

Kommittédirektiv

Statligt huvudmannaskap för personlig assistans

Beslut vid regeringssammanträde den 23 september 2021

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera och lämna förslag på hur insatsen personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service för vissa funktionshindrade och assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken ska organiseras i ett statligt huvudmannaskap. Syftet med förslaget är en ändamålsenlig reglering som skapar långsiktiga och stabila förutsättningar för en insats som är av god kvalitet och som präglas av hög rättssäkerhet och möjligheter till uppföljning och kontroll.

Utredaren ska bl.a.

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

Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2023.

Bakgrund

Funktionshinderspolitisk utgångspunkt

Regeringens funktionshinderspolitik utgår från Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Målet är att Sverige, med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som utgångspunkt, ska uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhället för personer med funktionsnedsättning i ett samhälle med mångfald som grund. Målet ska bidra till ökad jämställdhet och till att barnrättsperspektivet ska beaktas. Människors individuella förutsättningar och behov är också en grundläggande utgångspunkt i arbetet för en socialt hållbar utveckling och ingår i de mål som har beslutats inom ramen för FN:s Agenda 2030. Individuella stöd och lösningar är en av de prioriterade inriktningarna i regeringens funktionshinderspolitik.

Barnkonventionen

Det är också angeläget att tydliggöra barns rättigheter i alla åtgärder som rör barn med funktionsnedsättning. Barn är rättighetsbärare, och deras rättigheter enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) ska tillförsäkras. Exempelvis ska det som bedöms vara barnets bästa i första hand beaktas vid alla åtgärder som rör barn.

Åtgärder för stärkt rätt till personlig assistans

Regeringen har tagit flera initiativ för att stärka rätten till personlig assistans och säkerställa att den personliga assistansen präglas av hög kvalitet. Bestämmelser har införts som innebär att all hjälp med de grundläggande behoven andning och måltider i form av sondmatning ska grunda rätt till personlig assistans (prop. 2019/20:92). Lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 2020. Regeringen har vidare tagit emot betänkandet om Stärkt rätt till personlig assistans – Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser (SOU 2021:37) med förslag på hur rätten till personlig assistans för behov av hjälp med tillsyn kan stärkas och om föräldraansvaret vid bedömningen av barns rätt till personlig assistans. Syftet är att öka kontinuiteten och förutsägbarheten inom personlig assistans och assistansersättningen. Betänkandet är remitterat.

Riksdagen tillkännagav den 26 november 2020 att regeringen skyndsamt ska ta initiativ till en utredning som har ett statligt helhetsansvar för personlig assistans som målsättning (bet. 2020/21:SoU10, rskr. 2020/21:80).

Dagens delade huvudmannaskap för personlig assistans

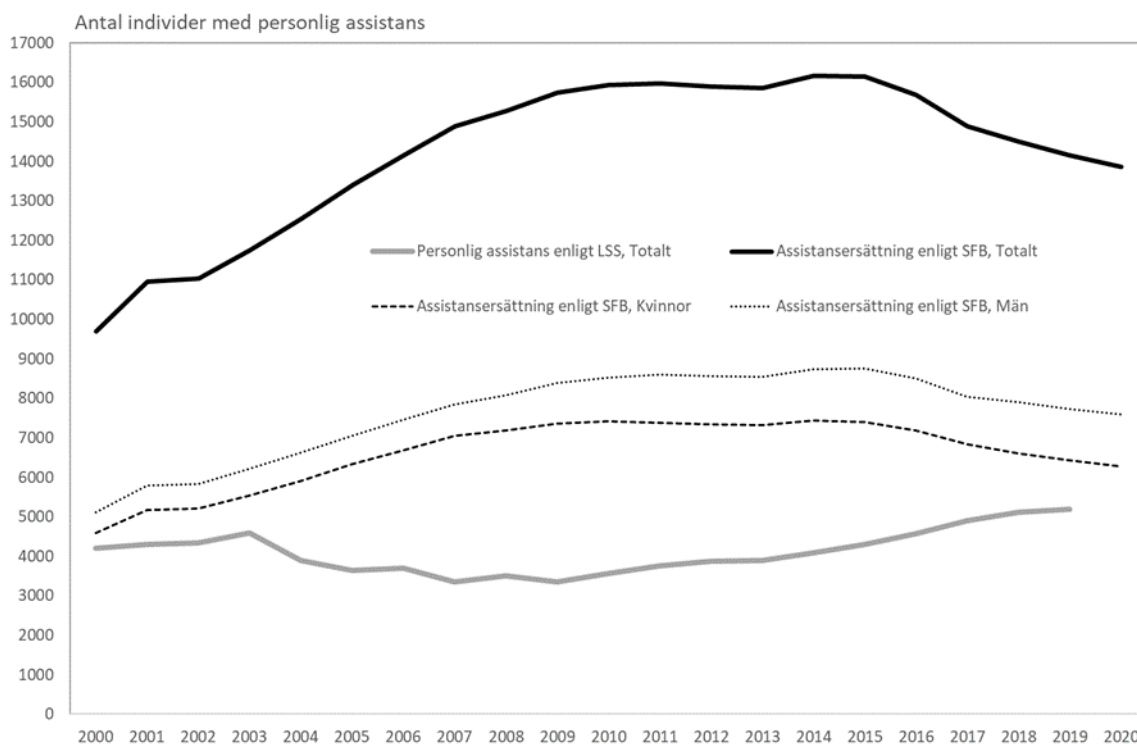
Personlig assistans

Personer som omfattas av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS, har rätt till vissa specifika insatser om de behöver sådan hjälp i sin livsföring och deras behov inte tillgodoses på annat sätt. Den enskilde ska genom insatserna tillförsäkras goda levnadsvillkor, och verksamheten ska främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet med målet att den enskilde får möjlighet att leva som andra. Verksamheten ska vara av god kvalitet och bedrivas i samarbete med andra berörda samhällsorgan och myndigheter. Vidare ska verksamheten vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet, och den enskilde ska i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges. Kvaliteten ska fortlöpande utvecklas och säkras.

Enligt 9 § 2 LSS är en av dessa insatser biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans, till den del behovet av stöd inte täcks av beviljade assistanstimmar enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken.

Med personlig assistans avses enligt 9 a § första stycket LSS ett personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med andning, sin personliga hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade (grundläggande behov). Av andra stycket i paragrafen framgår att den som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov även har rätt till sådan insats för andra personliga behov om behoven inte tillgodoses på annat sätt. Om en person behöver personlig assistans för grundläggande behov som i genomsnitt omfattar mer än 20 timmar i veckan, kan han eller hon ha rätt till statlig assistansersättning (51 kap. socialförsäkringsbalken).

Diagram: Antal individer med assistansersättning och kommunal personlig assistans



Källa: Försäkringskassan, Socialstyrelsen

År 2020 hade 13 867 personer assistansersättning. Gruppen utgörs av 6 279 kvinnor och 7 588 män i åldern 20 år och äldre, samt av 1 107 flickor och 1 485 pojkar i åldern 0–19 år. År 2020 beviljades kvinnor i genomsnitt 127 timmar per vecka och män 132 timmar. I oktober 2019 hade 5 210 personer beslut om kommunal personlig assistans. Den totala kostnaden för assistansersättningen år 2020 var drygt 27 miljarder kronor. År 2019 var kostnaden 12 miljarder kronor för kommunal assistans inklusive 4,5 miljarder kronor i medfinansiering till den assistansersättningen.

Uppdrag om kunskapsstöd

Det finns svårigheter som är förknippade med bedömningen av stödbehov för rätten till personlig assistans och det lyfts ofta fram av de assistansberättigade att bedömningen kan vara integritetskränkande. Regeringen har därför bedömt att det finns skäl att se över hur ett kunskapsstöd kan utformas som kan ge handläggare vägledning och stöd i arbetet med att dokumentera behov och göra bedömningen av behov mer begriplig för den enskilde. Regeringen har för avsikt att lämna ett myndighetsuppdrag om

kunskapsstöd för bedömning av rätten till assistansersättning som ska redovisas senast i juni 2022.

Motivet till det delade huvudmannaskapet

Införandet av insatsen personlig assistans var en betydelsefull reform när LSS 1994 bland annat ersatte och utvidgade den tidigare lagstiftningen om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda. Insatsen ägnades därför stort utrymme i propositionen Stöd och service till funktionshindrade (prop. 1992/93:159 s. 63–68).

Motivet till det delade huvudmannaskapet, när assistansreformen infördes, var att det behövde skapas ett finansieringssystem som innebar att staten avlastade kommunerna för de mer omfattande kostnader som personlig assistans kan innebära. Särskilt gällde det små kommuner där ekonomin kunde påverka benägenheten att ge insatsen om det fanns flera personer med funktionsnedsättning som behövde personlig assistans (prop. 1992/93:159, s. 68). År 1997 föreslog regeringen i propositionen Vissa frågor om personlig assistans (prop. 1996/97:146) att kommunerna även skulle svara för kostnader för de första 20 timmarna per vecka i assistansersättningen medan staten svarade för överstigande 20 timmar. Ett delat kostnadsansvar skulle dels stimulera kommunerna att pröva behovet av andra insatser utifrån den enskildes behov, dels bygga upp alternativ till personlig assistans för ökad valfrihet och bibehållen integritet. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.

Kommunens ansvar

Kommunerna ansvarar för stöd- och serviceinsatser enligt LSS, med undantag för rådgivning och annat personligt stöd som är en uppgift för regionerna. När det gäller insatsen personlig assistans delar stat och kommuner på ansvaret för beslut och finansiering. Den som behöver personlig assistans som uppgår till 20 timmar grundläggande behov per vecka kan få insatsen av sin kommun, antingen som biträde av personlig assistent eller som ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans. Den enskilde kan i det senare fallet anlita en privat aktör med tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg (IVO) eller själv anställa sina personliga assistenter. Kommunen har ett basansvar för insatsen, som bl.a. innebär att kommunen alltid är ansvarig att anordna insatsen om den enskilde begär det. I basansvaret (prop. 1992/93:159 s.73) ingår även att tillhandahålla personlig assistans eller att finansiera den om det uppstår ett tillfälligt utökad behov av

personlig assistans, till exempel under en semesterresa eller när ordinarie assistent är sjuk.

Kommunen har ett uppföljnings- och samordningsansvar

Kommunen har också ett samordningsansvar på så sätt att kommunen ska verka för att insatser som ska tas upp i individuella planer enligt LSS samordnas. Förutom att kommunen har ett samordningsansvar för LSS och ansvar för att kvaliteten i verksamheterna systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras, hör det till kommunens uppgift att fortlöpande följa upp vilka som omfattas av lagen, vilka deras behov av stöd och service är, verka för att de får sina behov tillgodosedda och informera om mål och medel för verksamheten (15 § 1 och 2 LSS).

Försäkringskassan ansvarar för assistansersättningen

Den som behöver personlig assistans för sina grundläggande behov med i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka har rätt till assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken. Försäkringskassan är ansvarig för att besluta om och betala ut assistansersättning. Den enskilde kan välja om han eller hon vill använda assistansersättningen för köp av personlig assistans av en privat aktör med tillstånd från IVO eller för att själv anställa sina personliga assistenter. Den enskilde kan även begära att kommunen anordnar assistans i enlighet med kommunens basansvar. Bestämmelser i LSS som avser utförandet av personlig assistans tillämpas också på personlig assistans enligt socialförsäkringsbalken. För att Försäkringskassan ska kunna handlägga assistansersättningen finns även bestämmelser i 51 kap. socialförsäkringsbalken om förmånstiden, beräkning, omprövning och utbetalning av assistansersättning. Motsvarande bestämmelser saknas i LSS.

Ansvar för tillsyn, metodutveckling och statistikframställning

IVO ansvarar för tillsyn över personlig assistans. För att bedriva verksamhet med personlig assistans krävs tillstånd av IVO (23 § LSS). Kommuner som bedriver verksamhet med personlig assistans och den som själv anställer sina personliga assistenter ska göra en anmälan till myndigheten innan assistenterna påbörjar sitt arbete.

Socialstyrelsen ansvarar bland annat för frågor som rör stöd och service till funktionshindrade enligt LSS. Myndighetens uppgift är att främja utvecklingen av metoder och arbetsformer och systematiskt pröva och

värdera utfall och effekter av insatser enligt LSS. Myndigheten har även ansvar för statistikframställning inom området.

Behovet av en utredning

Problem med det nuvarande delade huvudmannskapet

Problematiken kring det delade huvudmannskapet för personlig assistans har belysts i flera statliga utredningar. Frågan har också tagits upp i myndighetsrapporter och av funktionshindersorganisationer.

LSS-kommittén konstaterade i betänkandet *Möjlighet att leva som andra – Ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning* (SOU 2008:77) att det dubbla huvudmannskapet bidragit till att ingen har ett övergripande ansvar för kvaliteten i utförandet av den personliga assistansen eller för de samlade kostnaderna.

I betänkandet *Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen* (SOU 2018: 88) var utredarens slutsatser dels att det delade huvudmannskapet försvårar möjligheterna att följa upp vilka som omfattas av LSS och vad deras behov av stöd och service är, dels att kommunen och staten kan göra helt olika bedömningar när det gäller en persons rätt till personlig assistans. Ytterligare problem som lyftes fram var den dubbla handläggningen och att det delade ansvaret mellan två huvudmän inneburit särskilda svårigheter när det gäller att ge ett likvärdigt stöd. Vidare problematiserades att kommunerna har få ekonomiska incitament för att satsa på och stärka kvaliteten i andra LSS-insatser när behovet kan tillgodoses genom den statliga assistansersättningen. Utredningens erfarenheter från möten med brukarorganisationer, företrädare för anordnare och arbetsmarknadsorganisationer var vidare att det delade huvudmannskapet innebär att det råder oklarheter för personer som ansöker om personlig assistans om vem som ska ta ansvar för insatsen.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) konstaterar att det delade huvudmannskapet leder till administrativt merarbete för både Försäkringskassan och kommunerna och därmed merkostnader för samhället (*Assistansersättning och kommunala stöd till personer med funktionsnedsättning*, 2014:19) samt till oklarheter om hur olika myndigheters beslut ska relateras till varandra och i förhållande till assistansersättningen (*Assistansersättningen*, 2015:19).

Uppföljning kan vara svår att genomföra

I LSS föreskrivs att den enskilde i största möjliga utsträckning ska ges inflytande och medbestämmande över insatsen som ges och att verksamheten ska vara av god kvalitet, systematisk och fortlöpande utvecklas, säkras (6 §) och dokumenteras (21 a §). I betänkandet Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen (SOU 2018:88) framhålls att den koppling som finns mellan assistansersättning och LSS är viktig på många sätt och särskilt när det gäller uppföljningen av att de som tillhör personkretsen får det stöd de är i behov av. Samtidigt påpekas att uppgiften i praktiken är svår att genomföra när huvudmannaskapet för den personliga assistansen är delat.

Självbestämmande och delaktighet har varit drivande för utvecklingen av personlig assistans och vikten av att själv få påverka vem som ger stödet och när det ges. En återkommande fråga om det delade huvudmannaskapet för personlig assistans har dock rört svårigheterna att avgöra om insatsen utförs med tillräcklig kvalitet. ISF menar i rapporten *Brister i lagar och tillämpning* (2015:9) att det kan finnas assistansberättigade, exempelvis barn eller personer med nedsatt beslutsförmåga, som på grund av sin funktionsnedsättning kan sakna förutsättningar för att bedöma kvaliteten, och att det finns en inbyggd målkonflikt i systemet mellan den enskildes rätt att bestämma över sin personliga assistans och det allmännas ansvar för att insatser ges med god kvalitet. Möjlighet till självbestämmande och delaktighet är dock lika betydelsefullt för alla oavsett vilken beslutskapacitet man besitter när kvaliteten på insatsen ska följas upp. I lagen tas dock ingen hänsyn till skillnader mellan olika assistansberättigades förutsättningar att på egen hand göra en sådan bedömning.

Uppdraget att föreslå statligt huvudmannaskap för personlig assistans

Det har visat sig vara problematiskt att dela ansvaret för personlig assistans mellan två huvudmän. Uppdraget är därför att analysera för- och nackdelar med ett förändrat huvudmannaskap för personlig assistans och bl.a. ta ställning till hur ett statligt huvudmannaskap kan utformas som innebär en mer ändamålsenlig reglering och som skapar långsiktiga och stabila förutsättningar för god kvalitet, kontroll, uppföljning och rättssäkerhet. Vid ett statligt huvudmannaskap är utgångspunkten att Försäkringskassan ska vara huvudman för personlig assistans. Utredaren ska även överväga alternativa lösningar till ett statligt huvudmannaskap. Var och en av de lösningar som utredaren föreslår ska innehålla konsekvensbeskrivningar vad gäller

organisatoriska och finansiella förändringar samt nödvändiga författningsförslag.

Regeringens bedömning är att syfte och mål enligt LSS fortsatt ska gälla. Personlig assistans enligt LSS och assistansersättningen som är en socialförsäkringsförmån regleras i dag inte på samma sätt. Vid utformandet av ett statligt huvudmannaskap behöver det därför klargöras vad dessa skillnader innebär och vilka förändringar som är nödvändiga för att kunna reglera den personliga assistansen. I uppdraget ingår även att noga utreda förutsättningarna för att den som beviljas personlig assistans får det stöd som behövs och att insatsen är av god kvalitet. Det är betydelsefullt för ett likvärdigt och rättssäkert stöd och målet om att den enskilde får möjlighet att leva som andra. Den enskildes möjligheter till självbestämmande och delaktighet är centrala och ska värnas.

Utredaren ska därför

- analysera för- och nackdelar med förändrat huvudmannaskap för personlig assistans,
- föreslå hur ett statligt huvudmannaskap kan utformas som innebär en ändamålsenlig reglering och som långsiktigt ger stabila förutsättningar för god kvalitet, kontroll, uppföljning och rättssäkerhet,
- lämna förslag om vad som ska ingå i Försäkringskassans ansvar som huvudman och samverkansformer med andra huvudmän,
- beskriva organisatoriska och finansiella förändringar och beräkna kostnaderna för finansiering i ett statligt huvudmannaskap,
- överväga förslag till alternativa lösningar till ett statligt huvudmannaskap, beskriva organisatoriska och finansiella förändringar och beräkna kostnaderna och finansiering för personlig assistans för var och en av de alternativa lösningar som föreslås,
- undersöka vilka förändringar som krävs i LSS, socialtjänstlagen (2001:453) och socialförsäkringsbalken för att personlig assistans i ett statligt huvudmannaskap ska kunna genomföras,
- analysera Socialstyrelsens kunskapsuppdrag och uppdrag om statistikframställning och, om det finns behov, lämna förslag på hur uppdragen ska genomföras med Försäkringskassan som huvudman för personlig assistans,
- kartlägga och analysera hur kommunerna arbetar med kvalitet och uppföljning av insatsen personlig assistans,

- föreslå hur insatsen personlig assistans ska följas upp och hur insyn i verksamheten ska säkerställas för att insatsen ska hålla god kvalitet med respekt för den enskildes självbestämmande och delaktighet,
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Överföring av beslut om personlig assistans

Utgångspunkten är att personer som i dag har beslut om personlig assistans enligt LSS ska behålla sin rätt till personlig assistans i ett statligt huvudmannaskap. Beslut som ligger till grund för beviljande av kommunal assistans kan emellertid vara utformade på olika sätt och skiljer sig åt även i utformningen jämfört med beslut om assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken. Till följd av uppdraget om statligt huvudmannaskap behöver utredaren därför kartlägga hur kommunala beslut är utformade enligt 9 a § LSS och bedöma hur en undre gräns för rätt till personlig assistans kan regleras. I detta sammanhang är förutsägbarhet och rättssäkerhet för den enskilde och stöd i beslutsfattandet viktiga avvägningar.

För det fall att kommunala beslut om personlig assistans ska föras över till ett statligt huvudmannaskap ska det ske utan ansökningsförfarande. I uppdraget ingår inte att därutöver föreslå några förändringar som påverkar den enskildes rätt till personlig assistans.

Det finns ingen fastställd undre gräns för hur omfattande de grundläggande behoven ska vara för att den enskilde ska ha rätt till personlig assistans enligt LSS (prop. 1992/93:159 s. 75). I förarbetena till 9 § menade regeringen att något krav på att stödbehovet ska ha viss tidsmässig omfattning inte föreligger, men att tidsfaktorn självfallet har betydelse. Ju större behovet är desto mer talar omständigheterna för en rätt till personlig assistans. Regeringen anförde också att med ”omfattande behov av stöd eller service” avsågs både kvantitativa och kvalitativa aspekter. Vissa stödinsatser av speciell art bör betraktas som omfattande även om tidsåtgången är mindre. Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) har i en dom uttalat att tidsfaktorn har betydelse i bedömningen av behovet av hjälp, även om det inte är möjligt att fastställa någon generell undre gräns. En samlad individuell bedömning behöver göras där såväl kvantitativa som kvalitativa aspekter måste beaktas (RÅ 2009 ref. 57). I en annan dom från HFD har omfattningen av behov för att beviljas personlig assistans varit uppe för prövning. Enligt avgörandet var ett hjälpbehov om tre timmar per vecka avseende hygien inte tillräckligt omfattande för att medföra rätt till personlig assistans (HFD 2018 ref. 13).

Vissa kommuner har tagit fram riktlinjer för antalet timmar grundläggande behov som krävs för att den enskilde ska få rätt till personlig assistens. Riktlinjerna syftar till att ge biståndshandläggaren stöd och vägledning utifrån den praxis som finns på området. Det finns dock inte någon samlad dokumentation om hur varje enskild kommun beslutar om rätten till personlig assistans.

Utredaren behöver dock analysera konsekvenserna av att kommunala beslut och assistansersättning kan skilja sig åt och beakta behovet av att se över de överförda besluten för eventuella anpassningar till assistansersättningens bestämmelser. Omprövning av Försäkringskassan ska ske på ett likvärdigt sätt oavsett hur besluten ursprungligen fattades.

Det är av stor vikt att de förslag som lämnas, som exempelvis övergångsbestämmelser, utformas på ett sådant sätt att de individer som omfattas av förändringen i så liten utsträckning som möjligt påverkas negativt vid övergången.

Utredaren ska därför

- kartlägga och undersöka hur beslut kan föras över från kommunen till Försäkringskassan och hur besluten är utformade,
- analysera konsekvenserna av att beslut om kommunal assistans kan skilja sig från beslut om assistansersättning,
- lämna förslag om hur överföring och anpassningar av kommunala beslut om personlig assistans till assistansersättningen enligt socialförsäkringsbalken kan genomföras,
- undersöka behovet av ändringar i sekretesslagstiftningen för att kunna föra över kommunala beslut till en ny huvudman,
- kartlägga kommunernas riktlinjer och praxis om en undre gräns för beslut om personlig assistans enligt 9 a § LSS,
- analysera och föreslå vilken undre gräns som ska gälla för beslut om personlig assistans enligt 9 a § LSS,
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Försäkringskassans organisation och uppgifter

Med ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans följer nya uppgifter för Försäkringskassan och därför behöver verksamhetens organisering såväl som de förberedande åtgärder som myndigheten behöver göra för att kunna

föra över kommunala beslut om assistans till assistansersättningen noga belysas. Försäkringskassan behöver även ges förutsättningar att på ett effektivt sätt hantera den förändring som övergången av uppgiften medför. Utredaren behöver även noga se över myndighetens behov av resurser med anledning av den nya uppgiften.

Utredaren ska därför

- analysera vilka uppgifter som ska ingå i Försäkringskassans uppdrag och vid behov lämna förslag till ändringar eller tillägg i myndighetens instruktion och i socialförsäkringsbalken,
- analysera och redovisa hur Försäkringskassans övriga verksamheter påverkas av ett statligt huvudmannaskap,
- ta fram en plan för hur övergången av kommunala beslut kan ske på ett för myndigheten effektivt sätt och för att minska risken för negativa effekter för den enskilde,
- beräkna handläggnings- och administrationskostnader och övriga kostnader för uppgifter som ett statligt huvudmannaskap medför,
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Kommunens medfinansiering och basansvar för personlig assistans

I dag är finansieringsansvaret för assistansersättningen delat, och kommunerna står för de första 20 assistanstimmarna per vecka och mottagare. År 2020 uppgick kommunernas medfinansiering av assistansersättningen till totalt 4 452 miljoner kronor eller drygt 300 000 kronor per mottagare. Kommunerna stod därmed för 16 procent av den totala kostnaden för assistansersättningen, som uppgick till drygt 27 miljarder kronor.

Medfinansieringen infördes 1997 och motivet var att stimulera kommuner att erbjuda sina medborgare attraktiva LSS-insatser och insatser i övrigt. I propositionen Vissa frågor om personlig assistans (prop. 1996/97:146) bedömde regeringen att risken för att kommuner skulle verka för att personer med funktionsnedsättning får assistansersättning i stället för att erbjuda andra kommunala insatser med god kvalitet skulle öka utan en medfinansiering. LSS-utredningen har fört fram att ett slopande av medfinansiering skulle minska komplexiteten i systemet, och det saknas även belägg för att medfinansieringen förbättrat tillgången på och kvaliteten i de LSS-insatser som kommunerna erbjuder. Även ISF varnar för att dagens

system kan skapa ekonomiska drivkrafter mellan kommunerna och staten som kan begränsa eller tränga undan sådana insatser som i vissa situationer skulle kunna ge större självständighet och delaktighet än personlig assistans. Regeringen bedömer att det behöver skapas en situation som begränsar övervältring av ansvar mellan olika huvudmän och som minskar risken för att tillgången på insatser med god kvalitet i LSS kan försämras. I uppdraget ingår därför att noga utreda ansvaret mellan stat och kommun för att valet av stödinsats ska styras utifrån den funktionsnedsatta personens behov och önskemål och inte utifrån ekonomiska incitament från ansvariga aktörer.

Utgångspunkten för uppdraget är vidare att den enskilde inte ska riskera att gå miste om nödvändig hjälp för att det saknas privata utförare där den enskilde bor eller för att den anlitade utföraren av olika skäl upphör med sin verksamhet.

Kommunen har i dag ett basansvar för personlig assistans som bland annat innebär att kommunen alltid ska vara beredd att anordna assistans om den enskilde begär det (prop. 1992/93:159 s. 73). Skillnaden med ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans skulle vara att kommunen ansvarar för att anordna en tjänst som de själva inte är huvudman för och beslutar om, men som de måste ha beredskap att utföra. De juridiska förutsättningarna för en sådan konstruktion behöver utredas och hur det påverkar den kommunala självstyrelsen.

Utredaren ska därför

- undersöka för- och nackdelar med ett delat ansvar mellan huvudmän för medfinansiering av personlig assistans och, om det bedöms ändamålsenligt, föreslå nivå på medfinansiering och ange motiv som ligger bakom förslaget,
- undersöka de juridiska förutsättningarna för att kommunerna ska kunna anordna personlig assistans vid statligt huvudmannaskap och hur konstruktionen påverkar den kommunala självstyrelsen,
- lämna de förslag som krävs för att reglera kommunens ansvar att anordna personlig assistans och föreslå en ändamålsenlig reglering, om det anses finnas ett sådant behov,
- analysera vilka effekter som utredarens förslag får på utjämningsystemet för LSS-insatser,

- vid behov föreslå förändringar i utjämningsystemet och redovisa konsekvenserna och beräkna hur kostnader och intäkter påverkas,
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska beskriva och kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som lämnas. De offentligfinansiella effekterna av förslagen ska beräknas. Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen samt ekonomiska konsekvenser för stat, kommuner och regioner ska beskrivas och beräknas.

I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar det kommunala självstyret ska därför, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslaget särskilt redovisas.

De förslag som lämnas ska föregås av en analys av samhällsekonomiska effekter som tar hänsyn till och beskriver de effekter som uppstår vid omfördelning av ansvar och kostnader mellan stat, kommuner och individer. De förslag som utredaren ska lämna syftar till att skapa långsiktiga och stabila förutsättningar för insatsen personlig assistans som är kostnads- mässigt hållbara. Möjligheten att säkerställa en god kontroll för ett effektivt och rättssäkert nyttjande av personlig assistans ska också beaktas.

En särskild analys av kostnader för Försäkringskassans administration ska lämnas samt ett förslag till hur dessa kostnader ska finansieras.

Det kan även finnas skäl som talar emot att förändra nuvarande ordning med ett delat huvudmannaskap mellan stat och kommun. Förändringar kan skapa nya problem för personer med funktionsnedsättning som behöver stabila förutsättningar. Problem kan uppstå med att hitta alternativ till personlig assistans eller att samordna insatser som utförs av en annan huvudman. Därför behöver utredaren noga analysera konsekvenserna av ett statligt huvudmannaskap.

Utredaren ska vidare särskilt beakta konsekvenser av de förslag som lämnas ur ett funktionshindersperspektiv utifrån bl.a. FN:s konvention om

rättigheter för personer med funktionsnedsättning och FN:s Agenda 2030 samt ur ett barnperspektiv, utifrån bl.a. barnkonventionen.

Konsekvensanalysen avseende jämställdhet ska beskriva förslagens eventuella skillnader i utfall för kvinnor och män samt flickor och pojkar, såväl för brukare och personliga assistenter som för vårdnadshavare och anhöriga.

Arbetets genomförande, kontakter och redovisning av uppdraget

Viktiga ställningstaganden som har gjorts vid utformningen av förslag till statligt huvudmannaskap och ansvar och roller för de olika aktörer som huvudmannen ska samverka med ska beskrivas.

Utredaren ska i sitt arbete beakta förslagen i betänkandet Stärkt rätt till personlig assistans för stöd vid egenvård, vid tillsyn samt för barn (SOU 2021:37) och de remitterade delarna av betänkandet Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen (SOU 2018:88) och remissvaren på betänkandena.

Utredaren ska ge tillfälle för Försäkringskassan och andra berörda myndigheter, Sveriges Kommuner och Regioner, assistansanordnare, organisationer för assistansanvändare och funktionshindersorganisationerna att bidra med kunskap och att framföra sina synpunkter under utredningens gång. Vidare är det av stor vikt att även företrädare för riksdagspartierna ges tillfälle att framföra sina synpunkter under tiden som utredningen pågår.

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

Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2023.

(Socialdepartementet)