

Avdelningen för juridik
Ylva Lindblom

Socialdepartementet
10333 STOCKHOLM

Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans (SOU 2023:9)

Sammanfattning

SKR tillstyrker utredningens förslag att staten ska ha ett samlat huvudmannaskap för beslut om och finansiering av insatsen personlig assistans. SKR tillstyrker i huvudsak utredningens förslag på ändringar till följd av det ändrade huvudmannaskapet. SKR har dock vissa synpunkter på några av förslagen enligt vad som anges nedan.

- SKR anser att den befintliga regleringen i 15 § LSS är tillräcklig och att det därmed saknas skäl att införa en ny bestämmelse som anger att kommunerna fortlöpande ska följa upp personer med assistansersättning.
- SKR anser att Försäkringskassan i större utsträckning än i dag måste fatta interimistiska beslut för att undvika situationer där den enskilde riskerar att sakna ett ändamålsenligt stöd. Regeringen bör vidare följa upp Försäkringskassans handläggningstider och vid behov vidta vissa åtgärder.
- SKR anser att Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) bör ges i uppdrag att följa upp vilka insatser som kommunerna beviljar enskilda i avvaktan på Försäkringskassans beslut om assistansersättning. ISF bör också följa upp i vilken omfattning som kommunen ger insatser till enskilda i avvaktan på Försäkringskassans beslut om assistansersättning.
- SKR menar att det är viktigt att säkerställa en insats av god kvalitet men ser vissa problem med den föreslagna bestämmelsen i 6 § fjärde stycket LSS. Till exempel kan den enskilde inte helt fritt välja vad assistansen ska användas till. En arbetsgivare måste dessutom kunna säga nej om den enskilde vill anställa en person som är direkt olämplig eller som saknar rätt kompetens för uppdraget.
- Enligt SKR saknas skäl att införa ytterligare tillsynsbestämmelser i LSS. Inspektionen för vård och omsorg (IVO) kan redan i dag förelägga en anordnare som bedriver verksamhet där det förekommer

missförhållanden som har betydelse för enskildas möjligheter att kunna få de insatser de har rätt till.

- Enligt SKR:s mening kan det dessutom inte vara tänkt att bestämmelsen om förbud mot att driva verksamhet ska omfatta kommunerna, som ska vara den yttersta garanten för att den enskilde får insatsen.
- Enligt SKR finns det skäl att se över utformningen av de beslut om personlig assistans som inte kan föras över till Försäkringskassan. Stödet för att ge personlig assistans i dessa fall kommer inte regleras i LSS eller annan lagstiftning utan i övergångsbestämmelser.
- SKR är positiv till en lösning med ett riktat statsbidrag under överföringsperioden mellan kommuner och försäkringskassan. SKR anser dock att det är onödigt att tidsbegränsa bidraget då det finns en stor risk att överföringen av vissa ärenden tar längre tid än 12 månader.
- SKR är positiva till utredningens bedömning av de ekonomiska konsekvenserna. Det råder dock stor osäkerhet i beräkningarna, framför allt kring de antaganden som gjorts gällande effekterna av förslagen om stärkt rätt till personlig assistans som trädde i kraft i år. Det är därmed viktigt att beräkningarna uppdateras inför ikraftträdandet år 2026.

Allmänna synpunkter

Enligt SKR:s mening är en reform av huvudmannskapet angelägen för att undvika fortsatta gränsdragningsproblem och för att säkerställa en långsiktigt stabil finansiering av insatsen. SKR har därför under många år arbetat för att staten, genom Försäkringskassan, ska ta över hela ansvaret för insatsen personlig assistans.

Med en ny lagstiftning där kommunen inte längre har kvar något ansvar för insatsen personlig assistans annat än som utförare, är det dock enligt SKR nödvändigt med vissa ändringar för att minimera negativa följder för brukare och övervältring av kostnader på kommunerna. Bland annat måste Försäkringskassans utredningstider förkortas och myndigheten bör i större utsträckning fatta interimistiska beslut.

4.5.6 Systemet behöver hänga ihop som en helhet

SKR anser att det saknas skäl att införa ett nytt stycke i 15 § LSS som anger att kommunerna fortlöpande ska följa upp om personer som är bosatta i kommunen och som är beviljade assistansersättning har behov av kompletterande insatser enligt LSS eller socialtjänstlagen.

Personlig assistans (assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken) kommer även fortsättningsvis att regleras i 9 § 2 LSS. Kommunen har därmed ett ansvar enligt 15 § första stycket 1 för att fortlöpande följa upp vilka behov av stöd och service som personer med assistansersättning har. Om kommunen ska ha ett utökat ansvar att följa personer med assistansersättning bör det i stället regleras i 15 § 1 LSS. Det bör också förtydligas vad kommunerna ska göra för att uppfylla detta uppföljningsansvar.

4.5.7 Eventuella glapp till följd av ett förändrat huvudmannaskap kan hanteras på olika sätt

SKR anser att Försäkringskassan i större utsträckning än i dag måste fatta interimistiska beslut för att undvika situationer där den enskilde riskerar att sakna ett ändamålsenligt stöd.

Försäkringskassan anger på sin hemsida att det normalt tar fem månader innan myndigheten meddelar beslut om assistansersättning. SKR befärar att handläggningstiderna kommer att bli ännu längre om Försäkringskassan tar över hela ansvaret för den personliga assistansen. Enligt SKR bör regeringen därför överväga de alternativ som utredningen redogör för vad gäller andra utgiftsområden. Där förekommer att mål för handläggningstider slås fast i lag eller förordning eller att regeringen är tydlig i myndigheternas regleringsbrev med vad de ska åstadkomma inom ett visst område.

Enligt utredningen kan dessa situationer också lösas genom att den enskildes hemkommun beviljar andra insatser enligt LSS än personlig assistans eller en insats enligt socialtjänstlagen. Till exempel i form av en "assistansliknande hemtjänstinsats" eller en LSS-insats som ger den enskilde ett ändamålsenligt stöd under den aktuella perioden. SKR konstaterar att de LSS-insatser som torde bli aktuella är avlösarservice i hemmet och korttidsvistelse utanför det egna hemmet. Det är således inte en flora av insatser enligt LSS som kommunen kan besluta om i avvaktan på Försäkringskassans beslut.

Socialtjänstlagen saknar vidare närmare precisering av begreppet hemtjänst. I förarbetena anges dock att hemtjänsten kan indelas i uppgifter av servicekaraktär och uppgifter som mer inriktas mot personlig omvårdnad. Med serviceuppgifter kan avses bl.a. praktisk hjälp med hemmets skötsel. Med personlig omvårdnad avses de insatser som därutöver behövs för att tillgodose fysiska, psykiska och sociala behov. Det kan handla om hjälp för att kunna äta och dricka, klä sig och förflytta sig, sköta personlig hygien och i övrigt insatser för att bryta isolering och för att känna trygghet och säkerhet i det egna hemmet (prop. 1996/97:124 s. 88). De personer som har behov av stöd och hjälp i avvaktan på Försäkringskassans beslut kan således ha rätt till bistånd i form av hemtjänstinsatser enligt socialtjänstlagen.

Men det finns inget stöd för att den insatsen ska vara just en *assistansliknande* hemtjänstinsats. Dessutom har kommunen rätt att ta ut avgift för insatsen, vilket kommer innebära en kostnad för den enskilde.

4.5.8 Det förändrade huvudmannskapet bör följas upp

SKR anser att Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) bör ges i uppdrag att följa upp vilka insatser som kommunerna beviljar enskilda i avvaktan på Försäkringskassans beslut om assistansersättning. I uppdraget bör också ingå att redogöra för i vilken omfattning som kommunen ger insatser till enskilda i avvaktan på Försäkringskassans beslut om assistansersättning.

Utredningen föreslår att ISF ska utvärdera vissa effekter av förslagen, bl.a. vilka konsekvenser Försäkringskassans handläggningstider för ansökningar om assistansersättning och ansökningar om tillfälligt utökad assistansersättning har fått för assistansanvändarna. Enligt SKR finns det även skäl att följa upp hur Försäkringskassans handläggningstider påverkar kommunerna. Särskilt eftersom kommunerna inte längre kan få ekonomisk ersättning för beslut om personlig assistans som verkställs genom biträde av personlig assistent i avvaktan på Försäkringskassans beslut.

För det fall att ISF:s uppföljning av Försäkringskassans handläggningstider visar att kommunerna i stor utsträckning beviljar insatser i avvaktan på Försäkringskassans beslut, anser SKR att det finns skäl att se över frågan om kommunerna ska få ersättning under tiden.

7.4.2 Det finns inget sammanhållet system för att säkerställa en insats av god kvalitet gällande självbestämmandet

SKR vill i detta sammanhang lyfta ytterligare en försvårande faktor i myndigheternas möjlighet till insyn. Såväl socialnämnder som överförmyndare har frekvent påtalat stora problem med intressekonflikter då en och samma person är den enskildes personliga assistent och ställföreträdare. Är det dessutom en förälder som har båda dessa uppdrag blir svårigheterna än värre.

Då det saknas någon utanför en snäv personkrets med möjlighet till kontroll och insyn, riskerar den enskilde att få sina möjligheter att leva ett värdigt och gott liv reducerade. Se SKR:s skrivelse till Socialdepartementet och Justitiedepartementet den 14 februari 2022 (SKR:s ärendenr 22/00233).

7.5.2 Ett förtydligande av god kvalitet i personlig assistans

SKR menar att det är viktigt att säkerställa en insats av god kvalitet men ser vissa problem med den föreslagna bestämmelsen i 6 § fjärde stycket LSS.

Exempelvis kommer Försäkringskassans beslut om assistansersättning att utgöra den yttersta ramen för insatsens utformning. Assistansanvändaren kan således inte fritt välja vad insatsen ska användas till och vad som ska utföras som personlig assistans.

En assistansanvändare, som inte är egen arbetsgivare, kan inte heller fritt välja vem som ska utföra den personliga assistansen. Kommunen måste, för att kunna ta sitt fulla arbetsgivaransvar, ha det slutliga avgörandet i fråga om vem som ska anställas som personlig assistent. Kommunen måste således kunna säga nej om den enskilde exempelvis vill anställa en person som är uppenbart olämplig eller dömd för våldsbrott. Assistansanvändaren kan också ha sådana komplexa behov av stöd och hjälp att det krävs särskild kompetens för att utföra assistansen.

7.5.4 Kommunernas möjlighet att få information bör användas i framtida kontroll av assistansersättningen

Enligt SKR saknas skäl att införa ytterligare en tillsynsbestämmelse i LSS. Inspektionen för vård och omsorg (IVO) kan redan i dag förelägga anordnare som bedriver verksamheter där det förekommer missförhållanden som har betydelse för enskildas möjligheter att kunna få de insatser de har rätt till.

Dessutom anges i förslaget till bestämmelse i 26 k § LSS att en verksamhet som inte är tillståndspliktig helt eller delvis får förbjudas att bedriva verksamhet. Enligt SKR:s mening kan bestämmelsen inte omfatta kommunerna som ska vara den yttersta garanten för att den enskilde får insatsen.

8.2.5 Kommunerna ska anmäla beslut om personlig assistans för överföring

Enligt SKR finns det skäl att se över utformningen av de beslut om personlig assistans som inte kan föras över till Försäkringskassan.

Beslut om personlig assistans för personer som bor i gruppbostad kommer inte att föras över till Försäkringskassan. Kommunen ska i stället fortsätta att ansvara för dessa beslut. SKR har full förståelse för att utredningen inte vill försämrade för någon grupp som i dag har personlig assistans. Men i detta fall blir konsekvenserna av förslagen ytterst märkliga eftersom stödet för att ge personlig assistans inte längre regleras i LSS eller annan lagstiftning utan i en övergångsbestämmelse.

Vad gäller beslut om personlig assistans utöver assistansersättning anser SKR att dessa beslut bör upphöra och att den enskilde i stället får ansöka om fler timmar hos Försäkringskassan. Även här kommer den enskilde an- nars att beviljas insatsen med stöd av en övergångsbestämmelse.

8.6.6 Staten ska kompensera kommunerna genom ett riktat statsbidrag

SKR är positiv till en lösning med ett riktat statsbidrag under överföringsperioden mellan kommuner och Försäkringskassan. SKR anser dock att det är onödigt att tidsbegränsa bidraget då det finns en stor risk att överföringen av vissa ärenden tar längre tid än 12 månader.

8.9.2 Kommunerna får en sekretessbrytande bestämmelse

SKR instämmer i att Försäkringskassan avgör vilka uppgifter från kommunerna som behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Men det är kommunerna som ytterst prövar om förutsättningarna för ett utlämnande är uppfyllda.

Kommunernas uppgiftsskyldighet ska enligt förslaget avgränsas i tid. Försäkringskassan har däremot möjlighet att begära in uppgifter från kommunerna med stöd av 110 kap. 31 § SFB även efter det att myndigheten har fattat beslut i ärendet.

9.3.2 Den ekonomiska regleringen mellan stat och kommun

SKR är positiva till utredningens bedömning av de ekonomiska konsekvenserna. Det råder dock stor osäkerhet i beräkningarna, framför allt kring de antaganden som gjorts gällande effekterna av förslagen om stärkt rätt till personlig assistans (prop. 2021/22:214 och prop. 2021/22:244) som trädde i kraft i år. Det är därmed viktigt att beräkningarna uppdateras inför ikraftträdandet år 2026.

SKR instämmer överlag i samtliga bedömningar av respektive delmoment i den ekonomiska regleringen. SKR anser dock att antagandet att kommunernas kvarvarande åtagande för handläggning och administration av basansvar på tio procent inte är väl underbyggt, även om en sådan bedömning är svår att uppskatta. Bedömningen är också i minsta laget med tanke på kommunernas kvarvarande ansvar.

Vissa ändringar krävs i lagtexten med anledning av förslagen

Insatser enligt 9 § 1 LSS ansvarar regionerna som huvudregel för. Enligt SKR bör 16 § andra stycket LSS därför ändras enligt följande.

”Om en person som anges i 1 § tänker bosätta sig i en kommun, ska kommunen på ansökan meddela förhandsbesked om rätten till de insatser enligt 9 § 1 och 3–10 som kommunen ansvarar för.”

Samma sak gäller för 16 § tredje stycket 2 LSS, dvs. punkten bör omformuleras utifrån att regionerna som huvudregel har ansvaret för insatser enligt 9 § 1 LSS.

Vid behov som uppkommer under en tillfällig vistelse i en annan kommun har kommunen inte längre ett ansvar att bevilja personlig assistans enligt 9 § 2. SKR anser därmed att 16 § fjärde stycket LSS måste ändras i enlighet med detta.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson
Ordförande