

Socialdepartementet

Kommittédirektiv Ett tydligare regelverk för långsiktiga och stabila förutsättningar för personlig assistans

Regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om stöd och service till vissa funktionshindrade att

– ge en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag på åtgärder som gör regelverket kring personlig assistans mer förutsägbart, transparent och lättare att tillämpa, göra en språklig och lagteknisk översyn av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS, och analysera och föreslå hur reglerna om att utföra assistans utan tillstånd och straffbestämmelsen i LSS bör utformas i relation till varandra.

– besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Utredaren ska följa de direktiv som framgår av *bilagan*.

Kostnaderna ska belasta det under utgiftsområde 1 Rikets styrelse uppförda anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m., anslagsposten 1 Till Regeringskansliets disposition, budgetram 6, Socialdepartementet.

Utdrag till

Statsrådsberedningen/Gransk
utredaren

Kommittédirektiv

Ett tydligare regelverk för långsiktiga och stabila förutsättningar för personlig assistans

Beslut vid regeringssammanträde den 21 maj 2026

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag på åtgärder som gör regelverket kring personlig assistans mer förutsägbart, transparent och lättare att tillämpa. Syftet är att skapa långsiktiga och stabila förutsättningar för insatsen med målsättningen att staten ska ta över huvudmannskapet för personlig assistans. Det behövs för att värna och säkerställa den viktiga frihetsreformen som personlig assistans är. Personlig assistans ska utföras med god kvalitet.

Utredaren ska bl.a.

- analysera dagens ordning, inklusive bedömning av grundläggande behov, och föreslå en ny ordning för hur rätten till personlig assistans ska bedömas,
- göra en språklig och lagteknisk översyn av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS,
- analysera och föreslå hur reglerna om att utföra assistans utan tillstånd och straffbestämmelsen i LSS bör utformas i relation till varandra, i syfte att skapa en motsägelsefri ordning som blir rimlig i förhållande till såväl assistansanordnaren som den assistansberättigade, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 23 maj 2028.

Ett mer förutsägbart regelverk för personlig assistans behövs

Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS, innebar vid införandet en viktig frihetsreform. Målet för insatserna ska vara att främja människors jämlikhet i levnadsvillkor och fulla delaktighet i samhällslivet. Verksamheten ska vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmande och integritet (5 och 6 §§ LSS). Regeringen värnar dessa grundläggande mål och intentioner.

Det nationella målet för funktionshinderspolitiken är att, med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som utgångspunkt, uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet för personer med funktionsnedsättning i ett samhälle med mångfald som grund. Målet ska bidra till ökad jämställdhet och till att barnrättsperspektivet ska beaktas. För att nå det nationella målet ska genomförandet av funktionshinderspolitiken inriktas mot fyra områden, varav individuella stöd och lösningar för individens självständighet är ett och där LSS och personlig assistans är viktiga delar (prop. 2016/17:188 s. 22 och 29).

Enligt Tidöavtalet, som är en överenskommelse mellan Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna, ska åtgärder för ett statligt helhetsansvar för personlig assistans inom ramen för LSS övervägas med målsättningen om ett statligt ansvar. Regeringen har i budgetpropositionen för 2026 aviserat sin avsikt att överväga åtgärder med målsättningen att införa ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Målet är att skapa förutsättningar för ökad likvärdighet och rättssäkerhet i bedömningar av rätten till personlig assistans och en effektivare administration jämfört med dagens system med dubbla huvudmän. Regeringen har också angett att ett förstärkt arbete mot felaktiga utbetalningar inom personlig assistans utgör en förutsättning för att ett statligt huvudmannaskap ska kunna ge de stabila förutsättningar som avses (prop. 2025/26:1 utg.omr. 9 avsnitt 6.5).

När den personliga assistansen utnyttjas genom välfärdsbrott och organiserad brottslighet drabbar det först och främst de personer som behöver stödet allra mest. Det riskerar att skapa oro, otrygghet och bristande tillit. Regeringen arbetar därför för att stärka kontrollfunktioner och motverka systembrister – inte för att begränsa rätten till stöd, utan för att skydda den. Varje felaktig utbetalning riskerar att ta resurser från människor som faktiskt behöver assistansen för att kunna leva sina liv. Regeringen

beslutade i april 2025 att ge en särskild utredare i uppdrag att bl.a. lämna förslag på åtgärder som gör den personliga assistansen mer motståndskraftig mot välfärdsbrottslighet och mer förutsägbar för den assistansberättigade (dir. 2025:40).

Syftet med utredningen och dessa direktiv är att skapa långsiktiga och stabila förutsättningar för insatsen med målsättningen att staten ska ta över huvudmannaskapet för personlig assistans. Personlig assistans är ett personligt utformat stöd som främjar jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet.

I budgetpropositionen för 2026 aviserade regeringen att den avser att se över förutsättningarna och regelverket för rätten till personlig assistans innan huvudmannaskapet överförs till staten (prop. 2025/26:1 utg.omr. 9 avsnitt 6.5).

Uppdraget att ta ställning till hur regelverket för bedömningen av rätten till personlig assistans ska vara utformat

Vem har rätt till personlig assistans?

Med personlig assistans avses ett personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med ett eller flera grundläggande behov (9 a § LSS). I propositionen om stöd och service till vissa funktionshindrade (prop. 1992/93:159) underströk regeringen att det var synnerligen angeläget att insatserna koncentrerades till dem med störst behov. Dessutom framgår av propositionen att assistansen också ska vara förbehållen krävande eller i olika avseenden komplicerade situationer, i regel av mycket personlig karaktär (s. 62–64).

Enligt ett avgörande från Högsta Förvaltningsdomstolen (HFD) innebär det att hjälpen med de grundläggande behoven måste vara integritetsnära för att räknas in i bedömningen av om en person har rätt till personlig assistans (RÅ 2009:57).

Den som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov har även rätt till insatsen för andra personliga behov om behoven inte tillgodoses på annat sätt (9 a § andra stycket LSS). Om en person behöver personlig assistans för grundläggande behov som i genomsnitt omfattar mer än

20 timmar i veckan kan han eller hon ha rätt till statlig assistansersättning (51 kap. socialförsäkringsbalken, förkortad SFB).

Regeringen anser att målgruppen för insatsen fortsatt ska vara de personer med omfattande och varaktiga funktionsnedsättningar som har störst behov av hjälp i den dagliga livsföringen. Men det är viktigt att regelverket för att bedöma vem som ska ha rätt till insatsen och vem som inte ska ha rätt till insatsen är tydligt och förutsägbart.

Regelverket för rätten till personlig assistans har blivit svårt att förstå

Lag och praxis som avgör vem som ska ha rätt till personlig assistans har genomgått stora förändringar sedan LSS trädde i kraft 1994.

Den 1 juli 1996 skrevs det in i LSS att de grundläggande behoven var personlig hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade (prop. 1995/96:146).

Sedan 2019 har ett antal nya grundläggande behov tillkommit i lagstiftningen samtidigt som det grundläggande behovet ”annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade” har upphävts. Lagstiftaren har bedömt att de nya hjälpbehoven är av en annan karaktär än de som infördes 1996 och att det saknar betydelse i vilken utsträckning dessa hjälpbehov är av privat eller integritetskänslig karaktär. De ska därför anses assistansgrundande i sin helhet (prop. 2021/22:244 s. 39).

I dag finns alltså två typer av grundläggande behov i lagstiftningen: de där det krävs att hjälpbehovet ska vara av integritetsnära karaktär och de där hjälpbehovets karaktär saknar betydelse.

HFD har i olika avgöranden uttalat sig om hur de grundläggande behoven ska bedömas (se RÅ 2009:57, HFD 2018 ref. 21, HFD 2018 ref. 44 och HFD 2019 ref. 56).

Den genom åren framväxande praxis har bidragit till att regelverket uppfattas som svårförutsebart och krångligt att tillämpa. Det har medfört att en del personer med behov av assistans hamnat i kläm och förlorat delar eller hela sin assistans.

Behovsbedömningarna är allt för integritetsnära

Såväl Inspektionen för Socialförsäkringen (ISF) som funktionshindersorganisationer har pekat på att assistansanvändare upplever utredningar om deras integritetsnära behov som alltför närgångna, något som även tagits upp i betänkandet Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen (SOU 2018:88).

ISF konstaterade i rapporten Assistansersättningen – Brister i lagstiftning och tillämpning (ISF 2015:9 Assistansersättning) att det inte går att undvika att den som ansöker om stödet måste kunna bevisa omfattningen av sitt stödbehov för att det dels ska gå att fastställa att det faktiskt finns rätt till assistansersättning, dels för att avgöra antalet assistanstimmar. Det ingående räknandet blir också en följd av att det endast är de med de allra största, integritetskänsliga behoven som har rätt till insatsen, vilket framgår av betänkandet Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen (SOU 2018:88). I betänkandet framfördes att det fanns behov av att utreda möjligheten att i större utsträckning än i dag använda ICF-modellen för att beskriva en persons funktionsförmåga. ISF har också framfört att ett sätt att göra bedömningen mer förutsägbar och objektiv skulle kunna vara att utgå från den struktur och det standardiserade språk som Internationell klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa (ICF) erbjuder.

Regeringen gav 2021 Försäkringskassan i uppdrag att ta fram ett kunskapsstöd som skulle bidra till en handläggning där integritetsintrånget för enskilda blir så litet som möjligt utan att kvaliteten i utredning och beslut försämras. Kunskapsstödet skulle utgå från gällande lagstiftning och i uppdraget angav regeringen att en utgångspunkt kan vara ICF (S2021/07149). Försäkringskassan svarade att lagstiftningen är ett hinder för att fullt ut komma till rätta med de problem som enskilda upplever med alltför närgångna utredningar om deras integritetsnära behov. Myndigheten föreslog också att lagstiftningen skulle kunna ta sin utgångspunkt i begreppet personlig vård som används i ICF i stället för begreppen personlig hygien, måltider och att klä av och på sig. Används begreppen från ICF skulle det kunna innebära att det blir mer transparent vad som ryms i begreppet, både för enskilda och andra aktörer runt personen (FK 2021/017172).

Funktionsförmågeutredningar kan bidra till en mer transparent bedömning

ISF har även lyft att särskilt utsedda medicinska kompetenser som utför funktionsbedömningarna borde kunna leda till mindre integritetskänsliga

situationer. Försäkringskassan fick 2021 ett uppdrag av regeringen att verka för att utredningar av funktionsförmåga genomförs inom assistansersättningen (S2021/06744). Försäkringskassan föreslog i sitt svar att funktionsförmågeutredningar ska kunna genomföras när det behövs ett fördjupat medicinskt underlag, och Försäkringskassan inte kan hämta in informationen på något annat sätt. Syftet med funktionsförmågeutredningarna är att bedömningarna ska bli mer rättssäkra. För den försäkrade ger en funktionsförmågeutredning möjlighet till ökad delaktighet, samtidigt som utredningen och bedömningen blir mer transparent (FK 2021/000467).

Schabloner kan förenkla bedömningarna och öka förutsägbarheten

I betänkandet Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen (SOU 2018:88) föreslogs att tid för andra personliga behov skulle bedömas utifrån en schablon. Vid personlig assistans har behovsbedömningen en mindre konkret betydelse för utförandet av insatsen än den har inom övriga LSS. Behovsbedömningen avser en typsituation, inte ett exakt behov som ska tillgodose på exakt det sätt som beskrivs i utredningen (s. 395–398).

Fördelarna med att schablonisera rätten till stöd är bl.a. att det förenklar bedömningen och ökar förutsägbarheten. Det finns också nackdelar med schabloner då de alltid i några fall kommer att innebära att en del personer får mer stöd än de anser sig behöva men också att en del personer ibland inte kan få fullt ut det antal timmar som han eller hon anser sig ha behov av. Att tillämpa en schablon innebär också att delvis frångå den princip om en individuell prövning av behovet som är utgångspunkten i LSS (se betänkandet Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen (SOU 2018:88 s. 395–398).

Bedömningen av rätten till personlig assistans behöver utredas

Regelverket för att avgöra rätten till assistans och samtidigt underlätta bedömningarna av den ska vara träffsäkert, rättssäkert, transparent och förutsebart för att värna assistansanvändarna och systemets långsiktiga legitimitet. Däremot ska inte personkretsen utredas. Den ligger fast. Bedömningarna av rätten till insatsen bör inte vara mer integritetsnära än nödvändigt. Regeringen anser att dagens regelverk för bedömning av rätten till personlig assistans inte uppfyller dessa kriterier.

Utredaren ska därför

- analysera för- och nackdelar med att använda Internationell klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa i bedömningen av rätten till personlig assistans,
- analysera för- och nackdelar med att använda schabloner i bedömningen av rätten till personlig assistans,
- analysera för- och nackdelar med att använda funktionsförmågeutredningar vid bedömningen av rätten till personlig assistans,
- analysera för- och nackdelar med andra alternativa modeller, som utredaren bedömer är lämpliga, för att bedöma rätten till personlig assistans,
- föreslå en ny ordning för att bedöma rätten till personlig assistans, och
- lämna nödvändiga författningsförslag

Uppdraget att göra en språklig och juridisk översyn av regelverket

En annan åtgärd som kan bidra till ett mer förutsägbart och begripligt regelverk är en språklig och lagteknisk översyn av lagen. LSS trädde i kraft den 1 januari 1994. Därefter har många nya bestämmelser tillkommit. I många fall har bestämmelser lagts till i befintliga paragrafer, som därmed har blivit förhållandevis långa. Ändringarna har också påverkat lagens struktur och gjort den mindre överskådlig, särskilt som lagen saknar uppdelning i kapitel och en tydlig rubriksättning.

I propositionen Stärkt rätt till personlig assistans – grundläggande behov för personer som har en psykisk funktionsnedsättning och ökad rättssäkerhet för barn (prop. 2021/22:214) angav regeringen att dess ambition är att den personliga assistansen ska vara långsiktigt stabil ur såväl ett individperspektiv som ett samhällsperspektiv. Att lagen är tydlig, enkel att förstå och lätt att överblicka är en viktig del i detta. Regeringen konstaterade att bestämmelserna om personlig assistans i LSS har blivit svåröverskådliga och att det finns ett behov av en lagteknisk översyn. Regeringen bedömde att en sådan översyn inte omfattades av det då pågående lagstiftningsarbetet men uppgav att den avsåg att återkomma i frågan (prop. 2021/22:214 s. 21).

Utredaren ska därför

- göra en språklig och lagteknisk översyn av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, och

- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att se över hur reglerna om att utföra assistans utan tillstånd och straffbestämmelsen bör utformas i relation till varandra

En enskild person som yrkesmässigt bedriver verksamhet med personlig assistans måste enligt 23 § LSS ha tillstånd från IVO. Kravet på tillstånd gäller oavsett om insatsen personlig assistans har beviljats av kommunen eller av Försäkringskassan genom statlig assistansersättning (51 kap. 2 § andra stycket SFB). Av 28 § 2 LSS framgår att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot detta döms till böter.

Av 9 d § andra stycket LSS följer att kostnader för personlig assistans som har utförts i en yrkesmässig enskild verksamhet utan tillstånd inte ger rätt till ersättning. I 9 d § tredje stycket samma lag anges dock att även om assistansen har utförts utan tillstånd lämnas ekonomiskt stöd enligt 9 § 2 om verksamheten har haft tillstånd under avtalstiden och assistansen har utförts senast två veckor efter den dag då den assistansberättigade underrättades om att tillståndet har upphört att gälla, eller det finns särskilda skäl.

I propositionen Utbetalning av ersättning för personlig assistans endast vid tillstånd (prop. 2020/21:205) som föregick bestämmelsen konstaterade regeringen att det är viktigt att upprätthålla tillståndskravet för verksamheter som bedriver personlig assistans, men att det inte får medföra allvarliga negativa konsekvenser för de assistansberättigade som tillståndskravet syftar till att skydda. Regeringen bedömde därför att ersättning ska kunna lämnas för assistans som utförs två veckor efter att den assistansberättigade har underrättats om att tillståndet återkallats eller vid särskilda skäl (s. 20–22).

Lagrådet konstaterade att förslaget bygger på att en enskild under vissa förutsättningar ska kunna få ersättning för assistans som utförts av en anordnare som saknar tillstånd samtidigt som det fortsatt är generellt straffbelagt enligt 28 § LSS att utföra assistans utan tillstånd. Lagrådet ansåg att en sådan motsägelsefull ordning från en principiell utgångspunkt inte är godtagbar. Framför allt med beaktande av att undantagen syftar till att skydda den assistansberättigade ansåg Lagrådet att det motsägelsefulla inslaget i regleringen inte utgör tillräckliga skäl för att avstyrka förslagen. Lagrådet underströk emellertid att det är nödvändigt att regleringen snarast övervägs på nytt, så att en ordning kan skapas som är motsägelsefri och som

blir rimlig i förhållande till såväl assistansanordnaren som den assistansberättigade (prop. 2020/21:205 s. 55–56).

Regeringen konstaterade i propositionen att en sådan översyn över 28 § LSS som Lagrådet efterfrågade kräver en fördjupad analys som inte var möjlig att göra i det lagstiftningsärendet men uppgav att den avsåg att återkomma i frågan (s. 23).

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur reglerna om att utföra assistans utan tillstånd och straffbestämmelsen bör utformas i relation till varandra, i syfte att skapa en motsägelsefri ordning som blir rimlig i förhållande till såväl assistansanordnaren som den assistansberättigade, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

I enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar ska utredaren redovisa en konsekvensutredning för de förslag som lämnas. I uppdraget ingår att redovisa förslagets påverkan på barn och vuxna med funktionsnedsättning samt för jämställdheten mellan män och kvinnor, pojkar och flickor. De analyser och förslag som lämnas ska vara förenliga med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska ge relevanta myndigheter, organisationer för assistansanvändare och assistansanordnare samt funktionshindersorganisationer tillfälle att bidra med kunskap och att framföra sina synpunkter under utredningens gång. Dialogen med personer med egen erfarenhet av insatsen personlig assistans är särskilt viktig. Dessutom ska utredaren, så långt det är möjligt, föra dialog med barn, lyssna in deras åsikter och ta del av deras erfarenheter. Det är viktigt att barn med olika förutsättningar kommer till tals. Barns åsikter och erfarenheter ska beaktas i arbetet. Utredningen ska även, inom ramen för uppdragsbeskrivningen, beakta relevanta rekommendationer från kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD/C/SWE/CO/2–3).

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som bedrivs inom Regeringskansliet och inom utredningsväsendet, däribland utredningen om Effektivare åtgärder mot välfärdsbrott och ökad förutsebarhet inom personlig assistans (S 2025:04).

Utredaren ska hålla Regeringskansliet (Socialdepartementet) informerat om hur arbetet fortskrider.

Uppdraget ska redovisas senast den 23 maj 2028.

(Socialdepartementet)