått assistansersättning genom att lämna oriktiga uppgifter. Justitieombudsmannen har i ett beslut (dnr 4068–2000) anfört att reglerna i LASS varit oklara när det gäller mot vem återkravet skall riktas till. Reglerna om återkrav i LASS liknar motsvarande regler i andra regelverk inom socialförsäkringen. Systemet kring personlig assistans är emellertid mer komplicerat. När det gäller andra ersättningar har staten inte något intresse av att kontrollera hur ersättningarna använts, t.ex. i fråga om sjukpenning, bostadsbidrag och handikappersättning. Kontrollen är koncentrerad till förutsättningarna att få ersättningen. Ytterligare en skillnad är att andra ersättningar än personlig assistans endast inbegriper två parter, dvs. den ersättningsberättigade och staten. Vid personlig assistans finns det i huvudfallet också en anordnare med som intressent.

RFV föreslår i sin rapport om ökad kostnads kontroll att Försäkringskassan skall besluta om återbetalningsskyldighet av assistansersättning, om den ersättningsberättigade, hans ställföreträdare eller en assistansanordnare genom att lämna oriktiga uppgifter eller genom att underlåta att fullgöra en uppgifts- eller anmälningskyldighet eller på annat sätt har förorsakat att assistansersättning har lämnats felaktigt eller med för högt belopp. Detsamma gäller om ersättning i annat fall lämnats felaktigt eller med för högt belopp och den ersättningsberättigade, hans ställföreträdare eller assistansanordnaren skäligen borde ha insett detta. Försäkringskassan skall, enligt RFV:s förslag, även besluta om återbetalning av den del av assistansersättningen som assistansanordnaren inte kan visa har använts till avsett ändamål. Om det finns särskilda skäl får Försäkringskassan efterge kravet på återbetalning helt eller delvis för den ersättningsberättigade. Vid senare utbetalning till någon som skall betala tillbaka ersättning får Försäkringskassan i vissa fall hålla inne ett skäligt belopp i avräkning av vad som lämnats för mycket. RFV föreslår att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om vad som skall återbetalas.

Remissinstanserna är över lag positiva till en tydligare reglering av återbetalningsskyldigheten. JO ser det som positivt att reglerna om återkrav förtydligas. Gotlands kommun anser att det är nöd-

vändigt med en tydligare reglering, så att medel som inte använts betalas tillbaka. Kammarrätten i Göteborg påpekar att förvaltningsdomstolarna kommer att tillföras flera mål genom bl.a. den återbetalningsskyldighet som kan bli följden av förändringarna. Domstolsverket anför också att förslaget kan leda till ett ökat antal mål, även om verket bedömer ökningen som liten i absoluta tal. Däremot kan målen i sig bli relativt resurskrävande då det torde bli fråga om en hel del "sifferexercis". Partsställningen kan också bidra till att göra dessa mål mer krävande. Detta bör därför följas upp för att kunna avgöra om domstolsväsendet behöver kompenseras finansiellt. Länsrätten i Västernorrland anser att möjligheten till eftergift bör avse alla återbetalningsskyldiga. Länsstyrelsen i Stockholms län anser att inte ändamålsenligt använd ersättning skall återbetalas.

Vi följer huvudtanken i RFV:s förslag om återbetalningsskyldighet, men vill formulera denna skyldighet i förhållande till de förslag vi i övrigt lämnar om användningen och hanteringen av assistansersättning. Försäkringskassan skall i regel besluta om skyldighet för assistansanordnaren att återbetala assistansersättning om denne genom att lämna oriktiga uppgifter eller genom 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 anordnaren borde ha insett detta. I särskilda fall kan den ersättningsberättigade eller hans eller hennes ställföreträdare göras skyldig att återbetala assistansersättning. Försäkringskassan skall även besluta om återbetalning för betalningsmottagaren av assistansersättning sedan redovisning enligt 10 a § LASS skett. Vid en senare utbetalning till någon som skall betala tillbaka ersättning får Försäkringskassan hålla inne ett skäligt belopp i avräkning av vad som har lämnats för mycket.

Om det finns särskilda skäl får Försäkringskassan efterge kravet på återbetalning helt eller delvis. De situationer som enligt gällande regler ger grund för eftergift är främst relaterade till den enskildes situation. Det handlar i huvudsak om den assistansberättigades ekonomiska situation som grund för eftergift. Men likaväl som för den assistansberättigade kan det för anordnaren vara motiverat med eftergift i de fall det gått lång tid mellan den felaktiga utbetalningen och upptäckten av den. Det förutsätter dock att anordnaren inte farit med osanning.

Vi vill – som framgår av avsnitt 6.3.1 – att assistansanordnaren skall vara den som på den assistansberättigades uppdrag (jfr 13 a och 13 c §§ LSS) tar emot, hanterar och redovisar vad assistansersättningen används till. Anordnaren skall också vara arbetsgivare för den assistansberättigades personliga assistenter och därmed ansvara för de kontrolluppgifter som sänds till Skatteverket. Det skall därför också vara till anordnaren som Försäkringskassan riktar krav på återbetalning till följd av att assistansersättning använts till inte författningssenliga kostnader, både när det gäller ersättning som utgått med schablonbelopp och med förhöjt belopp. Även då det blir aktuellt med återbetalning av inte nyttjade assistanstimmar bör ansvaret ligga hos anordnaren, liksom i de fall det av andra skäl kan bli fråga om återbetalning (jfr 16 § LASS). Bara om en anordnare inte på något sätt varit i kontakt med Försäkringskassan om de uppgifter som ligger till grund för bedömningen av återbetalningsskyldighet kan annan än anordnaren göras återbetalningspliktig. Till vem krav på återbetalning skall riktas får bedömas utifrån den roll som denne haft vid kontakterna med Försäkringskassan. Är det t.ex. fråga om en situation som beskrivs i 16 § första stycket LASS och det är en annan än en betalningsmottagande anordnare som haft kontakten med Försäkringskassan är det den som haft kontakten som skall göras återbetalningsskyldig. Det kan vara den assistansberättigade eller dennes ställföreträdare, som t.ex. en god man, förmyndare eller förälder.

Krav på återbetalning som riktas till en assistansanordnare kan få allvarliga konsekvenser för de assistansberättigade som har avtal med anordnaren. Vi föreslår därför att Försäkringskassan skall meddela de assistansberättigade, som har gällande avtal med anordnaren, att en handläggning om återbetalning enligt 16 § LASS påbörjats. De assistansberättigade skall göras delaktiga i hela processen. Försäkringskassan skall också meddela detta till länsstyrelsen så att länsstyrelsen får möjlighet att överväga om det finns anledning att påbörja en tillsyn av anordnaren.

All assistansersättning som anordnaren inte kan visa gått åt till personlig assistans, och som anordnaren kan göras återbetalningsskyldig för, skall återbetalas till Försäkringskassan. Det innebär i praktiken att en anordnare som inte kommer in med redovisning får ett återkrav av Försäkringskassan på hela det utbetalda beloppet. Detta görs eftersom anordnaren inte visat att ersättningen använts ändamålsenligt. Försäkringskassan kommer att,

som hittills, ha möjlighet att besluta om återbetalning av hela beloppet vid till exempel fusksituationer.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om vilken del av ersättningen som skall återbetalas.

6.5.2 Dröjsmålsränta

RFV föreslår i sin rapport om ökad kostnadskontroll att assistansanordnaren skall betala dröjsmålsränta på det återbetalningspliktiga beloppet, om det inte betalas i rätt tid och om det inte finns särskilda skäl emot det. Dröjsmålsränta skall tas ut enligt räntelagen (1975:635). De remissinstanser som har uttalat sig om Försäkringskassans förslag om att kassan skall kunna ta ut dröjsmålsränta har ansett att det är ett bra förslag. Vi instämmer i RFV:s förslag. Försäkringskassan skall i vissa fall kunna ta ut ränta på fordringar som bygger på felaktigt utbetald assistansersättning, dvs. i de situationer som beskrivs i 16 § LASS.

6.5.3 Utbetalning till annan anordnare

Av den hittills gällande 12 § LASS framgår att Försäkringskassan får besluta att ersättningen skall betalas ut till en kommunal myndighet eller till någon annan person för att användas till kostnader för personlig assistans för den ersättningsberättigade. Detta får ske under förutsättning att en ersättningsberättigad på grund av ålderdomssvaghet, sjuklighet, långvarigt missbruk av beroendeframkallande medel eller någon annan liknande orsak är ur stånd att själv ta hand om assistansersättningen.

Denna bestämmelse har visat sig vara tillämplig endast vid ett fåtal tillfällen. Dessutom behöver reglerna ses över eftersom utbetalningar av assistansersättning i huvudfallet kommer att göras till företag. Mot denna bakgrund föreslår vi att bestämmelsen ändras. Det innebär att Försäkringskassan, om den upptäcker att någon betalningsmottagare inte är lämplig på grund av de skäl som anges i bestämmelsen, skall besluta att ersättningen skall betalas ut till en annan anordnare. Det kan vara till en enskild anordnare, en kommunal anordnare eller en assistansberättigad som i fortsätt-

ningen själv vill anordna sin assistans. En kommun kan, mot bakgrund av sitt basansvar inte vägra att utföra personlig assistans.

En anordnare som blivit av med sitt tillstånd för assistansverksamhet kan heller inte vara betalningsmottagare av assistansersättning. Det finns inget hinder mot att en anordnare som på nytt fått tillstånd åter kan vara betalningsmottagare. Andra skäl att byta anordnare är då denne är i konkurs eller likvidation, satt under tvångsförvaltning eller är föremål för ackord. Detsamma gäller om anordnaren tills vidare har inställt sina betalningar, är underkastad näringsförbud, är föremål för ansökan om konkurs, tvångslikvidation, tvångsförvaltning, ackord eller annat förfarande. Byte av anordnare är också aktuellt när anordnaren är dömd för brott avseende yrkesutövningen enligt lagakraftvunnen dom eller inte har fullgjort sina åligganden avseende socialförsäkringsavgifter eller skatt.

De omständigheter som hittills räknats upp i bestämmelsen skall vara kvar och tillämpas på en verksamhet där en assistansberättigad är egen arbetsgivare för sina assistenter.

Ett beslut om att betala ut till en annan betalningsmottagare kan gälla tillfälligt eller över en längre period.

Enligt en ny bestämmelse (12 a §) kan den assistansberättigade begära till vilken anordnare ersättningen i stället skall betalas ut. Men det är Försäkringskassan som gör den slutliga bedömningen av om den anordnaren, som den assistansberättigade begär, uppfyller de krav som föreskrivs för en betalningsmottagande anordnare. Det sker enligt de regler som annars normalt styr Försäkringskassans handläggning.

I några fall kan beslutet innebära att den nya betalningsmottagaren blir en kommun. Det sker i de fall den assistansberättigade väljer en kommun, inte anger vilken anordnare som skall vara betalningsmottagare eller då Försäkringskassan med stöd av författningen och andra föreskrifter inte kan betala ut ersättningen till den som angetts. De gånger Försäkringskassan beslutar mot den assistansberättigades vilja är det särskilt viktigt att handläggningen har dokumenterats så att länsstyrelsen kan följa upp hur den assistansberättigades självbestämmande tillgodosetts. Regeringen har behörighet att låta Försäkringskassan meddela föreskrifter om vilka avvägningar som bör göras för att den assistansberättigades intresse skall kunna tillgodoses på bästa möjliga sätt när utbetalning av assistansersättning görs till annan anordnare än den som begärts. Det kan t.ex. handla om hur Försäk-

ringskassan skall samråda med den assistansberättigade när det finns skälig grund för att påbörja en handläggning av byte av betalningsmottagare. Den assistansberättigade skall göras delaktig i hela processen. En kommun kan, mot bakgrund av sitt basansvar (jfr prop. 1992/93:159), inte vägra att utföra personlig assistans. Beslutet kan gälla tillfälligt eller över en längre period.

6.5.4 Överklagan

Assistanskommitténs förslag innebär inga principiella förändringar när det gäller enskildas möjligheter att överklaga beslut som fattats av Försäkringskassan (se 17 § LASS där det hänvisas till 20 kap. 10–13 §§ AFL). Beslut av Försäkringskassan skall överklagas av den beslutet angår. När det gäller beslut om avräkning och slutavräkning skall beslut överklagas av den redovisningspliktiga betalningsmottagaren av assistansersättningen. Beslut om återbetalning kan överklagas av den till vilken beslutet riktats.

Ett beslut om byte av anordnare enligt 12 § LASS kan visserligen beröra den betalningsmottagande anordnaren, den assistansberättigade eller dennes ställföreträdare. Rätten att överklaga ett sådant beslut skall dock vara förbehållet den assistansberättigade eller dennes ställföreträdare. Det hänger samman med att Försäkringskassan genom åtgärden upphäver den assistansberättigades val av utförare. Likaså är det den assistansberättigade eller dennes ställföreträdare som kan överklaga ett beslut om byte av betalningsmottagare i de fall den assistansberättigade anordnat sin egen assistans. Om en betalningsmottagande assistansanordnare, som bedriver assistansverksamhet, anser sig ha drabbats av ekonomisk eller annan skada till följd av att Försäkringskassan gjort sig skyldig till ett skadeståndsgrundande fel återstår för denne förfördelade att söka ekonomisk kompensation enligt reglerna för detta.

7 Konsekvenser

7.1 Förväntade effekter och uppföljning

7.1.1 Allmänna konsekvenser

Generellt bedömer vi att våra förslag 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 ersättningen enligt LSS och LASS används till en personlig assistans med god kvalitet.

Vi har inte utformat förslagen i avsikt att förändra de personliga assistenternas förhållanden, men bedömer att våra förslag 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.

7.1.2 Uppföljning och utvärdering av förändringar

Några direkt negativa konsekvenser av förslagen kan vi inte se. Det finns dock vissa risker om intentionerna bakom våra förslag inte fullföljs eller det visar sig att vi inte förutsett konsekvenserna fullt ut. Det kan handla om att den administrativa hanteringen blir för omfattande och att myndighetskontrollen blir för rigid, men det

kan också handla om att de föreslagna förändringarna inte räcker för att säkerställa god kvalitet i den personliga assistansen eller ändamålsenlig användning av assistansersättningen.

Det är viktigt att regeringen följer upp om de åtgärder, som vi föreslår, leder till de eftersträlvade effekterna och om de på andra sätt påverkar centrala värden i assistansreformen. Vi föreslår därför 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 assistansersättningen studeras utifrån hur de påverkar kvaliteten ur den assistansberättigades perspektiv, särskilt möjligheterna att utöva självbestämmande genom val av assistansanordnare och avtal med dessa.

Uppföljningen bör göras under en treårsperiod efter att förändringarna trätt i kraft. Under det första året bör uppföljningen främst avse frågor i samband med genomförandet, först därefter kan det bli möjligt att beskriva och bedöma effekterna. Socialstyrelsen bör få 1 miljon kronor under dessa tre år för att genomföra uppföljningen. Dessa medel bör bl.a. användas för att studera de assistansberättigades inflytande inom de områden som vi tagit upp i vår enkät bland dessa. Efter treårsperioden bör regeringen ta ställning till hur effekterna fortsättningsvis bör följas upp.

En särskild avstämning av tillsynen av verksamheter med personlig assistans bör göras när de löpande inspektioner, som vi föreslår, hunnit genomföras under två tvåårsperioder. Frågor som då bör uppmärksammas är om det behövs löpande inspektioner i samma utsträckning framöver, och om de resurser som länsstyrelserna tillförs för tillsyn av verksamheter med personlig assistans också bör användas till andra tillsynsinsatser inom LSS-området. Som nationell tillsynsmyndighet inom detta område bör Socialstyrelsen samordna denna avstämning i samverkan med samtliga länsstyrelser.

7.2 Ekonomiska konsekvenser

7.2.1 För assistansanordnare

De slutavräkningar av använda timmar för personlig assistans som anordnare nu sänder till Försäkringskassan två gånger per år ersätts med en motsvarande slutavräkning en gång om året.

Dessutom skall anordnaren årligen redovisa till Försäkringskassan vad den statliga assistansersättningen använts till. Redovisningen skall innehålla en sammanställning av uppgifter ur anordnarens bokföring och bör därför inte innebära något omfattande merarbete. De anordnare som i dag saknar eller har bristfälliga system för redovisning av kostnader på verksamhetsnivå – med hantering av verifikationer m.m. – måste skaffa sig sådana. Det kan medföra en tillfällig merkostnad, men sådana system bör också kunna ses som en investering i verksamheten som kan ge bättre överblick över de ekonomiska flödena. För vissa assistansanordnare kan också en del mer eller mindre omfattande kontakter med Försäkringskassan tillkomma i samband med mer ingående utredningar av deras redovisningar av vad assistansersättningen använts till.

Samtliga anordnare måste också avsätta en viss tid vartannat år för tillsyn av verksamheten i samband med de löpande inspektioner, som vi föreslår att länsstyrelserna skall göra. Detta innebär också ett visst administrativt arbete, men ger samtidigt möjligheter till stöd i det egna kvalitetsarbetet.

Tillfälliga och begränsade administrativa insatser krävs av enskilda anordnare, som måste ansöka om tillstånd för verksamhet med personlig assistans, och assistansberättigade som är arbetsgivare för sina assistenter och som måste anmäla sin verksamhet till länsstyrelsen.

De anordnare, som inte når upp till den fastställda nivån för löne- och lönebikostnader måste återbetala medel till Försäkringskassan. Hur stora summor det handlar om är svårt att beräkna (se nedan). För anordnare som har sådana kostnader i nivå med kollektivavtalen inom området bör återkraven inte bli särskilt omfattande och innebära några reella hot mot verksamheten på sikt. För andra anordnare är dessa effekter givetvis en del av sanktionerna, som hör till systemet för uppföljning och kontroll av assistansersättningen.

Sammantaget bedömer vi att dessa konsekvenser leder till viss ökad administration för assistansanordnarna. Efter kontakter med anordnare och anordnarorganisationer har vi dock funnit att det bör vara möjligt, även för de många mindre anordnarna, att klara dessa nya uppgifter.

7.2.2 För statliga myndigheter

Länsstyrelserna kommer att få ett relativt omfattande merarbete inom ett område där insatserna i dag är mycket begränsade. Dels handlar det om tillstånd som skall prövas för mer än 300 olika enskilda assistansanordnare, av vilka kanske ett tjugotal är verksamma i flera län. I praktiken kan det alltså handla om 600–700 tillstånd, vilket innebär en mångdubbling av tillstånden för enskilda verksamheter inom LSS-området i flera län. Dels handlar det om löpande tillsyn av sammanlagt mer än 1 000 assistansanordnare. Förutom de enskilda även 290 kommuner och cirka 400 assistansberättigade som är arbetsgivare för sina assistenter. Ökade krav på samverkan med andra berörda myndigheter innebär också merarbete och kan leda till fler tillsynsinsatser.

Försäkringskassan kommer också att få ett relativt omfattande merarbete med ekonomiska uppföljningar och kontroller, som i dag inte genomförs. Antalet slutavräkningar av använda timmar kommer att halveras genom att avräkningsperioden förlängs från sex månader till ett år. Det tillkommer dock ett arbete med att sammanställa och kontrollera de redovisningar av vad den statliga assistansersättningen använts till, vilka assistansanordnarna årligen skall sända in till Försäkringskassan. Arbetet kommer att kräva en delvis annan kompetens än dagens kontroller, t.ex. med tydligare inriktning på ekonomisk uppföljning och revision. En sådan kompetens krävs också för regelbundna uppföljningar och stickprov. Även Försäkringskassans IT-stöd behöver utvecklas för att klara en ökad uppföljning och kontroll av assistansersättningen. Eventuellt kommer Försäkringskassan också att behöva handlägga fler ansökningar om förhöjd ersättning samt finansiera fler sådana ersättningar för dem som har rätt till dem. Vi bedömer dock att ansökningarna inte nödvändigtvis blir fler till följd av de åtgärder vi föreslår för uppföljning och kontroll av assistansersättningen.

Socialstyrelsen kommer att få ett visst merarbete genom uppdrag kopplade till tillståndsgivningen, normeringen av kvalitet som underlag för tillsynen och uppföljningen av effekterna av de förändringar vi föreslår.

7.2.3 För kommuner som handläggare och finansiärer av personlig assistans

Vi föreslår att kommunerna inte skall ha någon tillsyn över verksamheter med personlig assistans. Även om det går att tolka dagens lagstiftning så att kommunerna nu har ett visst tillsynsansvar så är vårt intryck att det knappast bedrivs någon sådan tillsyn. I den mån vårt förslag innebär en förändring så blir effekterna således mycket begränsade. Nya möjligheter till uppföljning och kontroll av ersättning för personlig assistans enbart enligt LSS kan ge mer administrativt arbete, men detta är ett frivilligt åtagande.

Vidare föreslår vi att kommunerna blir ansvariga för att anordna personlig assistans när en enskild anordnare förlorar sitt tillstånd eller inte får mer ersättning utbetald och den assistansberättigade inte anger någon annan anordnare. Vi utgår från att dessa situationer blir ytterst ovanliga och att kommunernas uppgifter då blir kortvariga. Den faktiska utvecklingen bör beskrivas och bedömas inom ramen för den uppföljning som vi föreslår att Socialstyrelsen skall genomföra. Det är inte meningsfullt att diskutera eventuella merkostnader för kommunerna innan denna uppföljning har genomförts. I vårt fortsatta arbete kommer vi för övrigt att ytterligare analysera vad kommunernas basansvar vid personlig assistans skall omfatta.

Av de intäkter, som staten får in genom eventuella återkrav av assistansersättning kommer en del av medlen från kommunerna, vilka finansierar de 20 första timmarnas personliga assistans per vecka. Det är i dag svårt att beräkna vilka belopp det kan handla om, särskilt efter en första period, och för tidigt att lämna detaljerade förslag om hur de bör hanteras. Frågan bör dock uppmärksammas i samband med vårt fortsatta arbete.

7.2.4 Intäkter genom återbetalning av assistansersättning

Vi föreslår som framgått att en betalningsmottagare, som inte kan visa att assistansersättningen använts till kostnader för personlig assistans, bl.a. till lönekostnader motsvarande minst 85 procent av ersättningen, skall bli skyldig att betala tillbaka ersättning. Försäkringskassan skall också kunna göra återkrav på assistansersättning som inte använts enligt gällande regler. Dessa förslag kan, åtminstone under en första tid, ge vissa intäkter till staten.

Sannolikt är denna effekt övergående eftersom lönenivåerna troligen kommer att stabiliseras kring den minimiandel av ersättningen som anges i regelverket.

Vi har gjort beräkningar utifrån ett begränsat material hur stora summor det skulle kunna handla om vid både en individuell redovisning och en kollektiv redovisning till staten. Summan att återbetala blir mindre vid den kollektiva redovisningen. Redovisningen leder till att staten kommer att få medel tillbaka. Vid en lägsta nivå på 85 procent för lönekostnadernas andel av assistansersättningen – enligt vad vi föreslår i avsnitt 6.3.2 – kan det röra sig om en summa som uppgår till mellan några miljoner upp till cirka 100 miljoner kronor, beroende på vilken nivå lönerna ligger på vid det aktuella tillfället. Vid en individuell redovisning skulle beloppet kunna uppgå till mellan 150 miljoner kronor och 300 miljoner kronor.

Beräkningarna är mycket grova, i synnerhet om man anlägger ett längre perspektiv. Frånsett att lönenivåerna kan förändras skulle särskilt en individuell redovisning leda till att fler anordnare, inte minst fler kommuner, ansöker om förhöjd ersättning. För att illustrera vad det kan handla om ges nedan några exempel från olika anordnare. (I dessa beräkningar har vi utgått från att lönekostnadsdelen skall uppgå till 87 procent av assistansersättningen, i enlighet med vad som anges i RFV:s allmänna råd.)

Det första exemplet gäller en kommun med 85 personer som uppbar assistansersättning. Den genomsnittliga lönekostnaden uppgick till 106 procent av assistansersättningen. Kommunen bidrog alltså med sex procent. Mellan brukarna varierade dock lönekostnadens andel. Den lägsta andelen låg på 64 procent medan den högsta uppgick till drygt 130 procent. Skulle en kollektiv redovisning tillämpas blir det inte aktuellt med någon återbetalning, eftersom lönekostnadens andel för samtliga brukare var 106 procent av assistansersättningen. Vid en individuell ersättning blir kommunen återbetalningsskyldig med knappt 700 000 kronor.

Ytterligare fem anordnare kan exemplifiera situationen. Den individuella redovisningen leder för en anordnare till att de får betala tillbaka 770 000 kronor. Vid en kollektiv redovisning uppgår återbetalningen till drygt 350 000 kronor. En anordnare med nästan lika många brukare får betala tillbaka 462 000 kronor respektive 342 000 kronor. För en av de små anordnarna uppgår beloppet vid individuell redovisning till drygt 790 000 kronor och 712 000 kronor om den är kollektiv. Den individuella redovisningen leder till en återbetalning på drygt 2 miljoner kronor för en av de större

anordnarna. Vilket skall jämföras med noll kronor vid den kollektiva.

En mycket stor anordnare, bland dem som kommittén fick redovisning från, kan få återbetala mer än 30 miljoner kronor vid en kollektiv redovisning, eftersom den samlade lönenivån för assistenterna uppgår till cirka 81 procent.

7.3 Tidsmässiga konsekvenser

7.3.1 Tillstånd

Som framgått räknar vi med att det behövs en övergångsperiod på sex månader för att hantera den relativt stora mängd tillstånd för enskilda assistansanordnare som följer av våra förslag. Genom att samordna resurserna mellan länsstyrelserna under denna tid kan tillståndsgivningen effektiviseras. Som också framgått föreslår vi vissa övergångsregler för att en anordnare skall kunna fortsätta sin verksamhet under denna period förutsatt att ansökan om tillstånd för denne inkommit till länsstyrelsen. Vi vill också att det skall sättas vissa tidsgränser för länsstyrelsernas fortsatta handläggning av tillstånd för verksamheter med personlig assistans så att assistansberättigade skall ha goda möjligheter att byta anordnare även om denne inte sedan tidigare har tillstånd i den assistansberättigades hemlän.

7.3.2 Uppföljning och kontroll av assistansersättning

Det system vi föreslår för uppföljning och kontroll av statlig assistansersättning kan i vissa avseenden behöva utvecklas innan det kan tillämpas fullt ut. Det gäller särskilt kontrollen av lönekostnader genom Skatteverkets kontrolluppgifter. Om regeringen fortfarande bedömer att det är bråttom med åtgärder för ökad kontroll och uppföljning av den statliga assistansersättningen så bör detta utvecklingsarbete påbörjas redan innan de författningsändringar vi föreslår har genomförts. Det gäller inte minst förbättringar av Försäkringskassans IT-stöd och förberedelser inom Försäkringskassan för eventuell ytterligare normering av handläggningen.

7.4 Resursförstärkningar

7.4.1 Länsstyrelserna

Vi föreslår att länsstyrelserna årligen tillförs 11 miljoner kronor för 22 tillsvidaretjänster à 0,5 miljon styck för tillståndsgivning, löpande tillsyn, utvecklingsinsatser och samverkan med berörda myndigheter.

Kontakter med länsstyrelser pekar på att de tre största behöver upp till tre tjänster för att hantera tillståndsgivning och löpande tillsyn. Andra länsstyrelser uppger att de behöver mellan en halv tjänst och tre tjänster. Vi föreslår medvetet ett något lägre antal tjänster än vad detta sammanlagt handlar om. Vår avsikt är att tjänsterna skall fördelas mellan länsstyrelserna så att möjligheter till samverkan över länsgränserna tas till vara. Enligt vår bedömning behöver det på det sättet inte bli nödvändigt att inrätta tjänster för tillsyn av verksamheter med personlig assistans vid varje länsstyrelse. Kompetensen hos handläggarna bör kunna bli större om de kan arbeta över ett större fält än ett län, i synnerhet gäller det de mindre länen. En stor mängd ärenden leder ofta till högre kompetens. Väl fungerande former för samverkan minskar också sårbarheten i tillsynen, särskilt hos länsstyrelserna i mindre län.

Tjänsterna avser tillsyn av verksamheter med personlig assistans, men de bör också kunna användas för angränsande frågor som tillsyn av kommunernas information om assistansberättigades rättigheter och valmöjligheter samt personlig assistans i förhållande till andra insatser. Resursförstärkningen knyts till ett kvantitativt uppdrag att genomföra löpande inspektioner hos alla assistansanordnare vartannat år.

Vi föreslår också att länsstyrelserna tillförs 0,5 miljon kronor att använda under det första halvåret för resor och gemensamma bedömningar vid en samlad tillståndsgivning.

Särskilt under denna tid kommer länsstyrelserna att handlägga en mycket stor mängd tillstånd. För att underlätta detta arbete och samtidigt bygga upp en gemensam bas för det fortsatta arbetet under denna period skall man arbeta i nära samverkan. Många tillstånd avser dessutom anordnare som finns i flera län. Detta kan illustreras genom situationen i Östergötlands län. Där finns det 50 tillståndspliktiga anordnare, vilket kan jämföras med 100 tillstånd för enskild vård. Omkring 30 procent av tillstånden avser anordnare som har sin hemvist i andra län än i Östergötland. Det

bör finnas goda möjligheter att i handläggningen samverka om dessa tillstånd.

Som framgått föreslår vi en avstämning efter fyra år av det fortsatta arbetet med löpande inspektioner av verksamheter med personlig assistans.

Eventuellt kommer en annan organisation för den sociala tillsynen på sikt att innebära möjligheter.

7.4.2 Försäkringskassan

Försäkringskassan behöver tillföras revisionskompetens för att kunna utföra de uppgifter som följer av förslagen. Sådan kompetens har hittills inte behövts i det löpande arbetet med handläggning av assistansersättningen. Delvis bör detta behov kunna täckas genom vidareutbildningar.

Vi är vidare medvetna om att ett förbättrat IT-stöd vid handläggningen av assistansersättningen är en förutsättning för ökad uppföljning och kontroll. Detta behov bör delvis täckas genom att IT-stödet för hantering av assistansersättningen prioriteras i Försäkringskassans förvaltningsplaner.

I övrigt har vi inget underlag för att bedöma Försäkringskassans eventuella behov av resursförstärkningar.

7.4.3 Socialstyrelsen

Vi föreslår att Socialstyrelsen tillförs 2 miljoner kronor för att användas under två år för utveckling av en databas över enskilda assistansanordnare, som har tillstånd för sin verksamhet, inklusive uppföljning. Detta arbete omfattar samordning av länsstyrelsernas arbete med underlag och förslag till drift/finansiering. Det finns fördelar med att kombinera arbetet med ett regeringsuppdrag och samlat analysera information om assistansberättigades rättigheter och valmöjligheter.

Vidare föreslår vi att Socialstyrelsen tillförs 1 miljon kronor ytterligare att använda under två år för uppföljning av de förändringar vi föreslår när det gäller tillsyn, uppföljning och kontroll i samband med personlig assistans inom ramen för ett särskilt regeringsuppdrag.

7.4.4 Finansiering

Som framgått kan staten under en första tid komma att få vissa intäkter genom återbetalad assistansersättning. Vi vill 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 vi föreslår, men de kan inte ligga till grund för en långsiktigt hållbar finansiering av i första hand tillsyn av verksamheter med personlig assistans.

Den mest omfattande, löpande statliga kostnad vi föreslår är att länsstyrelserna tillförs medel för mer än tjugo heltidstjänster. Den sociala tillsynen av insatser för funktionshindrade är begränsad och måste förstärkas om det skall gå att genomföra en seriös tillsyn av verksamheter med personlig assistans. Den sociala tillsynen inom äldreomsorgen har förstärkts under senare år, men vi bedömer att det är olyckligt att föreslå omprioriteringar som innebär att två berättigade tillsynsområden ställs mot varandra. Det har inte heller ingått i vårt uppdrag att ta ställning till den sociala tillsynen i stort eller länsstyrelsernas generella verksamhet.

Inte heller bedömer vi att en tydligare och mer aktiv tillsyn av verksamheter med personlig assistans långsiktigt kan finansieras med medel från Försäkringskassans administration av den statliga assistansersättningen. Det ingår i vårt fortsatta uppdrag att analysera möjligheterna till effektiviseringar av denna administration, men vi kan inte redan i dag säga något konkret om detta. I den mån sådana effektiviseringar är möjliga kommer även Försäkringskassan att behöva resurser för uppföljningar och kontroller av assistansersättningen, som i dag inte genomförs.

I vårt uppdrag ingår att lämna förslag som kan dämpa och stabilisera kostnadsutvecklingen för personlig assistans samt föreslå en effektivare tillämpning av personkrets- och behovsbedömningen. Regeringen har dock bett om dessa förslag i ett senare skede, efter att detta delbetänkande lämnats. Vi har därför inte möjlighet att redan nu hänvisa till dessa förslag för att finansiera en mer aktiv tillsyn samt en ökad uppföljning och kontroll av assistansersättningen. Vi vill ändå framhålla att våra förslag om resursförstärkning är nödvändiga investeringar för en bättre kontroll av kostnadsutvecklingen och en effektivare tillämpning av personkrets- och behovsbedömningen. Dels behövs ett system som syftar till att säkerställa en ändamålsenlig användning av ersätt-

ningen innan andra frågor i sammanhanget kan studeras. Dels behövs det en struktur och organisation för tillsyn för att säkerställa god kvalitet i personlig assistans på lång sikt, i synnerhet om andra förändringar genomförs som berör assistansen än dem som vi föreslår här.

Omfattningen av dessa investeringar kan för övrigt jämföras med att staten under år 2005 beräknas betala ut omkring 11,5 miljarder kronor till assistansersättning utan en väl fungerande tillsyn och verkliga möjligheter att följa upp och kontrollera att ersättningen används till kostnader för personlig assistans.

8 Författningskommentarer

8.1 Författningskommentarer till ändringarna i LSS

2 §

Genom tillägget i tredje stycket tydliggörs det i lagstiftningen att personlig assistans är en enhetlig insats, men med olika finansiärer. I vilken situation staten, genom Försäkringskassan, ansvarar för ersättningen framgår av LASS. I den lagen samt i anslutande förordning och föreskrifter finns regler om handläggning av den statliga ersättningen och vissa andra särskilda regler.

9 §

Ändringen i andra punkten är av redaktionell karaktär. På vilka sätt en kommun kan verkställa beslutet, dvs. tillgodose behovet framgår numera av 9 a §.

9 a §

I bestämmelsens två första stycken beskrivs insatsen personlig assistans (jfr prop. 1992/93:159 och 1995/96:146).

I ett nytt tredje stycke anges på vilka sätt en kommun kan verkställa ett beslut enligt 9 § punkten 2. Reglerna innebär ingen ändring utan utgör ett förtydligande. En person som är berättigad till personlig assistans enligt LSS skall också i fortsättningen ha rätt att välja mellan att låta kommunen anordna assistansen eller få kostnaderna för assistansen ersatta. Dessutom är kommunen skyldig att ersätta sådan kostnad, som inte täcks av assistansersättning enligt LASS, som t.ex. kostnader som andra assistansanordnare än kommunen har för personliga assistenters sjukdom och för semesterresa.

Reglerna i hittills gällande stycke tre har flyttats till den nya bestämmelsen 13 b §.

13 §

Förändringar av regler angående tillsyn och tillstånd bör kunna genomföras relativt snabbt och enkelt. Samtidigt bör regelsystemet vara förutsebart. Genom ett nytt andra stycke i bestämmelsen får regeringen behörighet att normera i fråga om tillsyn och tillstånd. Regeringen kan också meddela föreskrifter om hur assistansanordnaren till kommunen skall redovisa hur ersättningen till kostnader för personlig assistans använts samt om kommunernas möjlighet att kontrollera redovisningarna och kräva återbetalning av ersättning som inte använts för personlig assistans.

13 a §

Enligt bestämmelsens första stycke är det den person som är berättigad till personlig assistans som anger till vem assistansersättningen för personlig assistans skall betalas ut. Betalningsmottagare är den eller de som den assistansberättigade skriver avtal med om personlig assistans (jfr 13 c §). I de fall det är en förutsättning för en anordnare att ha tillstånd för att bedriva assistansverksamhet eller att göra en anmälan om detta, skall dessa krav vara uppfyllda för att anordnaren skall kunna vara betalningsmottagare.

I bestämmelsens andra stycke beskrivs vilka som kan vara assistansanordnare. Det är den gruppen som kan vara betalningsmottagare av ersättning för personlig assistans. En enskild anordnare är ett kooperativ, organisation eller företag (jfr prop. 1992/93:159).

Om en assistansberättigad behöver få sin assistans utförd av annan anordnare, tillfälligt eller reguljärt, skall denne vara betalningsmottagare. Det kan t.ex. röra situationer som när en assistansberättigad behöver personlig assistans under en semestervistelse eller då den assistansberättigade arbetar eller har ett uppdrag på annan ort än hemorten. Även denna anordnare skall uppfylla de i författningen fastställda förutsättningarna för att kunna ta emot assistansersättning från Försäkringskassan för den assistansberättigades räkning. Att den assistansberättigade tillfälligt väljer att låta annan anordnare utföra hela assistansen, innebär inte att det skett ett byte av anordnare. Då den anordnare som tillfälligt utfört assistans avslutat sitt uppdrag skall däremot de regler som blir aktuella i en sådan situation tillämpas av kommunen.

Mot bakgrund av lagstiftarens intentioner med personlig assistans är det inte önskvärt att i svensk författning ställa krav på att annan anordnare i alla situationer skall ha tillstånd att bedriva

assistansverksamhet. Det skulle omöjliggöra t.ex. viss utlandsvistelse för assistansberättigade. Dessutom kan det uppstå en akut situation där den assistansberättigade och anordnaren kan behöva anlita ett företag som saknar tillstånd, t.ex. ett bemanningsföretag. Med akut avses högst någon dag. I särskilda fall är det därmed möjligt att låta någon utan tillstånd utföra viss assistans (se vidare avsnitt 6.4.1).

Den betalningsmottagande anordnaren kan vägra att låta annan utföra viss personlig assistans om det finns sakliga skäl för detta, t.ex. om denne bedöms olämplig av skäl som anges i 12 § i denna lag eller av skäl som skulle innebära att Försäkringskassan skulle kunna betala ut assistansersättning till annan anordnare än den betalningsmottagande (jfr 12 § LASS).

Det är den betalningsmottagande anordnaren som ansvarar för den redovisning av ersättningen som krävs enligt denna lag.

Om en person som är berättigad till ersättning för personlig assistans vill att utbetalningen skall göras till någon som inte har tillstånd i det län där assistansen skall utföras, men som har tillstånd i annat län, kan, enligt tredje stycket, ersättningen betalas ut till denne under länsstyrelsens handläggningstid för tillsynsansökan om det gäller en assistansberättigad som fått ett nytt beslut om ersättning och som inte har assistans. Ansökan om tillstånd måste dock ha inkommit till länsstyrelsen. För det fall anordnaren inte får tillstånd startar proceduren om genom att den assistansberättigade begär att utbetalningen betalas ut till annan anordnare. Om sådan begäran inte inkommer får kommunen betala ut ersättningen till en lämplig anordnare, som har tillstånd. Den som själv anordnar sin assistans skall för att kunna vara betalningsmottagare göra anmälan till länsstyrelsen om att han/hon har för avsikt att själv anordna sin personliga assistans.

13 b §

Innebörden av bestämmelsens första stycke är att utbetald ersättning bara får användas till kostnader för personlig assistans. När det gäller ersättning som beviljats enligt denna lag får kommunen avgöra vad som är kostnader för personlig assistans.

Kommunen får med stöd av en ny bestämmelse i LSS-förordningen (7 a §) möjlighet att följa upp och kontrollera användningen av ersättning för personlig assistans samt återkräva ersättning. Det regleras inte på vilket sätt kommunen skall arbeta eller på vilka grunder kommunen kan vidta åtgärder, bortsett från att kontrollen

och återkravet enligt bestämmelsen syftar till att säkerställa att utbetald ersättning använts till kostnader för personlig assistans. Det kan vara naturligt för kommunen att söka ledning i hur dessa frågor regleras för den statliga assistansersättningen. På så vis blir risken mindre för att det skall uppstå skillnader i systemen. Ett sådant synsätt stämmer också överens med målen för insatsen och den assistansberättigades rätt till en personlig assistans av god kvalitet, som gäller oavsett finansår.

Andra stycket har flyttats till bestämmelsen från 9 a §.

13 c §

Förhållandet mellan den assistansberättigade och den betalningsmottagande assistansanordnaren skall fortfarande vara av civilrättslig karaktär. För att klargöra vad den assistansberättigade kan förvänta sig av sin anordnare, samt för att det skall vara möjligt att följa upp verksamheten enligt reglerna för tillsyn och tillstånd, skall anordnaren vara skyldig att i avtal reglera förhållandet mellan parterna. I lagen ställs vissa minimikrav på avtalen. Kravet på avtal omfattar inte en assistansberättigad som själv anordnar sin assistans. Avtalet mellan anordnaren och dennes anställda personliga assistenter har inget samband med dessa regler.

Syftet med att i lag bestämma att det skall finnas ett avtal mellan den assistansberättigade och dennes anordnare är just att vissa förhållanden måste vara utredda för att assistansen skall kunna fungera för parterna. Avtalen skall utgå från och operationalisera kraven i 5–7 §§ samt därutöver ge förutsättningar för god kvalitet i personlig assistans och för den assistansberättigades möjligheter till självbestämmande. Reglerna i lagen syftar inte till att i detalj ange hur den personliga assistansen skall utformas. Den assistansberättigade och anordnaren fyller själva avtalet med innehåll som *minst* omfattar de ämnesområden som beskrivs i bestämmelsen. Huruvida innehållet är tillräckligt avgörs i första hand av den assistansberättigade som tecknar avtal. Men det finns också möjlighet för länsstyrelsen att följa upp en assistansverksamhets avtal.

Första punkten behandlar anordnarens arbetsgivaransvar för den assistansberättigades personliga assistenter. I avtalet skall det klargöras vad arbetsgivaransvaret omfattar. Innebörden av ett sådant ansvar framgår av författning, praxis och överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter. I arbetsgivaransvaret ingår ansvaret för arbetsledning. Arbetsgivaren kan i vissa fall avtala med den assistansberättigade om att denne skall utföra arbetslednings-

uppgifter i sin assistans eller delegera sådana uppgifter till en personlig assistent. Hur det förhåller sig avseende arbetsledningen skall regleras i avtalet. Den betalningsmottagande anordnaren som, på den assistansberättigades begäran, i särskilda fall låter annan utföra viss personlig assistans kan inte ha arbetsgivaransvar för dennes anställda. Hur detta ansvar förhåller sig i en sådan situation måste vara klarlagt.

Andra punkten behandlar arbetet med god kvalitet och kompetens samt hur verksamheten skall dokumenteras. Kvalitet i personlig assistans bygger på den enskilde brukarens möjligheter att själv bestämma över insatsen och därmed avgöra vad som är god kvalitet. Det handlar inte enbart om att tillgodose grundläggande behov. Det är också viktigt hur assistansen utförs. Kvalitetsarbete vid personlig assistans bör syfta till att säkerställa att vissa mål uppfylls och att vissa krav tillgodoses, bl.a. genom systematisk uppföljning, och att förutsättningar för det skapas. När det gäller kompetens avses att anordnaren skall arbeta för att de personliga assistenterna har tillräcklig kunskap, bl.a. om LSS och LASS, och i övrigt är lämpliga som personliga assistenter åt den assistansberättigade. Kraven kan skifta. Utgångspunkten är alltid varje enskild assistansberättigades särskilda behov och önskemål. Anordnaren och den assistansberättigade skall i avtal klargöra hur anordnaren skall arbeta med kvalitet och kompetens i den mening som nu beskrivits. Av avtalet skall också framgå hur dokumentationen av detta arbete skall skötas.

Tredje punkten behandlar den assistansberättigades inflytande över utförandet av den personliga assistansen. Detta hänger nära samman med kraven enligt punkten två, men formerna för beslutet om när, var, hur assistans skall utföras och av vem skall regleras i avtal mellan den assistansberättigade och anordnaren.

Fjärde punkten behandlar frågan om hur stödbehovet tillgodoses under tid då ordinarie personal saknas. Ersättning för tillfällig personal (vikarier) under t.ex. sjukdom är inte medräknad i Försäkringskassans beslut om assistansersättning. Detta är inte ett varaktigt stödbehov. Det är kommunen som skall täcka detta stödbehov (jfr prop. 1992/93:159, s. 73 och 177). Kommunens ansvar kan realiserars på två sätt. Antingen genom att en vikarie tillsätts eller genom att anordnaren ersätts ekonomiskt. Avsikten med detta villkor är att det av avtalet skall framgå vem som ansvarar för att det alltid finns personal som kan utföra assistansuppgifterna utifrån den assistansberättigades stödbehov.

Femte punkten behandlar frågan om de personliga assistenternas arbetsmiljö. Genom arbetsmiljöinsatser kan förutsättningarna för en god arbetsmiljö stärkas. Ansvaret för detta ligger generellt hos arbetsgivaren, t.ex. för att möjliggöra intag av mat och skötsel av hygien i de fall det finns skäl för att kunna göra sådant på en arbetsplats. I vilken mån en arbetsgivare har sådana skyldigheter framgår av annan författning och genom överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter. Likaså är det viktigt att i möjligaste mån undanröja oklarheter, som kan leda till konflikter, och skapa förutsättningar för en uppföljning av sådana situationer.

Sjätte punkten behandlar frågan om anställningsvillkor och ansvarsförsäkringar. I den assistansberättigades inflytande ingår bl.a. en möjlighet att påverka de personliga assistenternas anställningsvillkor. Det handlar t.ex. om löner och arbetstider, men också övriga frågor som har med assistenters anställning att göra. För att skapa förutsättningar för ett bra förhållande mellan den assistansberättigade och dennes personliga assistenter skall den assistansberättigade kunna påverka assistenternas anställningsvillkor (jfr 5–7 §§). Hur detta säkerställs skall framgå av avtalet mellan den assistansberättigade och anordnaren. Likaså skall det framgå av avtalet om anordnaren har ansvarsförsäkring och med vilket belopp anordnaren är försäkrad.

Sjunde punkten behandlar frågan om hur den assistansberättigade kan se hur assistansersättningen använts. Anordnaren redovisar till respektive finansiär hur ersättningen för personlig assistans använts. Det innebär att anordnaren måste skapa förutsättningar att åtminstone kollektivt, för alla assistansberättigade som denne har avtal med, kunna följa upp till vad ersättningen använts. Ett stort antal anordnare kommer troligen också att kunna redovisa användningen individuellt för varje assistansberättigad. Varje anordnare bestämmer emellertid själv i vilken utsträckning redovisningen gentemot den assistansberättigade kan göras. Det skall dock framgå av avtalet vilken redovisning gentemot den assistansberättigade som skall göras. Den assistansberättigade kan välja att låta en anordnare som erbjuder en fördjupad redovisning utföra assistansen.

Åttonde punkten behandlar särskilt att anordnarens kostnader för administrationen skall framgå av avtalet. Vilka kostnader som får påföras administrationen framgår av LASS. Kommunen kan ha liknande krav. När det gäller den assistansberättigades rätt i denna

del kan samma resonemang som finns under sjunde punkten tillämpas.

Nionde punkten behandlar regler för omkostnader och sparande av assistansersättning samt ekonomiska konsekvenser vid byte av assistansanordnare. Det skall i avtalet bestämmas hur den assistansberättigade kan förfara med den del av ersättningen som skall gå till omkostnader för den personliga assistenten. För den assistansberättigade är det viktigt att veta hur mycket medel som kan användas för omkostnader av detta slag och hur detta skall redovisas till anordnaren. Det är också viktigt att det klargörs vad som skall hända med kvarvarande medel för omkostnader vid byte av assistansanordnare.

Tionde punkten behandlar frågor om bindningstid, uppsägnings- tid och former för tvistlösning. För den assistansberättigade är det viktigt att veta vad som gäller vid byte av assistansanordnare. Det är också avgörande för den assistansberättigade att veta hur en tvist skall lösas. I detta fall avses tvist mellan den assistansberättigade och anordnaren/personliga assistenter. För det fall det hänvisas till någon särskild domstol som medför kostnader för den assistansberättigade bör detta framgå av avtalet. Det skall också framgå att anordnaren utrett att det är möjligt att föra processen i den angivna domstolen.

Andra stycket handlar om att assistansanordnaren skall informera om reglerna om anmälnings- och tystnadsplikt. I en assistansverksamhet bör det finnas klara och tydliga rutiner för hur den personal som arbetar i verksamheten skall gå till väga för att föra vidare en fråga som omfattas av anmälningsplikten (24–24 d §§). Reglerna om tystnadsplikt i 29 § omfattar inte den assistansberättigade. Det står heller inte klart huruvida en assistansberättigad som också är arbetsledare omfattas av 29 §. Det kan av dessa skäl finnas anledning för anordnaren att ha en ordning för hur personer som finns inom verksamheten skall agera kring tystnadsplikt ur olika aspekter.

23 §

Tillägget i bestämmelsens första stycke innebär att också enskild verksamhet, som avser personlig assistans, inte får bedrivas yrkesmässigt om inte länsstyrelsen gett tillstånd till detta. För att skapa likvärdiga förhållanden för alla assistansanordnare skall staten ha hela tillsynen. Därför omfattar inte fjärde stycket personlig

assistans. Angående enskild assistansanordnare se vidare i kommentaren till 13 a §.

Att assistansberättigade, som själva anordnar sin personliga assistans, skall anmäla detta till länsstyrelsen förs in i ett nytt tredje stycke. Länsstyrelsen har rätt att inspektera också sådan verksamhet.

Av 13 § framgår att regeringen är behörig att meddela föreskrifter om tillstånd. Dessa föreskrifter bör särskilt behandla frågor om vem som kan ansöka om tillstånd för att bedriva assistansverksamhet och förutsättningar för att få tillstånd för detta.

En ansökan om tillstånd bör innehålla en beskrivning av vem som skall bedriva verksamheten. Det är den juridiska personen som bedriver verksamheten. Utgångspunkten är de krav som ställs i 5–7 §§.

En enskild anordnare bör beskriva hur verksamheten skall bedrivas, t.ex. i vilken omfattning man har för avsikt att anordna assistans, om man har någon speciell inriktning och hur man i så fall planerar att arbeta med denna eller hur man planerar att nå assistansberättigade personer. Med ansökan bör också bifogas ett exemplar av det avtal som anordnaren erbjuder den assistansberättigade person som vill ha assistans utförd av anordnaren. Det är dock inget krav att anordnares individuella avtal skall överensstämma med varandra. Skyldigheten grundar sig på att tillsynsmyndigheten skall kunna granska hur anordnaren generellt arbetar med avtalen och få möjlighet att gå igenom de olika avtalen vid tillsyn.

En förutsättning för tillstånd bör också vara att det av ansökan framgår att den som skall bedriva verksamheten har god kunskap om den lagstiftning som styr verksamheten (jfr 13 c §), inklusive lagstiftning om arbetsmiljö och hantering av ersättning för personlig assistans, samt kunskaper om förhållningssätt, bemötande och ekonomi. Av ansökan bör också framgå hur personalens kunskaper skall säkerställas och hållas aktuella när det gäller lagstiftning, andra gällande regler samt vad som i övrigt krävs för att ge den assistansberättigade personlig assistans.

En ansökan bör innehålla en beskrivning av anordnarens rutiner för kontakter med de assistansberättigade som väljer anordnaren, med anställda och med berörda myndigheter. Anordnaren kan beskriva verksamhetens struktur för kommunikation mellan bl.a. tillstånds-/tillsynsmyndighet och anordnare samt mellan anordnaren och verksamheten i övrigt. Anordnaren skall ange vilken person som skall ansvara för kontakten mellan länsstyrelsen

och anordnaren. Detta ansvar omfattar även andra myndighetskontakter i anslutning till personlig assistans och frågor kring utförandet, som t.ex. arbetsmiljöfrågor. Den personen ansvarar också för kontakten mellan anordnaren och de övriga i verksamhet (t.ex. assistansberättigade, ställföreträdare/anhöriga, personliga assistenter och lokala arbetsledare). I huvudsak handlar det om en presentation av hur anordnaren arbetar med frågor som inte kan lösas direkt mellan assistansberättigade och assistenter. Men också om att det finns rutiner för hur frågor som berör anmälningsplikten behandlas inom verksamheten.

En anordnare skall ansvara för personalen och dess kompetens. Anordnaren bör i ansökan ange hur man går till väga för att den assistansberättigades behov av stöd skall tillgodoses och hur man planerar att arbeta med rekryteringsfrågor. Dessutom kan anordnaren uppge formerna för att identifiera och tillgodose behov av kompetensutveckling.

23 b

Personakter i verksamheter med personlig assistans skall enbart innehålla uppgifter om den assistansberättigades personliga assistans. Det innebär att den assistansberättigade alltid har rätt att få se uppgifterna i sin personakt. Även i verksamheter med personlig assistans kan det finnas dokumentation med uppgifter om personliga assistenters förhållanden. Sådan dokumentation skall hållas åtskild från den assistansberättigades personakt.

23 d §

Reglerna i bestämmelsen har flyttats från hittills gällande 24 §. Länsstyrelsen skall i fortsättningen kunna återkalla tillstånd för verksamhet som beviljats tillstånd enligt 23 §. Länsstyrelsen kan också genom förändringen i 23 § återkalla tillstånd för assistansverksamhet. När det gäller annan verksamhet än assistans innebär ändringarna ingen ny tillämpning.

Länsstyrelsen skall också i fråga om assistansverksamhet förelägga den som bedriver verksamheten att avhjälpa ett missförhållande. Om föreläggandet inte följs får länsstyrelsen återkalla tillståndet.

Hur en assistansanordnare med tillstånd arbetar med och tillgodoser assistansberättigades stödbehov kan följas upp mot det avtal som anordnaren är skyldig att ha med den assistansberättigade. Är det brister i detta hos en anordnare kan länsstyrelsen återkalla till-

ståndet för assistansverksamheten. En annan grund för återkallelse kan utgöras av Försäkringskassans beslut om att betala ut assistansersättningen till någon annan än betalningsmottagaren. Denne kan, mot denna bakgrund och med hänsyn till de krav som i författningen generellt ställs på en anordnare, av länsstyrelsen bedömas inte längre uppfylla förutsättningarna för att bedriva assistansverksamhet. Likaså kan länsstyrelsens beslut efter utredning med anledning av en anmälan enligt 24–24 d §§, precis som när det gäller annan LSS-verksamhet, leda till att tillståndet skall återkallas. Länsstyrelsen får inför ett beslut om återkallelse göra en samlad bedömning av om den aktuella anordnaren uppfyller kraven för att vara assistansanordnare.

Länsstyrelsen skall av Försäkringskassan meddelas att myndigheten påbörjat en utredning om att assistansersättning kan betalas ut till annan anordnare och om att en anordnare kan få återbetala assistansersättning. Försäkringskassan kan också meddela länsstyrelsen om misstanke om att det råder andra allvarliga missförhållanden i en assistansverksamhet.

En åtgärd enligt bestämmelsen mot en anordnare kan få allvarliga konsekvenser för de assistansberättigade, som låter anordnaren utföra deras assistans. Åtgärden skall inte drabba verksamheten och anordnaren är under alla händelser som avses i denna bestämmelse fortfarande skyldig att följa de avtal som upprättats enligt 13 c §. Mot denna bakgrund införs en regel om att den anordnare som förelagts skall meddela de assistansberättigade, som anordnaren utför assistans åt, om föreläggandet och vad detta innebär. De assistansberättigade skall göras delaktiga i hela processen. Länsstyrelsen skall också meddela detta till Försäkringskassan så att myndigheten får möjlighet att överväga om det finns anledning att påbörja en utredning om att assistansersättningen skall betalas ut till annan anordnare än den som är föremål för handläggningen.

Regeringen har enligt 13 § behörighet att meddela ytterligare föreskrifter om frågor som rör tillstånd.

24 §

Enligt bestämmelsen skall var och en som fullgör uppgifter enligt LSS och LASS vaka över att de personer som får insatserna får ett gott stöd och god service och lever under trygga förhållanden (angående innebörden i övrigt, se förarbetena till den nu upphävda 24 a §, prop. 2004/05:39).

24 a §

Enligt bestämmelsen skall var och en som handlägger ärenden enligt LSS och LASS anmäla allvarliga missförhållanden. I fråga om personlig assistans gäller det bl.a. situationer då den assistansberättigade inte erbjuds ett avtal i enlighet med lagen och då den assistansberättigades rättigheter enligt avtal inte följs (angående innebörden i övrigt, se förarbetena till den nu upphävda 24 a §, prop. 2004/05:39).

24 b §

Enligt bestämmelsen skall var och en som arbetar i enskild verksamhet som rör en enskild som får insats enligt 9 § 1 eller 3–10 och som uppmärksammar eller får kännedom om ett allvarligt missförhållande anmäla detta. Här avses de som är anställda i verksamheten (angående innebörden i övrigt, se förarbetena till den nu upphävda 24 a §, prop. 2004/05:39).

24 c §

Eftersom kommunerna föreslås att inte längre ha tillsyn över verksamhet med personlig assistans är det nödvändigt att reglera anmälningsplikten gällande assistansverksamhet i en särskild bestämmelse. Innebörden av bestämmelsen har beskrivits i förarbetena till den nu upphävda 24 a § (prop. 2004/05:39).

24 d §

Regeln flyttas från den nu upphävda 24 a § till en egen bestämmelse. (Innebörden framgår av prop. 2004/05:39.)

26 §

Ändringen i första stycket innebär att det klargörs att länsstyrelsen har tillsyn över all verksamhet med personlig assistans, oavsett finansiär och anordnare, liksom över annan verksamhet enligt LSS.

Hur länsstyrelsen skall arbeta enligt den nya punkten 5 kan regeringen bestämma. Det handlar om hur länsstyrelsen skall verka för informationsutbyte och samverkan med och mellan t.ex. kommuner, Försäkringskassan, arbetsmiljömyndigheter och landsting.

27 §

Genom att reglerna om återkallelse flyttas till 23 d § införs en konsekvensändring i denna bestämmelses punkt 7.

8.2 Författningskommentar till ändringarna i LASS

2 §

Genom ett nytt tredje stycke i bestämmelsen framgår det att LSS i tillämpliga delar gäller för personlig assistans enligt LASS. Detta är ingen förändring utan ett förtydligande i lag och gäller såväl regler om själva rätten till ersättning som andra regler, t.ex. om utförande, avtal mellan assistansberättigade och assistansanordnare, vem som kan vara betalningsmottagare av ersättning för personlig assistans, dokumentation, anmälningsplikt, tillsyn och tillstånd. Den som handlägger ett ärende enligt LASS, den som har personlig assistans, är anordnare av assistans eller har tillsyn över assistansverksamhet måste därför söka vägledning i all normering om personlig assistans i båda lagarna och till dem knutna förordningar, i domstolars avgöranden om LSS och LASS samt i myndigheters föreskrifter och allmänna råd i olika former. Detta gäller också för den som anordnar personlig assistans som finansieras med stöd av ett beslut enligt LASS. Bara om det särskilt anges i LASS gäller den lagen istället för LSS.

6 §

Den period, för vilken assistansersättning skall beviljas, förlängs enligt en ändring i första stycket till att vara som längst ett år. Denna omfattar då uppgifter per den 31 december. I något fall kan det innebära en slutavräkning för en kortare period.

I ett nytt andra stycke bestäms att ersättning enligt denna lag endast får användas till kostnader för personlig assistans (jfr 13 c § LSS). Det gäller löner och lönebidrag samt andra kostnader för personlig assistans. Det är enbart den tid den anställde arbetat som personlig assistent som skall räknas med som löne- lönebidragskostnad. Övrig arbetstid skall redovisas bland de andra kostnaderna. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar ytterligare föreskrifter om till vilka kostnader ersättningen får användas. Det gäller såväl nivån för löne- och lönebidragskostnader som för andra kostnader.

När det gäller lönekostnader avses alla kostnader för beskattningsbar inkomst som en assistansanordnare, som mottagit assistansersättning, har för de personliga assistenter som utfört assistans inom anordnarens verksamhet. Vad som är beskattningsbar inkomst följer av författningar och föreskrifter som styr arbetsgivares redovisningsplikt till Skatteverket. När den assistans-

berättigade är arbetsledare för sina personliga assistenter, och behöver assistans för detta, ingår denna kostnad i lönekostnaderna för personliga assistenter. Med lönebikostnader avses kostnader för arbetsgivaravgifter samt kostnader för olika försäkringar för personal som regleras i kollektivavtal eller andra sådana kostnader då kollektivavtal saknas.

Varje kostnad utöver löne- och lönebikostnad skall assistansordnaren kunna påföra något av de kostnadsslag som regeringen bestämmer, t.ex. assistansomkostnader, utbildningskostnader, arbetsmiljöinsatser, personalvård och administration. *Assistansomkostnader* är alla de omkostnader som är direkt anknutna till assistansen. *Utbildningskostnader* är kostnader för utbildningar och fortbildningar av personal. Inga löne- och lönebikostnader för de personliga assistenterna ingår här. När administrativ personal deltar i utbildningar är deras lönekostnad en del av utbildningskostnaderna. *Arbetsmiljöinsatser och personalomkostnader* är kostnader för att stärka arbetet för en god arbetsmiljö för de personliga assistenterna. I detta kostnadsslag ingår också de kostnader en arbetsgivare generellt har för personal, t.ex. för att möjliggöra intag av mat och skötsel av hygien i de fall det finns skäl för sådana åtgärder på en arbetsplats. Kostnadsslaget omfattar också kostnader för att befrämja goda villkor i assistenternas arbete som inte är en del av arbetsmiljöinsatserna. Hit kan räknas företagshälsovård, friskvård, olika former av personalarrangemang, personaldagar och övriga personalomkostnader som inte kan hänföras till lönekostnader. I vilken mån en arbetsgivare har sådana skyldigheter framgår till vissa delar av annan författning och genom överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter. Det är enbart sådana kostnader för de personliga assistenterna som hör till detta kostnadsslag. Assistansersättning skall inte finansiera hjälpmedel som fordras för att en assistansberättigad själv eller med hjälp av någon annan skall kunna tillgodose sina grundläggande behov (jfr 3 § denna lag och 9 a § LSS). *Sparad assistansersättning* är den del av assistansersättningen för nyttjade assistanstimmar som den assistansberättigade vill spara för omkostnader under en senare tidsperiod. Det kan gälla extra omkostnader för personliga assistenter under en resa som planeras till efter tidsperiodens utgång, t.ex. vid semester eller i samband med arbete eller uppdrag. *Administration* är kostnader för löne- och lönebikostnader för den administrativa personalen, lokalkostnader, olika former av företagsförsäkringar och avgifter i arbetsgivarorganisation eller branschorganisation, kostnader för rekrytering

och marknadsföring samt investeringar. Kontantutbetalning inom detta kostnadsslag kan avse ersättning för utförda tjänster, kostnadsersättning för utlägg och del av överskott till medlem i kooperativ eller ägare av annat företag enligt de regler som gäller företagsformen i fråga.

Som kostnad för personlig assistans anses aldrig kontantutbetalning från en assistansanordnare till någon, om kostnaden inte kan hänföras till utförandet av personlig assistans. Kontantutbetalningar skall redovisas i något av de av regeringen angivna kostnadsslagen.

Det bestäms inte i lag att kostnaderna under respektive kostnadsslag skall uppnå en viss nivå. Det kan innebära att det vid assistansanordnarens redovisning till Försäkringskassan under ett eller flera kostnadsslag inte förts in kostnader. Avsaknaden av sådana uppgifter behöver inte betyda att assistansersättningen har använts till kostnader för annat än personlig assistans. Det är dock inte möjligt att lägga alla kostnader utom löne- och lönebikostnader i kostnadsslaget administration. I det fallet är det tveksamt om den lämnade assistansen uppfyller de villkor den assistansberättigade och anordnaren avtalat om. Just denna assistansanordnare kan då bli föremål för tillsyn. Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om Försäkringskassans möjlighet att anmäla allvarliga missförhållanden till tillsynsmyndigheten.

För att garantera en viss stabilitet när det gäller vad ersättningen får användas till, kan inte behörigheten att meddela föreskrifter om löne- och lönebikostnader samt om kostnadsslagen delegeras till myndighet. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar ytterligare föreskrifter om tillämpningen av dessa regler.

Genom ett tillägg i tredje stycket har regeringen behörighet att normera och delegera i olika frågor som har med ersättningen att göra. Se vidare i anslutning till kommentaren om respektive fråga.

10 §

I bestämmelsen anges vissa villkor för att Försäkringskassan skall kunna betala ut assistansersättningen till en assistansanordnare. Övriga förutsättningar för att kunna vara betalningsmottagare framgår av LSS. En begäran av en assistansberättigad om att utbetalningen tillfälligt skall göras till annan anordnare, t.ex. under semester eller uppdrag på annan ort än hemorten, innebär inte byte av anordnare (jfr 13 a § LSS). Då den anordnare som tillfälligt utfört viss assistans avslutar sitt uppdrag skall däremot de regler

som aktualiseras i sådan situation tillämpas, som t.ex. de som gäller slutavräkning. Om den assistansberättigade har för avsikt att tillfälligt under en resa ha en annan betalningsmottagare, skall den assistansberättigade anmäla detta till Försäkringskassan.

Ändringen i bestämmelsens tredje stycke innebär att det är den betalningsmottagande assistansanordnaren som till Försäkringskassan lämnar in underlag för avräkningen. Underlaget skall vara verifierat av den assistansberättigade och innehålla uppgifter om i vilken omfattning de beviljade assistanstimmarna använts. Denna redovisning, som nu kallas räkning, utgör också underlag för vidare utbetalningar av ersättning under tidsperioden. Ändringen innebär ingen förändring jämfört med hur utbetalningarna eller avräkningarna skett hittills. Den slutliga avräkningen kommer dock i huvudfallet att ske en gång om året (jfr 6 §).

Avräkningarna syftar till att kontrollera hur många assistanstimmar den assistansberättigade använt under en månad och under hela tidsperioden. De timmar som inte använts under tidsperioden kan inte sparas, utan skall återbetalas. Det är till den betalningsmottagande anordnaren som Försäkringskassan riktar återkravet. Om den assistansberättigade använt fler timmar än beviljade ersätts timmarna om den assistansberättigade, efter ansökan om detta, bedöms haft stödbehovet. Assistansersättningen får dock inte lämnas för längre tid tillbaka än en månad före den månad då ansökan eller anmälan gjorts (jfr 5 §).

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar ytterligare föreskrifter om utbetalnings- och avräkningsförfarandet (jfr 6 §). Det kan röra förutsättningar i övrigt för betalningsmottagaren om vilka Försäkringskassan hittills har meddelat föreskrifter och allmänna råd, t.ex. att enskilda assistansanordnare skall ha F-skattsedel för att vara betalningsmottagare, hur Försäkringskassan skall få kännedom om att en betalningsmottagare tillämpar kollektivavtal och vilka personer som anordnaren betalat ut lön till under redovisningsperioden (jfr avsnitt 6.3.3) samt uppgifter som ligger till grund för Skatteverkets beslut om de personliga assistenternas skatt. Det kan också handla om rutiner för hur betalningsmottagaren visar att samtliga förutsättningar för att vara betalningsmottagare är uppfyllda. Likaså kan föreskrifter gälla på vilket sätt betalningsmottagaren skall redovisa timanvändningen för avräkning och slutavräkning.

10 a §

Första styckets första mening behandlar den betalningsmottagande assistansanordnarens övergripande skyldighet att ha interna system för att kunna redovisa enligt de krav vilka ställs i författningarna som reglerar personlig assistans. Anordnaren skall kunna visa hur mycket av assistansersättningen som använts till löne- och lönebikostnader för personliga assistenter samt i övrigt kunna visa verifikationer på hur ersättningen använts.

Enligt bestämmelsens andra stycke skall den betalningsmottagande anordnaren redovisa till vad assistansersättningen använts och hur stora kostnaderna varit. Denna redovisning görs en gång om året och avser assistansersättning som anordnaren tagit emot på uppdrag av de assistansberättigade, som skrivit avtal med anordnaren. Redovisningen gäller hela verksamheten, dvs. kollektivt. Om assistansanordnaren i särskilda fall (jfr 13 a § LSS och kommentaren till den bestämmelsen) på begäran av en assistansberättigad låtit en annan utföra viss personlig assistans skall kostnaderna för den assistansen redovisas av den betalningsmottagande anordnaren som om assistansen utförts av denne. Den betalningsmottagande anordnaren är redovisningsansvarig för all assistansersättning denne för den assistansberättigades räkning fått utbetald till sig. Betalningsmottagaren skall alltså kunna visa att annan, som utfört personlig assistans, använt ersättningen till löne- och lönebikostnader i den omfattningen regeringen föreskrivit samt till kostnader i övrigt enligt regeringens föreskrifter. I lönekostnadsdelen ingår inte ersättning för sjuklön som en betalningsmottagare fått utbetald från en kommun. Sådan ersättning skall också redovisas årligen till Försäkringskassan. Den totala lönesumman skall, i motsvarande omfattning, minskas.

Enligt bestämmelsens tredje stycke skall den betalningsmottagande anordnaren redovisa hur ersättning som utgått med förhöjt timbelopp använts. Den redovisningen görs, som hittills, individuellt för varje assistansberättigad som anordnaren utför assistans åt och sker i huvudfallet en gång om året. Reglerna har flyttats från LASS-förordningen.

Enligt bestämmelsens fjärde stycke får Försäkringskassan följa upp och kontrollera att betalningsmottagaren av assistansersättningen använt ersättningen för nyttjade assistanstimmar till kostnader för personlig assistans. Detta görs kollektivt för verksamheten. Hur ersättningen får användas framgår av 6 § (jfr 13 b § LSS) och LASS-förordningen. Försäkringskassan får utveckla ända-

målsenliga, effektiva metoder och system för att följa upp och kontrollera att ersättningen använts till kostnader för personlig assistans utifrån de uppgifter som Försäkringskassan fått genom betalningsmottagarens redovisning. Försäkringskassan får t.ex. årligen jämföra all assistansersättning, som betalats ut till en betalningsmottagare för nyttjade timmar, med den redovisning anordnaren skickat in. Försäkringskassan kan genom redovisningarna enkelt och snabbt få en bild av hur assistansersättningen använts av betalningsmottagaren.

Försäkringskassan är inte bunden till att varje år kontrollera riktigheten i de uppgifter som betalningsmottagare redovisat. Om det av något skäl redan är känt att betalningsmottagare når upp till den fastställda nivån, så finns det inga skäl för Försäkringskassan att genomföra generella kontroller av riktigheten i de uppgifter som dessa redovisar om hur stor andel av assistansersättningen som använts till personlig assistans. När Försäkringskassan i dessa fall ändå finner det nödvändigt att kontrollera sådana betalningsmottagares redovisning kan det vara en tillräcklig åtgärd att begära in kompletterande underlag från anordnaren.

Har den betalningsmottagande assistansanordnaren haft lägre kostnader för den sammanlagda personliga assistansen än de nivåer som fastställts av regeringen skall Försäkringskassan närmare utreda orsakerna till detta. Ersättning, som utgått med förhöjt timbelopp, kan t.ex. ha använts till andra kostnader än löne- och lönebikostnader och som skall redovisas under något av de kostnadslag som regeringen föreskrivit. Vid kontrollen kan det därför se ut som om en för liten del av ersättningen använts för löne- och lönebikostnader (se vidare avsnitt 6.3). Om Försäkringskassan ändå finner att anordnaren inte har en acceptabel förklaring till den låga nivån för löne- och lönebikostnader skall Försäkringskassan kräva återbetalning upp till den fastställda nivån. Det sker enligt bestämmelserna i 16 §.

Om det blivit aktuellt med återkrav av medel, som skulle ha använts till löne- och lönebikostnader, kan det finnas särskild anledning att också kontrollera riktigheten i uppgifterna om hur ersättningen har använts i övrigt. Konstaterar Försäkringskassan att ersättningen inte använts till kostnader för personlig assistans skall Försäkringskassan enligt reglerna i 16 § besluta om återbetalning i motsvarande mån. Denna kontroll kan Försäkringskassan göra utan att nivån för löne- och lönebikostnader är lägre än den som fastställts av regeringen.

En begäran av en assistansberättigad om att utbetalningen tillfälligt skall gå till annan anordnare, t.ex. under semester eller uppdrag på annan ort än hemorten, innebär inte byte av anordnare. Då den anordnare som tillfälligt utfört viss assistans avslutar sitt uppdrag skall däremot de regler som aktualiseras i en sådan situation tillämpas, som t.ex. de som gäller slutredovisning (jfr kommentaren till 10 §).

När det gäller redovisning av hur assistansersättningen använts samt uppföljning och kontroll enligt denna bestämmelse, har regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer, möjlighet att meddela ytterligare föreskrifter (jfr kommentaren till 10 §).

12 §

Assistansersättningen kommer i fortsättningen att betalas ut till den assistansanordnare den assistansberättigade anger (10 §).

Om Försäkringskassan upptäcker att någon anordnare inte är lämplig på grund av de skäl som anges i 12 § så skall Försäkringskassan fatta beslut om att ersättningen betalas ut till en annan anordnare, enskild, kommunal eller egen. Denne skall självklart uppfylla de krav som ställs för att få anordna personlig assistans. Enligt bestämmelsens andra stycke bör dock den anordnare, som inte längre skall vara betalningsmottagare, i vissa fall ges möjlighet att avhjälpa missförhållandet. Försäkringskassan kan här göra en bedömning av om det finns fog för att vänta med att ändra betalningsmottagare, t.ex. om det bedöms att rättelse kan ske inom en acceptabel tidsperiod. Det handlar naturligen om de situationer som nämns i bestämmelsens punkterna 1–3. Regeringen har behörighet att låta Försäkringskassan meddela föreskrifter om detta (6 §). Det finns inget hinder mot att en anordnare som på nytt fått tillstånd åter kan vara betalningsmottagare.

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 detta skall Försäkringskassan, såsom hittills har gällt, enligt bestämmelsens första stycke, besluta att assistansersättningen skall betalas ut till någon annan anordnare. Försäkringskassan kan också enligt de övriga skäl som anges i bestämmelsen besluta att ersättningen skall betalas ut till någon annan anordnare.

12 a §

Enligt bestämmelsen har den assistansberättigade möjlighet att välja till vem ersättningen i fortsättningen skall betalas ut i de fall Försäkringskassan har för avsikt att fatta beslut om att betala ut assistansersättning till en annan betalningsmottagare än den som den assistansberättigade har avtal med. Men det är Försäkringskassan som gör bedömningen och fattar beslut om betalningsmottagare. Det sker enligt de regler som annars normalt styr Försäkringskassans bedömning. I några fall kan det innebära att den nya betalningsmottagaren, trots att den assistansberättigade valt en enskild anordnare eller att själv vara anordnare, blir en kommun. Det kan gälla tillfälligt eller över en längre period. En kommun kan mot bakgrund av sitt basansvar (jfr prop. 1992/93:159) inte vägra att vara betalningsmottagare.

Försäkringskassan skall samråda med den assistansberättigade när det finns skäl原因 grund för att påbörja en handläggning enligt 12 § samt meddela länsstyrelsen detta. Den assistansberättigade skall göras delaktig i hela processen.

16 §

Assistansersättningen omfattar, till skillnad från andra ersättningar som handläggs av Försäkringskassan, också en tredje part, dvs. assistansanordnaren. De ändringar gällande rätten till ersättning för personlig assistans, som nu genomförs, förändrar inte det förhållande att det är den enskilde som ansöker om ersättning, beviljas ersättning samt väljer utförare och påverkar innehållet i assistansen. Däremot skall betalningsmottagaren vara en assistansanordnare. I huvudfallet blir det därför någon annan än den assistansberättigade som tar emot och hanterar ersättningen.

De situationer som beskrivs i bestämmelsens första stycke har inte ändrats. Där beskrivs bl.a. rena fusksituationer. Däremot innebär ändringen att assistansanordnaren (betalningsmottagaren) blir den som primärt är återbetalningsskyldig. Bara i de fall anordnaren inte agerat som ombud eller biträde (jfr 9 § förvaltningslagen) träder den assistansberättigade eller dennes ställföreträdare in som återbetalningsskyldig. Denna utvidgning av kretsen för återkrav är särskilt viktig genom att anordnaren inte sällan är den som håller i kontakten med Försäkringskassan. Det kan därför förekomma att den assistansberättigade saknar kontroll över vilken information som lämnas till Försäkringskassan och i vilken mån anordnaren i övrigt sköter de skyldigheter som följer av lagen. Försäkrings-

kassans uppgift blir att utreda vem som skall göras återbetalnings-skyldig. Det är inte osannolikt att en assistansanordnare och en assistansberättigad tillsammans kan ha gjort sig skyldiga till en enligt stycket beskriven handling som kan leda till återbetalnings-skyldighet. I ett sådant fall är det till betalningsmottagaren kravet skall riktas. Då annan än betalningsmottagaren kan göras återbetalningsskyldig, kan Försäkringskassan tillämpa kvittning, under förutsättning att det är möjligt att tillgodose den assistansberättigades behov av stöd med personliga assistans.

Den del av assistansersättningen som under året inte använts till kostnader för personlig assistans (jfr 6 § och 4 § LASS-förordningen), skall enligt bestämmelsens andra stycke återbetalas av betalningsmottagaren. Om det blir nödvändigt för Försäkringskassan att fatta beslut om återkrav skall detta riktas till betalningsmottagaren. Det kan gälla del av ersättningen eller hela ersättningen, vilken blir resultatet om betalningsmottagaren inte kan redovisa till vilka kostnader ersättningen använts.

När det gäller avräkning av timmar beskrivs tillvägagångssättet i 10 § och i kommentaren till bestämmelsen.

De situationer som enligt gällande regler ger grund för skäl till eftergift är främst relaterade till den enskildes situation. Det handlar i huvudsak om den assistansberättigades ekonomiska situation. Men likaväl som för den assistansberättigade kan det för anordnaren vara motiverat med eftergift om det gått lång tid mellan felaktig utbetalning och upptäckten av den. Det förutsätter dock att anordnaren inte farit med osanning.

En åtgärd enligt bestämmelsen mot en betalningsmottagande assistansanordnare kan få allvarliga konsekvenser för andra assistansberättigade som låter anordnaren utföra deras assistans. Åtgärden skall inte drabba verksamheten. Anordnaren är under alla händelser som avses i denna bestämmelse fortfarande skyldig att följa de avtal som upprättats enligt 13 c § LSS. Mot denna bakgrund införs en regel om att Försäkringskassan skall meddela de assistansberättigade, som anordnaren utför assistans å, att en handläggning om återbetalning påbörjats. Den assistansberättigade skall göras delaktig i hela processen. Försäkringskassan skall också meddela detta till länsstyrelsen så att länsstyrelsen får möjlighet att överväga om det finns anledning att påbörja en tillsyn av anordnaren.

16 a §

Bestämmelsen motiveras av att staten, för att kunna ta ut ränta, måste ha denna rätt reglerad i lag.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande

av ledamöterna Anne Marie Brodén (m), Linnéa Darell (fp),
Helen Edlund (kd) och Kenneth Johansson (c)

All verksamhet enligt LSS (Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade) skall främja individens självbestämmande, delaktighet, valfrihet och integritet. Den enskilde skall i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges. Det var utgångspunkten för riksdagens beslut i maj 1993. Särskilt stor vikt vid inflytande och självbestämmande angavs för personlig assistans, vilket framgår av förarbetena till lagen.

Den som beviljas personlig assistans skall i största möjliga utsträckning kunna bestämma *vem* som skall ge assistans och därmed vilken utbildning, erfarenhet och övriga kvalifikationer den personen skall uppfylla. Den assistansberättigade skall också i största möjliga utsträckning kunna bestämma *vilka uppgifter* assistenten skall utföra och på *vilket sätt* samt ha rätt att säga upp sin assistent. Den enskilde är alltså assistentens uppdragsgivare. Om den assistansberättigade dessutom väljer att själv administrera assistansersättnings ekonomiska delar blir han eller hon även *arbetsgivare*. De alternativ som annars finns är att låta kommunen, en privat firma eller ett kooperativ ta hand om administrationen och det formella arbetsgivaransvaret.

Det är glädjande att kommittén är enig om att dessa intentioner skall vara vägledande vid ett införande av tillsyn, kostnadskontroll och tillståndsgivning. Vi vill ändå betona nödvändigheten av att vid kommande uppföljningar av de nya bestämmelserna särskilt beakta att den enskildes möjligheter till självbestämmande, delaktighet och valfrihet bibehålls. Vi förutsätter också att kommitténs förslag inte

leder till krångliga och byråkratiska regler, vilket starkt skulle motverka intentionerna i reformen.

Kommittén föreslår att länsstyrelserna ges tillsynsansvaret. Vi väljer att i detta sammanhang ställa oss bakom ett sådant förslag. Dock vill vi notera att vi och våra partier arbetar för en samlad tillsyn på det sociala området.

Tillsyn, kostnadskontroll och tillståndsgivning avseende LSS/LASS är huvudsakligen nya verksamheter för berörda myndigheter. Kommittén bedömer att de nya kraven inte ryms inom myndigheternas nuvarande uppgifter av liknande slag. Avseende kostnadskonrollen saknas dock underlag för att bedöma Försäkringskassans merarbete, detta ser vi som en brist i utredningen. Vi står bakom kommitténs bedömning, men vill samtidigt understryka att en ökad tillsyn/kostnadskontroll förväntas leda till att de totala resurserna för personlig assistans kan användas än mer effektivt.

Till slut välkomnar vi att riksdagen, efter ett förslag från ett enigt socialutskott, nu begär att regeringen utfärdar tilläggsdirektiv till Assistanskommittén innebärande uppdrag att analysera och redovisa för- och nackdelar med ett samlat kostnadsansvar och ansvar för en och samma huvudman, staten, avseende personlig assistans. Våra partier har länge krävt ett sådant uppdrag, som dock tidigare avvisats framför allt av socialdemokraterna. Därför är omsvängningen nu extra glädjande.

Särskilt yttrande

av experten *Ellinor Englund, Sveriges Kommuner och Landsting*

Förutsättningar för kommittéarbetet

Uppfattningen att det behövs snabba åtgärder för att inte assistansreformens trovärdighet skall hotas, har på ett olyckligt sätt fått styra den tid och det arbetssätt kommittén fått till sitt förfogande för att behandla frågorna som rör ekonomisk kontroll av den statliga assistansersättningen, tillsyn och tillstånd. Flera av de andra frågeställningarna som kommittén enligt direktiven skall behandla har kopplingar till dessa frågor, vilket har gjort det svårt att ibland ta ställning till kommitténs förslag. Ett ställningstagande i en viss riktning kan vara avhängigt av en annan fråga som kommer att behandlas i ett senare skede. Att bryta ut de tre ovan nämnda problemställningarna för att behandlas i ett delbetänkande har enligt min mening försvårat kommitténs arbete och omöjliggjort ett helhetsperspektiv.

En lägsta nivå för lönekostnader

Assistanskommittén föreslår att en lägsta nivå för lönekostnader för de personliga assistenterna skall fastställas av regeringen. Denna nivå bör enligt kommittén uppgå till minst 85 procent av den samlade assistansersättningen som anordnaren mottagit. Den anordnare som vid redovisningen av lönekostnaderna för de personliga assistenterna inte når upp till denna fastställda lägsta nivå återbetalar mellanskillnaden mellan faktiska lönekostnader och den nivå som fastställts. Övriga 15 procent av assistansersättningen skall användas till assistansomkostnader, utbildningskostnader, arbetsmiljöinsatser/ personalvård, sparad assistansersättning och administration. Används ersättningen till annat än personlig assistans kan ersättning återkrävas.

Var lönenivåerna för olika yrken ligger har inte hittills betraktats som en statlig angelägenhet, och lämpligheten med en lagstiftning som på ett indirekt sätt kommer att styra lönesättningen måste starkt ifrågasättas.

Det är synnerligen viktigt för verksamhetens legitimitet att assistansersättningen endast används till kostnader för personlig assistans och en kontroll av hur medlen används är nödvändig. En detaljreglering och indirekt styrning av lönenivån – som skall läggas

fast av arbetsmarknadens parter – kan dock inte vara en förutsättning för förbättrad kostnadskontroll. Förslaget kommer med stor sannolikhet, även enligt kommittén, endast att leda till att den andel av assistansersättningen som sammantaget används till löner hos en anordnare på sikt stabiliseras på den nivå som staten fastställer.

Det bör vara möjligt för Försäkringskassan (och kommunerna) att även utan den föreslagna detaljstyrningen kunna kontrollera att medlen används på det sätt lagstiftaren avsett. För att markera vikten av att assistansersättning endast får användas till personlig assistans bör andra tillvägagångssätt väljas. En möjlig lösning kan exempelvis vara att tillstånd att vara assistansanordnare kopplas till kraven i de föreslagna bestämmelserna i 6 § LASS och 13 b § LSS – dvs. en assistansanordnare som använder assistansersättning till annat än personlig assistans riskerar sitt tillstånd att bedriva verksamheten. Detta förutsätter givetvis att länsstyrelserna får information av Försäkringskassan eller en kommun.

Krav för tillstånd

För de män och kvinnor, pojkar och flickor som i den dagliga livsföringen är beroende av personlig assistans är det synnerligen angeläget att verksamheten uppfyller de kvalitetskrav som lagstiftningen ställer. För att bättre kunna garantera detta föreslår utredningen åtgärderna tillståndsplikt för enskilda assistansanordnare samt en tydligare och mer aktiv tillsyn. Med tanke på den assistansberättigades valmöjligheter och inflytande vill dock inte kommittén lägga formella utbildnings- och erfarenhetskrav på den som bedriver verksamheten och dess personal, främst de personliga assistenterna: ”Det viktigaste är inte att ansökan beskriver en viss kompetens hos anordnaren när verksamheten startar utan att anordnaren kan beskriva hur kompetensen kontinuerligt skall utvecklas och svara mot vad de assistansberättigade behöver och efterfrågar.” (Se avsnitt 5.5.2).

Det är förståeligt att kommittén anser att preciserade krav inte kan ställas på de personliga assistenterna men att inte tydligare vilja understryka behovet av kompetenskrav, inte nödvändigtvis formella, när det gäller assistansanordnarna framstår som mindre självklart. Vissa grundläggande krav för rätten att bedriva assistansverksamhet bör kunna läggas fast för att garantera rättssäkerhet, en

insats av god kvalitet och att assistansersättningen endast används till avsedda ändamål. Grundläggande krav kan exempelvis vara god kunskap om den lagstiftning som styr verksamheten inklusive lagstiftning om arbetsmiljö, kunskap om funktionshinder, om förhållningssätt och bemötande och om ekonomi.

Vidare bör vissa förutsättningar för tillstånd kunna uttalas exempelvis att anordnaren kan visa att personal och kapacitet finns för att tillgodose enskildas behov dygnet runt och årets alla dagar.

Samtliga nödvändiga krav och förutsättningar måste givetvis vara uppfyllda redan vid den tidpunkt då tillståndet ges.

Innan tillstånd ges bör synpunkter alltid hämtas in från aktuell kommun som, åtminstone i dagsläget, vanligtvis bör kunna bidra med väsentlig information.

För offentligt finansierad verksamhet bör kraven på kompetens och andra förutsättningar för tillstånd uttryckas tydligare även om formella utbildningskrav möjligen inte bör ställas. Erfarenhet finns redan idag av problem som uppstår då krav för tillstånd inte är tydligt reglerade (se t.ex. Sociala barn- och ungdomsvårds-kommitténs betänkande SOU 2005:81). Dessa kunskaper bör tas tillvara.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det finns anledning att vara kritisk till kommitténs förslag om en detaljreglering och en indirekt styrning av de personliga assistenternas löner och att den effekt som eftersträvas, enligt min mening, torde kunna uppnås på annat sätt – dvs. tydligare krav och förutsättningar för tillstånd att vara assistansanordnare och en än mer effektiv tillsyn är att föredra.

Särskilt yttrande

av experten Malin Dahlberg Markstedt, Barnombudsmannen

Kommitténs uppdrag

Assistanskommittén har enligt regeringens direktiv många viktiga frågor att behandla. I detta delbetänkande belyses några av dem. Det hade varit önskvärt om kommittén kunnat genomföra en samlad behandling av samtliga frågor eftersom de hänger så intimt samman och delvis är avhängiga varandra.

Det hade även varit önskvärt om kommittén haft möjlighet att i viss mån analysera konsekvenserna för barn och unga med anledning av de förslag som presenteras i detta delbetänkande. Det är min stora förhoppning att ett tydligare barnperspektiv kommer att genomsyra det kommande slutbetänkandet.

Tillståndskrav och registerkontroll

De barn som idag har personlig assistent, och de som i framtiden kommer att behöva personlig assistans, är beroende av att verksamheten håller hög kvalitet och därigenom lever upp till lagstiftningens intentioner och krav. I det sammanhanget är det av mycket stor betydelse att samtliga assistansanordnare kan visa på en plan för en kontinuerlig fortbildning av sin personal, samt att dessa även bör kunna visa på viss annan kompetens för bedrivande av verksamheten. Det är ur rättssäkerhetssynpunkt viktigt att assistansanordnare kan leva upp till vissa grundläggande krav, för att av samhället erhålla tillstånd och därigenom ges möjlighet att bedriva den mycket viktiga verksamhet de bedriver.

Det vore även önskvärt om samtliga personliga assistenter har för sin yrkesroll väsentliga utbildningserfarenheter och andra för yrket lämpliga erfarenheter. Ur barnets synvinkel är det av stor betydelse att den personliga assistenten har för yrket både passande erfarenheter och kunskaper och därigenom har goda förutsättningar att vara kompetent i sin yrkesutövning.

Eftersom de flesta barn som har personlig assistent ofta är helt ensamma med assistenten och dessutom i övrigt är beroende av assistenten, är det av mycket stor betydelse att de personer som anställs som personlig assistent omfattas av registerkontroll. Barn-

ombudsmannens har sedan länge framfört kravet om registerkontroll och att kontrollen bör omfatta alla personliga assistenter, oavsett vilka arbetsgivare de har och oavsett om de arbetar förlöpande eller är inkallade enbart som extrapersonal vid akuta situationer (t.ex. vid den ordinarie assistentens sjukdom).

Kommittédirektiv



Översyn av personlig assistans för vissa personer med funktionshinder

Dir.
2004:107

Beslut vid regeringssammanträde den 15 juli 2004.

Sammanfattning av uppdraget

En parlamentarisk kommitté tillkallas 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). De nationella målen för handikappolitiken skall utgöra en utgångspunkt för kommitténs överväganden och förslag.

Kommittén skall,

- 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 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,
- 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, samt
 - redovisa kostnadsberäkningar och konsekvensanalyser för förslagen.

Kommittén skall redovisa den del av uppdraget som avser lämpliga former av tillsyn av enskilda verksamheter med personlig assistans i ett delbetänkande senast den 31 augusti 2005.

Kommittén skall slutredovisa uppdraget senast den 31 december 2006.

Bakgrund

De nationella målen för handikappolitiken

De nationella målen för handikappolitiken är:

- 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 ska 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. 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.

Assistansreformen

Det ursprungliga förslaget till personlig assistans utarbetades av 1989 års handikapputredning (SOU 1991:46). Personlig assistans hade inom många kommuner vuxit fram som en insats inom socialtjänsten. 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 funktionshinder har betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande stödbehov.

Med anledning av regeringens proposition om stöd och service till vissa funktionshindrade (prop. 1992/93:159, bet. 1992/93SoU:19, rskr. 1992/93:321) beslutade riksdagen i maj 1993 om lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), som trädde i kraft den 1 januari 1994. Verksamheten enligt denna lag och dess allmänna inriktning är att främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för män, kvinnor, pojkar och flickor med funktionshinder. Målet är att den enskilde skall få möjlighet att leva som andra. Personlig assistans eller ekonomiskt stöd för skäliga kostnader för sådan är en av totalt tio insatser som regleras genom LSS (9 § punkt 2). Enligt definitionen i lagen är personlig assistans ett personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av sitt funktionshinder behöver hjälp för de grundläggande behoven i vardagen. Den personliga assistansen skall även bestå av kvalificerad hjälp med andra personliga behov utöver de grundläggande om den assistansberättigade behöver sådan hjälp. Personlig assistans kunde från början enbart ges tills den enskilde fyllde 65 år.

Samtidigt som LSS trädde i kraft inrättades ett system för statlig assistansersättning för personlig assistans. Assistansersättningen är avsedd att täcka kostnader för personlig assistans och lämnas till de personer som i genomsnitt behöver mer än 20 timmars personlig assistans per vecka för sina grundläggande behov. Rätten till assistansersättning regleras genom lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS).

Antal personer med assistansersättning och kostnader

Under år 2003 fick i genomsnitt cirka 11 500 personer assistansersättning enligt LASS. I genomsnitt beviljades 94,4 timmar per person och vecka. De regionala variationerna i genomsnittligt antal timmar var dock betydande. I propositionen Stöd och service till vissa funktionshindrade (prop. 1992/93:159) antogs att omkring 7 000 personer skulle få assistansersättning de första åren efter reformens genomförande och att det genomsnittliga antalet timmar skulle uppgå till 40 timmar per vecka. Den personliga assistansen omfattar således betydligt fler personer än vad man antog inför reformen och stödbehovet hos dessa personer är betydligt större än vad som beräknades. Kostnaderna för den statliga assistansersättningen uppgick till ca 8,7 miljarder kronor år 2003. Kommunernas kostnader för de första 20 timmarna per vecka för alla som var berättigade till statlig assistansersättning motsvarade cirka 2,5 miljarder kronor. Den totala kostnaden för år 2003 uppgick således till cirka 11,2 miljarder kronor.

Därutöver tillkommer de personer som har rätt till personlig assistans, men vars grundläggande behov understiger 20 timmar per vecka. Deras personliga assistans finansieras av kommunerna fullt ut och dessa kostnader uppgick till cirka 1,7 miljarder kronor år 2002.

En del av kostnaderna utgörs av kostnader för socialförsäkringens och kommunernas administration. År 2003 uppgick dessa administrationskostnader till 120 miljoner kronor för socialförsäkringen. Storleken på de kommunala administrationskostnaderna för den personliga assistansen är okänd.

Personlig assistans i förhållande till andra stödinsatser

Personlig assistans har för ett relativt stort antal personer ersatt andra stödformer. I stället för hemtjänst, personligt biträde på arbetsplatsen eller särskilt utbildningsstöd för vuxenstuderande (tidigare vårdartjänst), har dessa personer beviljats personlig assistans. Den personliga assistansen skall vara en sammanhållen stödform och därför skall vissa andra stödformer också införlivas i assistansen i den mån det är möjligt. Exempel på sådana stöd är ledsagare och avlösarservice. Personlig assistans beviljas inte i den form av bostad med särskild service som utgör gruppboende. Det är

dock möjligt för de boende i gruppboende att beviljas personlig assistans för särskilda behov som inte kan tillgodoses av det stöd som ges i anslutning till boendet. Det kan exempelvis röra sig om studier, fritidsaktiviteter eller andra aktiviteter utanför bostaden. Personlig assistans beviljas inte heller för barnomsorg, skola eller daglig verksamhet, om det inte finns särskilda skäl. Särskilda skäl utgörs bland annat av svårigheter för den assistansberättigade att kommunicera med andra än sin eller sina personliga assistenter på grund av funktionshindret. Det kan också anses som särskilda skäl om hälsotillståndet hos personen ifråga är sådant att det är viktigt att den personliga assistenten finns till hands. Huvudprincipen är således att behovet av assistans normalt skall tillgodoses inom den reguljära verksamheten. Detta gäller också för sjukhusvistelse och för vistelse vid andra institutioner som tillhör eller drivs med stöd från stat, kommun eller landsting.

Lagändringar sedan år 1994

Kort efter reformens genomförande uppenbarades vissa arbetsrättsliga och skatterättsliga problem i de fall då den assistansberättigade själv var arbetsgivare till anhöriga eller andra samboende som anställdes som personliga assistenter. Därför infördes den 1 februari 1995 vissa begränsningar för personlig assistans som ges av någon som den assistansberättigade lever i hushållsgemenskap med. Det fastslogs bland annat att lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete skall gälla för dessa assistenter och att de måste anställas via en annan arbetsgivare än den ersättningsberättigade själv, exempelvis via kommunen eller en enskild anordnare.

I ett tidigt skede stod det också klart att antalet beviljade assistanstimmar per person hade blivit många fler än förväntat. År 1995 beviljades i genomsnitt 68 timmar per vecka i stället för förväntade 40 timmar per vecka. Det fick till följd att kostnaderna för assistansersättningen blev cirka 1,2 miljarder kronor högre än beräknat. Mot denna bakgrund tillkallades en särskild utredare för att se över finansieringen och regelsystemet för den statliga assistansersättningen och redovisa förslag till alternativa åtgärder som skulle leda till att kostnadsutvecklingen kunde begränsas och kostnadskontrollen förbättras (dir. 1995:6). Utredningen antog namnet Assistansutredningen. På grundval av utredningens förslag

genomfördes en rad lagändringar de närmaste åren (SOU 1995:126).

De första av dessa lagändringar trädde i kraft den 1 juli 1996 (prop. 1995/96:146, bet. 1995/96:SoU15, rskr. 1995/96:262). En definition av grundläggande behov infördes i LSS samtidigt som det fastslogs att de grundläggande behoven måste uppgå till minst 20 timmar per vecka för att assistansersättning skall beviljas. Ytterligare begränsningar i rätten till personlig assistans infördes i och med att personlig assistans inte längre kunde beviljas i skola, barnomsorg och daglig verksamhet om det inte finns särskilda skäl. Samtidigt fastställdes att sjukvårdande insatser inte skall ingå i personlig assistans.

Den 1 september 1997 trädde nästa lagändring i kraft. Den innebar att timersättningen för personlig assistans schabloniserades (prop. 1996/97:150, bet. 1996/97:FiU20, rskr. 1996/97:284). Tidigare hade assistansersättning betalats ut mot en redovisning av de verkliga kostnaderna för assistansen. Ersättningen lämnades dock med högst ett belopp per timme som regeringen fastställde årligen. Assistansutredningen hade konstaterat att svårigheterna att beräkna, redovisa och kontrollera kostnaderna för den personliga assistansen var betydande och föreslog bland annat därför att timersättningen skulle schabloniseras.

Assistansutredningen instämde också i ett resonemang från 1989 års Handikapputredning (SOU 1991:46) avseende ett gemensamt finansieringsansvar för kommun och stat för den personliga assistansen. Så som systemet var utformat hade kommunerna enbart finansieringsansvar för personlig assistans då det totala hjälpbehovet var mindre än eller lika med 20 timmar per person och vecka. När behovet översteg 20 timmar per vecka tog staten hela finansieringsansvaret. Den 1 november 1997 trädde en lagändring i kraft som innebar att staten och kommunerna fick ett gemensamt finansieringsansvar för alla insatser som ges med stöd av assistansersättningen. Detta sker genom att kommunerna ersätter de första 20 assistanstimmarna för alla assistansberättigade, oavsett det totala antalet timmar som beviljas (prop. 1996/97:146, bet. 1997/98:SoU4, rskr. 1997/98:5).

En ytterligare lagändring trädde i kraft den 1 januari 2001 till följd av en utfästelse som gjordes i den ursprungliga LSS-propositionen (prop. 1992/93:159). Av statsfinansiella skäl skulle inte personer över 65 år omfattas av assistansreformen. I propositionen angavs dock att begränsningen skulle upphävas så snart det statsfi-

nansiella läget tillät det. Lagändringen från 2001 innebär att personer som före fyllda 65 år har personlig assistans och assistansersättning har 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 brukaren har fyllt 65 år. Kostnaden för denna utökning av rätten till personlig assistans beräknas till drygt 1 miljard kronor år 2004.

Sedan i mars 2004 finns ett särskilt system för utjämning av LSS-kostnader (prop. 2002/03:151, bet. 2003/04:FiU9, rskr. 2003/04:40). Systemet innebär i korthet 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.

Den senaste lagändringen i LASS trädde i kraft den 1 juli 2004 och innebär att assistansersättning inte får lämnas för längre tid tillbaka än en månad före den månad då ansökan eller anmälan gjorts. Nu när informationen om rätten till assistansersättning fungerar tillfredställande, finns inte längre anledning att medge tre månaders retroaktivitet (prop. 2003/04:100, bet. 2003/04:FiU21, rskr. 2003/04:273).

Tidigare kartläggningar och analyser av assistansreformen

Ett antal utvärderingar har visat att personlig assistans har inneburit ökad valfrihet, större inflytande och förbättrad livskvalitet för många svårt funktionshindrade personer. Det är i första hand Socialstyrelsen och Riksförsäkringsverket, i egenskap av nationellt ansvariga myndigheter, som har utvärderat den personliga assistansen utifrån olika perspektiv.

Riksförsäkringsverket (RFV) gjorde år 2001 en studie om orsakerna till att antalet assistanstimmar och antalet personer som får personlig assistans är så pass högt jämfört med beräkningarna i propositionen som föregick reformen. Som bidragande orsaker pekade RFV bland annat på ett allt bättre förverkligande av lagens intentioner i kombination med att den medicinska utvecklingen medfört att allt fler överlever svåra sjukdomar och olyckor och att förändringar i kommunernas omsorgs- och boendeformer medfört behov av personlig assistans i eget boende i stället för i kommunalt

inrättade boendeformer. Den 28 juni 2004 överlämnade RFV fyra utvärderingsrapporter om personlig assistans till regeringen. Rapporterna innehöll bland annat verkets iakttagelser kring barns rätt till personlig assistans, vissa skillnader mellan kvinnor och män som har personlig assistans, effekter av borttagandet av 65-årsgränsen samt av införandet av möjligheten för försäkringskassan att fatta provisoriska beslut om assistansersättning. Några av resultaten av utvärderingarna visar på skillnader mellan könen. I RFV:s analys av skillnaderna uppmärksammas bland annat att den enskildes familjesituation påverkar behovsbedömningen och att den påverkan kan se olika ut för kvinnor och män.

Den 27 maj 2004 gav regeringen Riksförsäkringsverket i uppdrag att se över regleringen av timbeloppet för den statliga assistansersättningen. Uppdraget skall redovisas senast den 1 december 2004.

Även Riksrevisionsverket har granskat assistansreformen (RRV 1995:57), liksom Riksrevisionen som år 2004 granskade den personliga assistansen utifrån tillämpningen av lagstiftningen (RiR 2004:7). Tonvikten i Riksrevisionens granskning lades på överensstämmelse mellan den faktiska tillämpningen och riksdagens intentioner, vilka hinder som finns för en effektiv administration, vilka hinder som finns för en väl fungerande tillsyn samt vad regeringen har gjort för att styra och följa upp reformen och dess effekter. Riksrevisionen pekade bland annat på att lagstiftningen är oprecis vilket har skapat ett stort tolkningsutrymme och orsakat brister i rättsäkerheten för den enskilde. Vidare uppmärksammade Riksrevisionen att det inte finns möjlighet att utöva tillsyn över enskilda assistansanordnare.

I sin årsrapport till regeringen år 2002, Många syns inte men finns ändå, beskrev Barnombudsmannen (BO) situationen för barn och unga med funktionshinder. BO uppmärksammade bland annat brister i tillämpningen av den lagstiftning som reglerar den personliga assistansen ur ett barnperspektiv.

Regeringen tillsatte i januari 2001 en arbetsgrupp med uppgift att analysera förutsättningarna för att underlätta rekryteringen av personliga assistenter (S 2001:A). Arbetsgruppen genomförde en kartläggning av personliga assistenters utbildning, löner och anställningsvillkor och föreslog bland annat en informationsstrategi riktad mot allmänheten och en vägledning för brukarna i deras roll som arbetsgivare (Ds 2001:72).

Socialstyrelsen har tillsammans med nio andra myndigheter haft i uppdrag att utarbeta en plan för kompetensförsörjning inom de

kommunala verksamheterna för äldre och funktionshindrade. Av deras slutrapport som presenterades i år framgick att rekryterings-svårigheterna när det gäller personliga assistenter består.

Behovet av en utredning

I samband med riksdagens behandling av regeringens skrivelse Utvecklingen inom den kommunala sektorn, gav riksdagen regeringen till känna att tiden är mogen för bred översyn av lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS) (bet. 2002/03:SoU19, rskr. 2002/03:193). Riksdagen pekade bland annat på de tillämpnings- och finansieringsproblem som finns och menade att översynen bland annat skall avse hur lagen har fungerat i praktiken, även innefattande frågor om bemötande, personalförsörjning och långsiktig finansiering.

Regeringen anser även att det finns skäl att peka på behovet av en utredning utifrån att regleringen av den personliga assistansen har ändrats vid ett antal tillfällen sedan ikraftträdandet av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och LASS år 1994 och finansieringsansvaret för kommun och stat har förändrats. En ny yrkesgrupp med personliga assistenter har vuxit fram, liksom marknaden för företag som bedriver assistansverksamhet. Alla dessa faktorer bidrar till svårigheterna med att få en helhetsbild av hur lagstiftningen fungerar i dag, tio år efter reformen. Personlig assistans och assistansersättning har kartlagts och analyserats vid flera tillfällen. Det har bidragit till att ge en bild av assistansreformens effekter, men bilden behöver kompletteras och analysen fördjupas. Vidare är utgifterna för den personliga assistansen väsentligt högre än beräknat och den kraftiga utgiftsökningen väntas fortsätta under de kommande åren. Därför finns också ett behov av att säkerställa den långsiktiga finansieringen genom att ta fram förslag till åtgärder som dämpar och stabiliserar utgiftsutvecklingen för assistansersättningen.

Regeringen bedömer mot denna bakgrund att det är angeläget att en bred översyn av den personliga assistansen genomförs.

Uppdraget

Det övergripande syftet med personlig assistans så som det är formulerat i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade är att främja jämlikhet i levnadsvillkoren och full delaktighet i samhällslivet för vissa personer med funktionshinder. Syftet med den personliga assistansen ligger således i linje med de handikappolitiska målen som skall utgöra en utgångspunkt för kommitténs överväganden och förslag.

Hur fungerar assistansreformen i praktiken?

Kommittén skall kartlägga och analysera hur assistansreformen fungerar i praktiken för kvinnor, män, pojkar och flickor och om den fungerar i enlighet med assistansreformens intentioner. Om kommittén finner avvikelser skall orsakerna redovisas. Kommittén bör också uppmärksamma på vilket sätt assistansreformen fungerar för dem som inte har svenska som modersmål. Med assistansreformens intentioner avses i första hand inflytande över och självbestämmande i den egna livssituationen, ett självständigt och oberoende liv och respekt för den personliga integriteten.

När det gäller den personliga assistansen tar sig principerna om den enskildes inflytande och självbestämmande bland annat uttryck i flexibilitet när det gäller valet av assistent och utformningen av insatsen. Personlig assistans skall vara anpassad till den enskilde snarare än till en särskild verksamhet.

Att den enskilde skall tillförsäkras självständighet och oberoende är en av intentionerna bakom assistansreformen. Kommittén skall analysera på vilket sätt den enskildes möjligheter till självständighet och oberoende påverkas av att denne har stöd av personliga assistenter. En aspekt som kommittén skall belysa i det här sammanhanget är fördelar och nackdelar med att ha anhöriga som personliga assistenter.

Den enskildes integritet skall respekteras i all verksamhet med personlig assistans. Kommittén skall kartlägga och analysera på vilket sätt den enskildes integritet påverkas av den personliga assistansen. Bemötandefrågor skall i det här sammanhanget ges särskild uppmärksamhet. Kommittén skall också uppmärksamma kontinuiteten i stödet som en väsentlig förutsättning för att värna den personliga integriteten.

Alternativa lösningar för personlig assistans

Kommittén skall undersöka IT och IT-baserade hjälpmedel i kombination med bostadsanpassning som alternativa lösningar och komplement till personlig assistans. Kommittén skall också analysera villkor och förutsättningar för andra angränsande stödformer att utgöra reella alternativ till personlig assistans. Det handlar då till exempel om andra stöd som kan ges inom ramen för socialtjänstens verksamhet och utformningen av dessa. Ett vägledande exempel för kommitténs arbete i denna del är försöksverksamheten med s.k. brukarstyrd hemtjänst, som bedrivs genom några projekt som finansieras av Allmänna arvsfonden.

Effektiverad och förenklad tillämpning

Kommittén skall 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.

Regleringen av insatsen personlig assistans har på grund av sin utformning inneburit vissa tillämpningsproblem för försäkringskassorna och kommunerna. Regleringen har i viss mån anpassats för att förenkla tillämpningen men flera tillämpningsproblem kvarstår. I utredningen av den funktionshindrades behov av personlig assistans ingår tre moment: en bedömning av om personen tillhör lagens personkrets, en grundläggande behovsbedömning och en bedömning av omfattningen av det totala behovet uttryckt i antal timmar. De första två momenten ingår i rättighetsbedömningen, dvs. om personen över huvud taget har rätt till personlig assistans, medan det sista momentet handlar om att fastställa omfattningen av det stöd som beviljas.

Kommittén skall i sitt arbete fokusera på tillämpningen av reglerna vid personkrets- och behovsbedömningen. Kommittén skall i detta sammanhang undersöka orsakerna till att kommunen och försäkringskassan i vissa fall gör olika bedömningar av den enskildes behov och belysa effekterna för de berörda parterna i sådana situationer.

Försäkringskassorna och kommunerna, som handlägger ärenden om personlig assistans, måste många gånger göra svåra bedömningar och träffar ofta på gränsdragningsproblem. Det handlar exempelvis om att bedöma grundläggande behov och att tolka

begreppen "kvalificerad hjälp" (prop. 1992/93:159, s. 64) och "särskilda skäl" (4 § LASS) för elever i förskola och skola. Gränsdragningsproblemen kan t.ex. röra egenvård och sjukvård, makars gemensamma ansvar och föräldraansvar. I fråga om bedömningen av den enskildes behov uttryckt i antalet assistanstimmar skall kommittén beskriva vad som bedöms utgöra andra personliga behov. Kommittén skall överväga behovet av definitioner av vad som bör ingå i den personliga assistansen för att förenkla och ge stöd i handläggningen. En helhetssyn som omfattar hela livssituationen för personer med funktionshinder bör vara vägledande för kommitténs eventuella förslag. Om kommittén väljer att föreslå ändringar i regleringen skall konsekvensanalys av förslagen redovisas.

Kommittén skall också kartlägga om försäkringskassorna tillämpar olika principer för beviljat antal timmar och då särskilt uppmärksamma om och hur organisatoriska faktorer får genomslag i bedömningen, exempelvis då det gäller effektiv tid och annan tid samt dubbelbemanning av arbetsmiljösäl. Kommittén skall dessutom beskriva på vilket sätt barn i behov av personlig assistans kommer till tals i assistansärenden och även i övrigt analysera hur barnperspektivet får genomslag i handläggning och beslut. Kommittén skall också ägna särskild uppmärksamhet åt om det finns tecken på att brukarens kön påverkar bedömningarna när regleringen tillämpas.

Yrket som personlig assistent

Kommittén skall genomföra en studie av yrket som personlig assistent och belysa de personliga assistenternas arbetsvillkor, arbetsmiljö och anställningsformer samt problematiken kring den framtida personalförsörjningen. Resultaten av det uppdrag som Socialstyrelsen och nio andra myndigheter har haft avseende personalförsörjningen inom äldre- och handikappomsorgen bör särskilt beaktas. I detta sammanhang bör problematiken med hög personalomsättning och frågan om gränsdragningen mellan egenvård och sjukvård uppmärksammas.

Assistansanordnare - verksamhet och tillsyn

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.

Konsekvenserna av gemensamt finansieringsansvar och åtgärder för en dämpad och stabil kostnadsutveckling

Kommittén skall kartlägga och analysera konsekvenserna av det gemensamma finansieringsansvar som staten och kommunerna har för den personliga assistansen. Det gemensamma finansieringsansvaret bygger på att kommunerna står för en grunddel av kostnaderna medan staten ansvarar för resterande kostnader.

Särskild uppmärksamhet skall riktas mot de svårigheter som kan finnas när det gäller att överblicka effekterna av finansieringsystemet. Några kommuner har exempelvis påtalat vissa svårigheter som är förknippade med systemets förutsägbarhet i vissa delar, som delvis orsakas av att de kommunala kostnaderna påverkas av tillfälliga utökningar av assistansen. De tillfälliga utökningarna uppstår bland annat vid sjukfrånvaro eftersom kommunen är ersättningskyldig oavsett vem som är assistansanordnare.

Kommittén skall också analysera förekomsten av kostnadsförskjutningar från en huvudman till en annan, deras orsaker samt föreslå åtgärder för att komma tillrätta med sådana kostnadsförskjutningar.

Kommittén skall analysera orsakerna till kostnadsutvecklingen samt lämna förslag till åtgärder som dämpar och stabiliserar den och som förbättrar kostnadskontrollen. Vidare skall kommittén överväga åtgärder för att effektivisera administrationen. Kommittén skall bedöma om förfarandet för att fastställa timerättningen är ändamålsenligt och vid behov föreslå ändringar. De överväganden som kommittén gör beträffande effektiviserad och förenklad tillämpning av regleringen av personlig assistans skall relateras till eventuella möjligheter till förbättrad kostnadskontroll.

Uppdragets genomförande och tidsplan

Kommittén skall integrera ett jämställdhetsperspektiv och ett barnperspektiv i sitt arbete. Frågor om etnisk integration och minoriteters särskilda behov skall även beaktas.

Kommittén skall som underlag för uppdraget utnyttja befintlig kunskap och skall samråda med bland annat Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen, Handikappombudsmannen, Statens institut för särskilt utbildningsstöd, Hjälpmedelsinstitutet, Specialpedagogiska institutet, Barnombudsmannen, Arbetsmiljöverket, länsstyrelserna, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. Kommittén skall även samråda med berörda frivilligorganisationer, brukarörelsen samt arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer.

Kommittén skall i sitt arbete även ta del av internationella erfarenheter och internationell forskning.

Kommittén skall samråda med berörda statliga utredningar, till exempel Ansvarskommittén (Fi 2003:02), en nationell psykiatrisamordnare (S 2003:09), utredningen om verkställighet av vissa gynnande beslut (S 2003:07), utredningen om begränsning av rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) om insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) (S 2004:04) samt utredningen om översyn av vissa delar av arbetsmiljölagen (N 2004:11). Kommittén skall också ta del av resultaten av utredningen om vissa hjälpmedel för personer med funktionshinder samt om vissa insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (S 2001:06).

Kommittén skall lämna förslag till de författningsändringar och andra åtgärder som uppdraget kan ge anledning till. I den utsträckning kommittén föreslår författningsändringar skall kommittén utarbeta och lägga fram fullständiga författningsförslag.

En utgångspunkt skall vara att eventuella förslag till ändringar i regelverket för personlig assistans inte skall leda till ökade kostnader för staten respektive kommunsektorn. Förslagets konsekvenser skall redovisas enligt vad som anges i 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474), varvid särskild vikt skall läggas vid att redovisa förslag till finansiering i de delar förslagen innebär ökade kostnader eller minskade intäkter för det allmänna. De ekonomiska konsekvenserna för staten och kommunsektorn skall särredovisas. Kostnadsberäkningarna skall även omfatta en separat bedömning av förslagets konsekvenser för socialförsäkringens och kommunernas administration. Om förslag läggs som förutsätter behandling av personuppgifter skall konsekvenserna för den som personuppgifterna gäller uppmärksammas ur integritetssynpunkt.

Kommittén skall redovisa den del av uppdraget som avser lämpliga former av tillsyn av enskilda verksamheter med personlig assistans i ett delbetänkande senast den 31 augusti 2005.

Kommittén skall slutredovisa uppdraget senast den 31 december 2006.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till utredningen av personlig assistans för vissa personer med funktionshinder (S 2004:06)

**Dir.
2004:179**

Beslut vid regeringssammanträde 22 december 2004.

Analys av förutsättningarna för att införa krav på tillstånd för verksamheter med personlig assistans

Med stöd av regeringens bemyndigande den 15 juli 2004 (dir. 2004:107) tillkallade statsrådet Andnor en parlamentarisk kommitté med uppdrag att göra en översyn av personlig assistans för vissa personer med funktionshinder (S 2004:06). Kommittén skall enligt direktiven slutföra sitt arbete senast den 31 december 2006. Den del av uppdraget som avser lämpliga former av tillsyn av enskilda verksamheter med personlig assistans skall redovisas i ett delbetänkande senast den 31 augusti 2005.

Regeringen ger kommittén i uppdrag att även 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 kommittén lämna förslag till de författningsändringar och andra åtgärder som uppdraget kan ge anledning till. Kommittén skall även göra kostnadsberäkningar av eventuella förslag samt lämna förslag till finansiering.

Uppdraget skall redovisas inom ramen för delbetänkandet senast den 31 augusti 2005.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till utredningen av personlig assistans för vissa personer med funktionshinder (S 2004:06)

**Dir.
2005:66**

Beslut vid regeringssammanträde den 2 juni 2005.

Tilläggsuppdraget

Den 27 maj 2004 uppdrog regeringen åt Riksförsäkringsverket (från och med den 1 januari 2005 Försäkringskassan) att se över regleringen av timbeloppet för den statliga assistansersättningen.

Den 1 december 2004 redovisade Riksförsäkringsverket regeringsuppdraget i rapporten *Reglering av kostnader och ekonomisk kontroll av den statliga assistansersättningen – förslag till skärpta regler (S2004/8899/ST)*. Rapporten har remissbehandlats.

Regeringen bedömer att rapporten och remissvaren skall överlämnas till kommittén för att behandlas inom ramen för kommitténs delbetänkande.

Förlängd tid för uppdraget

Kommittén skall enligt direktiven slutredovisa uppdraget senast den 31 december 2006. Den del av uppdraget som avser tillstånd respektive lämpliga former av tillsyn av enskilda verksamheter med personlig assistans skall redovisas i ett delbetänkande senast den 31 augusti 2005.

Utredningstiden förlängs, vilket innebär att kommittén skall redovisa delbetänkandet senast den 30 november 2005 och slutbetänkandet senast den 31 mars 2007.

(Socialdepartementet)

Assistanskommitténs sammansättning

Ordförande

- Jan Andersson (s), Europaparlamentariker, fr.o.m. 2004-07-15

Ledamöter

Förordnade fr.o.m. 2004-10-19 om inte annat anges.

- Anne-Marie Brodén (m), riksdagsledamot
- Gun Carlestam Lewin (v), kommunalpolitiker
- Linnea Darell (fp), riksdagsledamot
- Helen Edlund (kd), företagare
- Lars U. Granberg, (s), riksdagsledamot
- Kenneth Johansson (c), riksdagsledamot
- Magnus Johansson (mp), partistyrelseledamot
- Margreth Johnsson (s), kommunalråd
- Christina Nenes (s), riksdagsledamot

Sakkunniga

Förordnade fr.o.m. 2004-10-19 om inte annat anges.

- Ylva Eriksson, departementssekreterare (Socialdepartementet)
- Sverker Lönnnerholm, kansliråd (Finansdepartementet), t.o.m. 2005-02-28
- Torkel Nyman, departementssekreterare (Finansdepartementet), fr.o.m. 2005-02-28 t.o.m. 2005-04-20
- Francisca Ramsberg, departementssekreterare (Finansdepartementet), fr.o.m. 2005-04-20
- Niklas Sjölin, departementssekreterare (Finansdepartementet), t.o.m. 2005-02-28
- Peter Sjöquist, departementssekreterare (Finansdepartementet), fr.o.m. 2005-02-28

Experter

Förordnade fr.o.m. 2004-10-19 om inte annat anges.

- Gerd Andén, verksamhetschef (Föreningen JAG)
- Peter Brusén, enhetschef (Socialstyrelsen)
- Carina Burguete, försäkringsspecialist (Försäkringskassan), fr.o.m. 2005-09-12
- Malin Dahlberg Markstedt, koordinator (Barnombudsmannen)
- Vilhelm Ekensteen, ordförande (Intresseföreningen för Assistansberättigade)
- Ellinor Englund, förbundsjurist (Sveriges Kommuner och Landsting), fr.o.m. 2005-02-01
- Ken Gammelgård, utredare (Handikappombudsmannen)
- Anna Karlsson, försäkringsansvarig (Riksförsäkringsverket/Försäkringskassan), t.o.m. 2005-03-15
- Heini Möller, enhetschef (Försäkringskassan), fr.o.m. 2005-03-15 t.o.m. 2005-09-12
- Eva Nordin Olson, ordförande (Handikappförbundens Samarbetsorganisation)
- Lena Retzius, ombudsman (Svenska Kommunalarbetsförbundet)
- Bengt Siesing, försäkringsspecialist (Västra Götalands läns allmänna försäkringskassan/Försäkringskassan)
- Ingrid Söderström, förbundssekreterare (Svenska Kommunförbundet/Sveriges Kommuner och Landsting), t.o.m. 2005-03-31
- Claes Tjäder, avdelningschef (Hjälpmedelsinstitutet)

Sekretariat

- Pär Alexandersson, huvudsekreterare
- Tomas Agdalen, sekreterare
- Linda Gustafsson, sekreterare
- Guy Lööv, sekreterare

Assistanskommitténs assistent har varit Anita Arnell.

Assistanskommitténs referensgrupper

Assistanskommittén beslutade vid sitt första sammanträde den 12 november 2004 att inrätta referensgrupper för att underlätta insamlandet av kunskap och skapa arenor för att tolka och diskutera det underlag som samlas in.

Vid detta sammanträde tillsatte kommittén en referensgrupp av assistansberättigade och presumtiva assistansberättigade.

Vi sitt sammanträde den 10 december 2004 tillsatte kommittén referensgrupper för enskilda assistansanordnare, kommuner, personliga assistenter och länsstyrelser. Under den första delen av kommitténs arbete har det dock inte bedömts vara nödvändigt att tillsätta en referensgrupp med personliga assistenter.

Assistanskommittén har under sitt arbete haft återkommande kontakt med företrädare för några av Försäkringskassans länskontor. Vid sitt sammanträde den 14 oktober 2005 beslutade kommittén att också ge dessa kontakter formen av en referensgrupp.

Referensgruppen för assistansberättigade

Medlemmarna i referensgruppen för assistansberättigade har valts ut genom kontakter med olika brukarorganisationer. De organisationer som ingår är Riksförbundet för Social och Menatal Hälsa (RSMH), Hjärnskadeförbundet Hjärnkraft, Stockholm Independent Living (STIL), Förbundet Unga Rörelsehindrade, Föreningen Utvecklingsstörda Barn, Ungdomar och Vuxna (FUB), De Handikappades Riksförbund (DHR) och Riksförbundet för Rörelsehindrade Barn och Ungdomar (RBU).

Referensgruppen har träffats den 22 februari och den 27 september 2005.

Referensgruppen för kommuner

Referensgruppen för kommuner har valts ut med avseende på geografisk spridning, representation av olika kommuntyper och utifrån kriteriet att de tre största kommunerna skall vara representerade. Assistanskommittén har haft kontakt med Sveriges Kommuner och Landssting om urvalet. Följande kommuner ingår: Borlänge, Borås, Botkyrka, Göteborg, Härjedalen, Jönköping, Lindesberg, Ovanåker, Malmö, Piteå och Stockholm.

Referensgruppen har träffats den 24 februari och den 17 augusti 2005.

Referensgruppen för enskilda assistansanordnare

Referensgruppen för enskilda assistansanordnare har valts ut med avseende på anordnartyp, geografisk fördelning samt verksamhetens omfattning. Assistanskommittén har bett arbetsgivarorganisationerna KFO, KFS och Vårdföretagarna att välja ut tre medlemmar var. KFO har valt ut företrädare för Assistanslotsen, Kooperativet LILA och STIL. KFS har valt ut företrädare för Argolis, Olivia Assistans och Stiftelsen Assistansen i Södermanland. Vårdföretagarna har valt ut företrädare för Frösunda LSS AB, Prompera och OP Assistans.

Referensgruppen har träffats den 25 februari och den 18 augusti 2005.

Referensgruppen för länsstyrelser

Referensgruppen för länsstyrelser har valts ut med avseende på geografisk spridning och utifrån kriteriet att de tre största länsstyrelserna skall vara representerade. Urvalet omfattar länsstyrelserna i Gävleborgs län, Jämtlands län, Norrbottens län, Skåne län, Stockholms län, Uppsala län, Värmlands län, Västra Götalands län och Östergötlands län.

Assistanskommitténs sekretariat besökte samtliga dessa länsstyrelser under januari och februari 2005. Referensgruppen har dessutom träffats den 1 september 2005.

Referensgruppen för Försäkringskassans länskontor

Referensgruppen för Försäkringskassans lokalkontor omfattar länskontor i samma län som är företrädare i referensgruppen för länsstyrelser.

Assistanskommitténs sekretariat besökte samtliga dessa länskontor under januari och februari 2005. Referensgruppen har dessutom träffats den 9 september 2005.