

Kommittédirektiv

Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen



Dir.
2016:40

Beslut vid regeringssammanträde den 26 maj 2016

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över assistansersättningen i socialförsäkringsbalken, förkortad SFB, och delar av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade förkortad LSS. Syftet med uppdraget är att skapa en långsiktigt hållbar ekonomisk utveckling av insatsen personlig assistans och att få till stånd mer ändamålsenliga insatser i LSS samt att lagstiftningen ska främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet. Detta genom en grundläggande översyn av incitament och förutsättningar för val av personlig assistent, nödvändiga förändringar i regelverket samt genom förstärkt kvalitet och träffsäkerhet i övriga insatser i LSS.

Förstärkt kvalitet, träffsäkerhet, helhetssyn och mångfald i de stödinsatser som LSS omfattar ska finansieras med besparingar inom assistansersättningen. Målet är att de kvinnor och män, flickor och pojkar som ingår i lagens personkrets ska få del av funktionella insatser utifrån sitt behov samtidigt som kostnadsutvecklingen för hela det offentliga åtagandet på området ska vara långsiktigt hållbart. Med hänsyn till kraftiga kostnadsökningar inom assistansersättningen behöver även ytterligare besparingar göras.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2018.

Inledning

Verksamhet enligt LSS ska främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet. Målet ska vara att den enskilde får möjlighet att leva som andra. Den enskilde ska genom insatserna tillförsäkras goda levnadsvillkor. Insatserna ska anpassas till mottagarens individuella behov och utformas så att de är lätt tillgängliga för de personer som behöver dem och stärker deras förmåga att leva ett självständigt liv.

Det är mer än 20 år sedan LSS och lagen (1993:389) om assistansersättning trädde i kraft (fr.o.m. 2011 regleras assistansersättningen i SFB). Reformen och särskilt den del som rör personlig assistans har på ett avgörande sätt förbättrat levnadsvillkoren för kvinnor, män, flickor och pojkar med omfattande funktionsnedsättningar. Lagarna har haft stor betydelse för ökat självbestämmande och för att personerna ska kunna leva ett självständigt liv. Regeringen anser därför att det är angeläget att värna dessa reformer.

LSS är en rättighetslagstiftning som ger flickor och pojkar, kvinnor och män med omfattande funktionsnedsättningar rätt till vissa insatser som definieras i lagen. De som omfattas av lagstiftningen är 1) personer med utvecklingsstörning, autism eller autismsliknande tillstånd, 2) personer med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder, och 3) personer med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen. Cirka 100 000 personer bedömdes 1993 rymmas inom personkretsen för LSS. Insatserna som kan beviljas enligt lagen är 1) rådgivning och annat personligt stöd, 2) personlig assistent, 3) ledsagarservice, 4) kontaktperson, 5) avlösarservice, 6) korttidsvistelse utanför det egna hemmet, 7) korttidsstillsyn för skolungdom över 12 år, 8) boende i familjehem eller bostad med särskild service för barn eller ungdomar, 9) bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna samt 10) daglig verksamhet. Kommunerna ansvarar för insatserna med undantag för rådgiv-

ning och annat personligt stöd, som landstingen som regel ansvarar för.

Assistansersättning enligt SFB (51 kap.) kan fås för kostnader för sådan personlig assistans som avses i LSS. En förutsättning är att behov av sådant stöd för de grundläggande behoven uppgår till i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka. Assistansersättningen är i huvudsak statlig. Kommunen ersätter de 20 första timmarna.

Enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (artikel 19) har personer med funktionsnedsättning lika rätt att leva i samhället med lika valmöjligheter som andra. Konventionsstaterna ska vidta effektiva och ändamålsenliga åtgärder för att underlätta att flickor och pojkar, kvinnor och män med funktionsnedsättning fullt åtnjuter denna rätt och deras fulla inkludering och deltagande i samhället.

Barns bästa och flickors och pojkars rätt till inflytande och aktivt deltagande i samhället understryks också i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

Assistansersättningen har varit föremål för ett stort antal utredningar, granskningar och uppdrag i stort sett sedan lagstiftningen om denna ersättning började tillämpas. Den främsta orsaken till detta är kraftiga kostnadsökningar och att det inte varit möjligt att uppnå en ekonomisk hållbar utveckling av förmånen. Det har även i olika granskningar och uppdrag framkommit att det förekommer missbruk av förmånen, vilket också bidragit till utredningar.

Den senaste större översynen av LSS redovisades 2008 i betänkandet *Möjlighet att leva som andra* (SOU 2008:77).

Behovet av en utredning

Många av de problem som uppmärksammats genom åren inom assistansersättningen kvarstår och nya har tillkommit. Kostnaderna för assistansersättning och personlig assistans har ökat kraftigt. Det finns även problem med hur de insatser som regleras i LSS utvecklats och hur insatserna förmår uppfylla syftet med lagstiftningen. Det gäller särskilt möjligheten till full delaktighet i samhällslivet genom möjlighet till arbete, studier och

meningsfull sysselsättning. Problemen är många gånger komplexa. Reglerna öppnar alltför mycket för tolkningsmöjligheter och är komplicerade, särskilt när det gäller assistansersättningen. Risken för brister i likvärdighet och rättssäkerhet är stor. En annan svårighet är det delade huvudmannskapet, främst det mellan stat och kommun, bl.a. på grund av risken för kostnadsövertalningar.

Stödinsatser enligt LSS

Insatserna är inte likvärdiga i landet

Socialstyrelsen konstaterar i rapporten Kartläggning och analys av vissa insatser enligt LSS (2015) att insatserna ledsagarservice, avlösarservice i hemmet, korttidsvistelse utanför det egna hemmet och bostad med särskild service för vuxna enligt LSS inte är likvärdiga i landet.

En stor del av kommunernas riktlinjer innehåller avgränsningar som är formulerade så att de riskerar att bli styrande. Det finns därför en risk att kommunerna inte gör en individuell bedömning av den enskildes behov. Det finns vidare stora skillnader i hur bestämmelserna tillämpas i kommunerna.

När det gäller insatsen ledsagarservice är förarbetena, enligt Socialstyrelsen, otydliga. Otydligheten och de prejudikat som skapats på grund av detta har lett till stora variationer i kommunernas tillämpning. Personer som är gravt synskadade eller dövblinda får inte alltid det stöd de behöver för att kunna vara delaktiga.

Kartläggningen visar också att det stöd i eget boende som erbjuds i form av insatser enligt LSS inte räcker till för att möta de behov som finns i dag. Det finns en tendens mot fler boende i de olika boendeenheterna och högre grad av samlokalisering med andra verksamheter. Socialstyrelsen anser att det finns en risk för institutionalisering av gruppboendena.

Många kommuner har enligt Socialstyrelsen framfört önskemål om nya stödinsatser kopplade till eget boende men även att insatsen annan särskilt anpassad bostad upplevs som otydligt beskriven.

Då LSS är en rättighetslag anser Socialstyrelsen att insatserna ska vara preciserade för att få till stånd en mer enhetlig tillämpning av LSS. Stödet och stödformerna behöver vidare kunna ändras i takt med att samhället och livsvillkoren för människor i allmänhet förändras.

Tveksamheter kring insatsen råd och stöd

Socialstyrelsen har i uppdrag att fortlöpande följa upp insatsen rådgivning och annat personligt stöd i LSS. Socialstyrelsen redovisade i april 2015 att det statsbidrag som lämnas för insatsen inte används på avsett sätt. Tre landsting (Skåne, Norrbotten och Västerbotten) står för 86 procent av det totala antalet personer som har beviljats insatsen enligt LSS. Många landsting har få eller inga ärenden och använder statsbidraget till ordinarie verksamhet. Dessa landsting förklarar att behovet av insatsen tillgodoses inom habiliterings- och rehabiliteringsverksamheten.

Insatser för att främja samordning kan vara en del av rådgivning och stöd (se även nedan om barn). Över hälften av landstingen uppger att de har riktlinjer eller rutiner för samordning i enskilda ärenden av råd och stöd. Alla landsting utom fyra uppger att de systematiskt följer upp råd och stöd till personer som tillhör personkretsen i LSS. Det sker genom habiliteringsplaner, samordnade individuella planer eller individuella planer.

Landstingen önskar vägledning om vad som ingår i insatsen rådgivning och stöd samt en tydligare gränsdragning mellan hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), förkortad HSL, socialtjänstlagen (2001:453) och LSS. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), som kommenterat rapporten, efterlyser ett förtydligande av insatsen rådgivning och personligt stöd enligt LSS.

Daglig verksamhet och instängningseffekter

Socialstyrelsen har tidigare kartlagt insatsen daglig verksamhet (Daglig verksamhet enligt LSS – en kartläggning, 2008). Enligt Socialstyrelsen ligger utmaningen för den dagliga verksamheten i att vidareutveckla både innehållet i och formerna för verksam-

heten samt att öppna vägen till arbetslivet. Socialstyrelsen konstaterar att det övergripande målet med daglig verksamhet, dvs. att den enskilde på sikt ska kunna få möjlighet till lönearbete, inte uppfylls. Vidare konstateras att den dagliga verksamheten riskerar att ge inlåsningseffekter då aktörer inom arbetsmarknadspolitiken inte ser denna grupp som sin målgrupp.

Riksrevisionen har granskat aktivitetsersättningen och konstaterar i rapporten *Aktivitetsersättning – en ersättning utan aktivitet?* (RiR 2015:7) att det är få som tar sig vidare från daglig verksamhet inom kommunen till mer arbetslivsinriktade insatser hos till exempel Arbetsförmedlingen. Det beror bl.a. på att vissa kommuner snarare ser daglig verksamhet som omsorg än som ett steg mot arbete eller studier, samt att handläggarna på Försäkringskassan inte prioriterar att följa upp hur insatser hos kommunen fortlöper. För att kvinnor och män som har beviljats daglig verksamhet ska ha samma möjligheter att komma vidare till studier eller arbete som övriga personer med aktivitetsersättning är det, enligt Riksrevisionen, en förutsättning att både handläggarna på Försäkringskassan och handläggarna i kommunerna arbetar utifrån ett arbetslivsinriktat perspektiv med denna grupp.

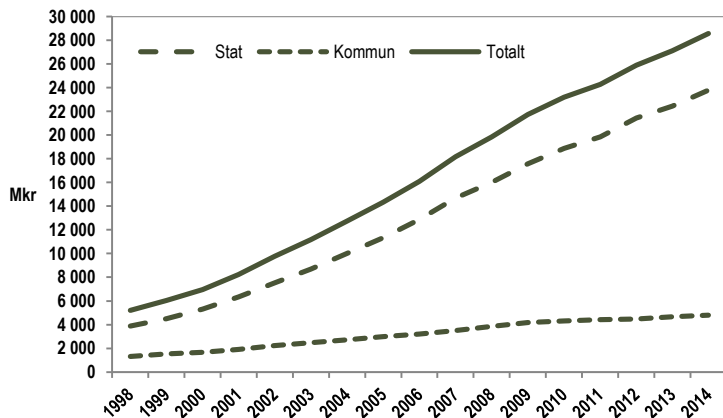
Insatserna är inte ändamålsenliga

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) konstaterar i rapporten *Assistansersättning – brister i lagstiftning och tillämpning* (Rapport 2015:9) att det delade huvudmannskapet för personlig assistans kan ha negativ inverkan på incitamenten att utveckla andra stödformer, till exempel olika boendestöd. Även Socialstyrelsen har i rapporten *Kartläggning och analys av vissa insatser enligt LSS (2015)* lyft fram att insatsen särskilt anpassad bostad är otydligt beskriven och att många kommuner inte använder insatsen, samt att det stöd i eget boende som erbjuds i form av insatser enligt LSS inte räcker för att möta de behov som finns i dag.

Personlig assistans och assistansersättning

Assistansersättningen – kostnader, antal personer och antal timmar

Kostnaderna för assistansersättning har ökat kraftigt. Ökningen och ökningstakten är starkt oroande.



I år beräknas kostnaderna uppgå till drygt 30 miljarder kronor. De senaste tio åren har kostnaderna ökat med knappt 16 miljarder kronor.

Antalet assistansberättigade har ökat från 8 500 kvinnor och män 1998 till 16 200 år 2014. Från 2010 har antalet personer legat relativt stabilt kring 15 800–15 900 personer. Nu ökar antalet. Det är färre kvinnor än män som får assistansersättning – 46 procent kvinnor och 54 procent män. Skillnaderna är ännu större sett till flickor och pojkar 0–19 år – 41 procent flickor mot 59 procent pojkar.

ISF konstaterar i rapporten Assistansersättning – brister i lagstiftning och tillämpning (Rapport 2015:9) att genomsnittsåldern sjunker för nytillkomna assistansberättigade. Den förväntade tiden som assistansberättigade kommer att ha ersättning förlängs därmed.

Antalet beviljade assistanstimmar i genomsnitt per vecka och person har ökat kontinuerligt med 2–3 timmar per år. Sedan

1998 har antalet timmar ökat med i genomsnitt ca 43 timmar per person och vecka (från ca 81 timmar till ca 124 timmar). År 2014 fick kvinnor ca 3 timmar per vecka färre än män.

Förändringarna när det gäller personkretstillhörighet, dvs. de personer som omfattas av lagen, är också betydande. Även om personkrets 3 är störst så är skillnaden inte lika stor som tidigare. Personkrets 1 har ökat sin andel med 9 procentenheter medan personkrets 3 har minskat sin andel med lika många procentenheter sedan 2002.

Brister i lagstiftning och tillämpning

På uppdrag av regeringen har ISF genomlyst och konkretiserat de problem som finns med nuvarande lagstiftning inom assistansersättningen (Rapport 2015:9). De problem som har identifierats rör otydlig lagstiftning, delat huvudmannaskap, incitamentsproblem, begränsade möjligheter till kontroll och integritetsproblem.

Lagen ger stort tolkningsutrymme och definierar t.ex. inte begreppen goda levnadsvillkor, delaktighet och självständighet och redovisar inte heller vad att "leva som andra" i praktiken innebär. Lagen ger, förutom de grundläggande behoven, inte heller tydliga svar på vilka behov som ska tillgodoses genom förmånen. Det gör att Försäkringskassan har svårt att göra en rättssäker bedömning och att värdera om all tid som begärs i ett enskilt fall motsvarar de behov som ska tillgodoses med personlig assistent. En konsekvens av detta kan, enligt ISF, vara att det genomsnittliga antalet timmar per mottagare kontinuerligt ökar. Ett annat problem, enligt ISF, är att det inte finns något krav på att den assistansberättigade faktiskt ska genomföra de aktiviteter som han eller hon har beviljats tid för. Det räcker att närvaro hos den assistansberättigade redovisas. ISF anser att ett sätt att öka rättssäkerheten vore att tydligare reglera och standardisera vilka behov som stöd kan beviljas för.

Det delade huvudmannaskapet skapar problem enligt ISF. Möjligheten till övervältringar behöver begränsas och risker för att assistansersättningen ska påverka andra insatser negativt, exempelvis genom att individanpassade gruppboende inte

byggs, behöver motverkas. Det är vidare enligt ISF otydligt vilket ansvar andra verksamheter och huvudmän har i förhållande till assistansersättningen. Det har t.ex. inte klarlagts vad sjukvården kan delegera till assistenterna att utföra eller vem som har ansvaret för den delegerade insatsen. Inte heller är det beskrivet i vilka situationer den assistansberättigade kan få personlig assistans för tid i förskola, förskoleklass, skola, fritidshem eller annan pedagogisk verksamhet. Systemet är, enligt ISF, med andra ord inte förutsägbart.

ISF har i en tidigare rapport (Assistansersättning och kommunala stöd till personer med funktionsnedsättning, 2014:19) även konstaterat att det delade huvudmannskapet leder till administrativt merarbete för Försäkringskassan och kommunerna samt merkostnader för samhället. Det kan behöva göras två separata utredningar för en och samma person samtidigt som behovet kan bedömas olika. Detta kan te sig ytterst förvirrande och rättsosäkert för den som behöver stödet. På grund av det delade huvudmannskapet görs det tidsavdrag på assistansersättningen för kommunala stödinsatser, såsom daglig verksamhet, korttidsboende och skola. Om tidsavdragen inte har bestämts är det svårt för den assistansberättigade att veta vad han eller hon har rätt att kräva från respektive huvudman.

Ett av incitamentsproblemen i lagstiftningen är enligt ISF att utformningen av ersättningen innehåller drivkrafter för ett ökat antal beviljade timmar. Lagens utformning kan även ha negativa incitament på utvecklandet av andra stödformer.

Lagen ger enligt ISF begränsande möjligheter till kontroll. Det är svårt att avgöra om ett behov har överdrivits. Det är vidare svårt att avgöra om insatsen utförts med tillräcklig kvalitet. En lösning enligt ISF skulle vara att öka det allmännas kontroll av hur assistansersättningen används och närmare koppla ihop beslutet med utförandet. Krav på redovisning av innehållet i insatsen och vem som utfört den är ytterligare ett förslag.

Antalet personer som har assistansersättning har ökat från ca 11 000 personer 2002 till nästan 16 200 personer 2014. Lagstiftaren borde enligt ISF även se över om personkretsindelningen fortfarande fyller sin funktion eller om det kan vara

aktuellt att i stället grunda personkretstillhörigheten på en bedömning av funktionsbehovet (Rapport 2014:19). Detta utvecklas ytterligare i Rapport 2015:9. Även Socialstyrelsen har i rapporten Kartläggning och analys av vissa insatser enligt LSS (2015) uttalat att personkretsen i LSS behöver ses över. I detta bör ingå att se över diagnoser och övriga kriterier för personkretstillhörigheten.

Barn med personlig assistans och samordning av stöd för barn

Socialstyrelsen konstaterade i rapporten Barn med personlig assistans – Möjligheter till utveckling, självständighet och delaktighet (2014) att för de allra flesta barn och unga är personlig assistans en insats som fungerar bra och har inneburit en förbättrad livskvalitet. Socialstyrelsen har däremot identifierat ett antal problem och risker.

Ett problemområde är hur unga med funktionsnedsättning ska kunna bli så självständiga som möjligt och hur deras frigörelseprocess ska kunna underlättas. Det gäller enligt Socialstyrelsen i synnerhet när föräldrar i stor utsträckning är personliga assistenter åt sina barn.

Ett annat problemområde handlar om de barn som riskerar att fara illa eller far illa. Insynen i en del barns och ungas levnadsförhållanden är begränsad och dessa barn kan bli isolerade från samhället i övrigt.

Socialstyrelsen påpekar även att det generellt finns brister i insynen när det gäller personlig assistans. I praktiken sker ingen uppföljning av assistansens kvalitet.

För att öka möjligheterna till delaktighet, självständighet och utveckling för barn och unga med personlig assistans anser Socialstyrelsen bl.a. att det är angeläget att kommuner i sina bedömningar tar hänsyn till att ungdomar även får andra insatser som kan underlätta en frigörelseprocess, att såväl privata som kommunala assistansanordnare beaktar att ungdomar som har anhöriga som assistenter även bör ha externa assistenter och att det förtydligas hur ansvaret för uppföljningen av assistansens kvalitet ska se ut.

Även ISF har pekat på att det finns ekonomiska incitament i systemet för föräldrar att inte överlåta ansvar och timmar till annan huvudman. Det kan, enligt ISF, i vissa fall skapa en risk för att barns och ungdomars självständighet kommer i konflikt med familjens ekonomiska intresse (Rapport 2015:9).

Riksrevisionen har konstaterat stora brister i samordningen av stöd till barn och unga med funktionsnedsättning (RiR 2011:17). Mångfalden av huvudmän och aktörer försvårar samverkan och bidrar till problem och förvirring hos alla inblandade. Ingen aktör anser sig ha ett uttalat mandat att driva samverkan och ingen känner sig huvudansvarig för samordning av stödet. Föräldrarna får därför bära ett tungt samordningsansvar.

Vårdnadshavarens ansvar i assistansersättningen

Vid bedömningen av barns behov av personlig assistans ska det bortses från det hjälpbehov som en vårdnadshavare normalt ska tillgodose enligt föräldrabalken med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter (51 kap. 6 § SFB). I rapporten Vad är normalt? (2014:6) konstaterar ISF att bedömningarna av vårdnadshavarnas ansvar varierar. Enligt ISF framgår det varken av bestämmelsen eller av förarbetena hur vårdnadshavarens ansvar ska avgränsas och bedömas.

ISF framhåller att en viktig utgångspunkt för myndighets-handläggningen är att den är rättssäker, vilket bland annat innebär att den ska vara förutsägbar och lika över landet. Det förutsätter en enhetlighet i tillämpningen. ISF föreslår att regeringen ska utreda utformningen av den rättsliga regleringen av vårdnadshavares ansvar.

Anhörig som både assistent och god man

Socialstyrelsen har i rapporten Personlig assistent och god man – Är rollerna förenliga? (2014) analyserat och bedömt lämpligheten av att personlig assistans utförs av en god man, en förvaltare eller ett ombud till den assistansberättigade. Socialstyrelsen konstaterar att när vuxna har en personlig assistent som också är god man eller förvaltare, så är så gott som alltid

den gode mannen eller förvaltaren en nära anhörig. Fördelar som har lyfts fram är att en anhörig som är god man och personlig assistent känner den enskilda kvinnan eller mannen väl och har förmåga att kommunicera och tolka dennes vilja och behov. Risker med dubbla uppdrag är att det kan uppstå intressekonflikter och potentiella jävsförhållanden. Det kan saknas insyn och kontroll av att den enskilde får sina behov tillgodosedda. Vidare kan det bli svårare för den enskilde att frigöra sig och leva ett självständigt liv.

Assistansmarknaden

ISF har i rapporten Assistansmarknaden – En analys av timschablonen (Rapport 2012:12) uttalat att koncentrationen på assistansmarknaden har ökat, det vill säga att ett fåtal företag har många brukare. Vinstdrivande företag är den vanligaste formen och deras andel ökar. Enligt Försäkringskassans offentliga statistik för 2014 köpte ca 35 procent av brukarna sin assistans av kommunen, ca 53 procent av ett privat företag, ca 9 procent av ett brukarkooperativ och ca 2 procent valde att själva anordna sin assistans. Vid införandet utgjorde de privata företagen, enligt ISF:s rapport, 25 procent av marknaden.

Utredningen om assistansersättningens kostnader (SOU 2012:6) konstaterade att schablonersättningen gav starka ekonomiska drivkrafter för alla aktörer att försöka öka antalet beviljade timmar eftersom varje timme gav en högre vinst.

Assistansföretagen är enligt ISF i allt större utsträckning ombud för brukare (Rapport 2012:12). Det finns en risk för att dessa företag överdriver assistansbehoven för brukarna, eftersom företagen har ett starkt ekonomiskt intresse av att få många timmar assistansersättning i sin verksamhet. I en senare rapport (Rapport 2015:9) anser ISF att en möjlig förändring för att öka det allmännas kontroll av hur assistansersättningen används och för att säkerställa kvaliteten är att närmare koppla ihop beslutet och utförandet, det vill säga att det som ansökts om och beviljats assistansersättning för också är det som utförts.

Ekonomisk brottslighet och kontroller

Rapporten Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet (Brottsförebyggande rådet, Brå 2015) handlar om felaktiga intyg och om hur gärningspersoner utnyttjar välfärdssystemet.

När det gäller assistansersättningen tas läkarintygen och tidrapporterna upp. Brå uppger exempelvis när det gäller tidrapporter att det händer att fler timmar än vad som faktiskt har använts rapporteras. Det kan också handla om felaktiga intyg eller förfalskade handlingar. Det får särskilt stora konsekvenser för förmånstagare som har svårt att göra sig hörda, eller kanske inte ens förstår att de medverkar till bedrägerier.

Forskningen om ekonomisk brottslighet visar enligt Brå att förtroendeskadorna är betydligt större än de ekonomiska. Välfärdsbrotten kan därmed riskera att minska förtroendet för välfärdssystemet. Brå föreslår att myndigheter ska ha relevanta kontrollmoment i handläggningen när rätten till ett bidrag prövas. Regelförenklingar som ökar sökandens möjligheter att förstå reglerna kring ett bidrag bör också genomföras.

ISF har påtalat att de starka ekonomiska incitamenten i assistansersättningen driver fram bedrägerier och överutnyttjande samtidigt som det är svårt att bevisa att bedrägerier och överutnyttjande förekommer. Det beror bl.a. på att det i redovisningen av använda timmar inte behöver framgå vad insatsen innehåller och vem som utfört den. Lagen ger dessutom begränsande möjligheter till kontroll.

Försäkringskassan har redovisat åtgärder för en bättre kontroll och en mer rättsäker hantering av assistansersättningen (Försäkringskassans arbete för att åstadkomma bättre kontroll och större rättssäkerhet i administrationen av assistansersättningen, dnr S2014/00398). Myndigheten har i redovisningen framfört behov av lagändringar. Det avser bl.a. bristen på insyn när barn eller föräldrar anordnar den egna assistansen och anställer närstående som assistenter. Myndigheten föreslår en ny bestämmelse som innebär att försäkrade under 18 år måste köpa assistans av någon som bedriver yrkesmässig verksamhet med personlig assistans. Försäkringskassan föreslår även att det öppnas upp för informationsutbyte med Inspektionen för vård och

omsorg (IVO) när det gäller vilka assistansberättigade som har assistenter som är närstående till eller lever i hushållsgemenskap med den assistansberättigade.

Därutöver har Försäkringskassan framfört behov av regel­förändringar dels när det gäller krav på läkarintyg, dels så att Skatteverket i ökad utsträckning ska vara skyldigt att lämna uppgifter till Försäkringskassan om arbetsgivare och uppdrags­givare för personliga assistenter m.fl.

Försäkringskassan redovisar också att lagstiftningen är svår att förklara för enskilda och aktörer. En konsekvens av detta kan bli att den enskilde känner ett behov av att ha ett ombud i kontakterna med myndigheten.

Assistansanordnarna erbjuder potentiellt assistansberättigade personer omfattande hjälp med ansökan, dialog med Försäkringskassan, eventuell överklagan av beslut etc. En ny faktor är att Försäkringskassans handläggare och beslutsfattare direkt har kommit att interagera med dessa anordnare i tillämpningen av lagen.

Kvittning, återkrav och eftergift i assistansersättningen

I skrivelsen Återkrav i assistansersättningen (2014) redovisar ISF problem kring tillämpning av reglerna om kvittning, återkrav och eftergift när det gäller assistansersättning. En del av dessa problem kvarstår när Försäkringskassan inför efterskottsbetalningar.

Ifrågasatt modell för ersättning till personliga assistenter

Nuvarande modell för assistansersättning, där beloppet ska bestämmas som ett schablonbelopp, infördes i september 1997. Modellen med ett schablonbelopp har diskuterats och problematiserats under flera år. Frågan har bl.a. gällt om schablonen ska vara differentierad och i sådant fall på vilket sätt. Riksförsäkringsverket (2004), LSS-kommittén (2008), Försäkringskassan (2009), Utredningen om assistansersättningens kostnader (2012) och senast Assistansersättningsutredningen (2014) har analyserat ersättningsmodellens utformning. Inget av de förslag

som lagts fram har ansetts möjligt att genomföra utan ytterligare utredning.

Assistansersättningsutredningen redovisade i betänkandet Förändrad assistansersättning – en översyn av ersättningssystemet (SOU 2014:9) en analys av olika modeller och konstaterade att det fanns för- och nackdelar med samtliga och att en idealmodell var svår att se.

Utöver att lämna förslag till en ny modell för assistansersättningen hade utredningen i uppdrag att bl.a. utreda kostnader för sjuklöner vid ordinarie assistents sjukfrånvaro och bedöma konsekvenserna av att kostnaderna skulle omfattas av assistansersättningen. Utredningen föreslog sammanfattningsvis att kostnaden för sjuklön skulle föras in som en kostnadspost i timschablonen och att kommunens ansvar för att tillhandahålla vikarier skulle upphöra. Regeringen bedömde att frågan inte var tillräckligt utredd (beslut den 1 april 2014, dnr S 2014/01703).

Regeringen hanterar för närvarande rekommendationer från Kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Bland dessa finns en som avser assistansersättning. Denna bör utgöra ett underlag i utredningsarbetet.

Slutsats

Insatserna i LSS behöver moderniseras och bättre anpassas till de behov som kvinnor och män, flickor och pojkar med omfattande funktionsnedsättningar har. Kostnadsutvecklingen inom assistansersättningen måste brytas och insatser som kan utgöra alternativ till personlig assistans måste därför utvecklas. Regelverket som styr personlig assistans och ersättningen för sådan behöver bli väsentligt tydligare i alla sina delar. Det avser bl.a. definitioner, innehåll, kontroller, insyn och tillsyn. Ersättningssystemet måste vara ekonomiskt hållbart. Incitamenten för att driva upp antalet timmar behöver motverkas liksom incitamenten för övervältring av kostnader mellan stat och kommun. Huvudmannaskapet, målgruppen samt insatsernas innehåll och utformning inom ramen för såväl assistansersättningen som LSS behöver därför ses över.

Uppdraget

Syftet med uppdraget är att skapa en långsiktigt hållbar ekonomisk utveckling av insatsen personlig assistans och att få till stånd mer ändamålsenliga insatser i LSS. Målgruppen för de båda lagstiftningarna ska ses över och i det sammanhanget träffsäkerheten i såväl lagstiftningen som de olika insatsernas utformning med utgångspunkt från målgruppernas skilda behov. Detta ska göras genom en grundläggande översyn av incitament och förutsättningar för val av personlig assistans, nödvändiga förändringar i regelverket samt genom förstärkt kvalitet och träffsäkerhet i insatser i LSS.

Förstärkt kvalitet, träffsäkerhet, helhetssyn och mångfald i de stödinsatser som LSS omfattar ska finansieras med besparingar inom assistansersättningen. Målet är att de personer som ingår i lagens personkrets ska få del av funktionella insatser utifrån sitt behov samtidigt som kostnadsutvecklingen för hela det offentliga åtagandet på området ska vara långsiktigt hållbar. Med hänsyn till kraftiga kostnadsökningar inom assistansersättningen behöver även ytterligare besparingar göras.

Genomgående perspektiv i utredningen ska vara

- analys av kostnadsutvecklingen inom både assistansersättningen och LSS inklusive orsakerna till denna utveckling,
- en genomgående analys av lagstiftningens träffsäkerhet vad gäller flickors och pojkars, kvinnors och mäns behov av och tillgång till insatser inom lagstiftningen,
- analys av hur insatser bör vara utformade för att bidra till och inte motverka delaktighet, självständighet och utveckling,
- analys av hur teknik och hjälpmedel på ett utökat sätt ska kunna bidra till lagstiftningens mål samt till att stärka kvaliteten i insatser,
- analys av hur lagstiftningen i ökad utsträckning kan bidra till att underlätta möjligheterna till studier, arbete eller annan sysselsättning,
- analys av hur barn- och ungdomsperspektivet kan stärkas i lagstiftningen, och

- analys av orsaken till skillnader mellan flickor och pojkar, kvinnor och män när det gäller kvalitet i, tillgång till och omfattning av insatser.

Översynen ska i relevanta delar även ha en internationell utblick för att bl.a. få en bild av hur några andra länder som infört insatsen personlig assistent har reglerat densamma. Det kan exempelvis avse Norge, Finland, Danmark, Tyskland och Australien.

I de fall utredarens förslag innebär författningsändringar ska utredaren redovisa fullständiga förslag till sådana.

Uppdraget att se över ansvarsfördelningen mellan stat och kommun

Det delade huvudmannskapet för insatsen personlig assistans är problematiskt. Bland annat möjliggör det övervältring av kostnader, skapar otydliga ansvarsgränser, ger inga incitament att utveckla andra stödformer och leder, som lagen är utformad, till brister i insyn och uppföljning. Personer kan som en följd av detta få insatser som brister i kvalitet, inte är säkra och skyddar den enskilde, inte är anpassade till behoven och/eller är mer kostsamma än nödvändigt.

Utredaren ska därför

- göra en översyn av både det delade huvudmannskapet för personlig assistans och de konsekvenser som det har fått för andra insatser inom funktionshindersområdet som kommunerna svarar för,
- lämna kostnadseffektiva alternativa förslag på hur ansvaret för insatser enligt LSS kan se ut för att så långt det är möjligt eliminera de problem som utredningen finner att det delade huvudmannskapet fört med sig, och
- vid behov föreslå hur staten ska kunna följa upp och ha insyn i verksamheten så att den håller god kvalitet och lever upp till de krav som lagstiftningen ställer.

Uppdraget att se över delar i LSS

Syften och mål i LSS är otydliga

Många centrala begrepp i LSS är otydliga och har visat sig vara svåra att tolka när behoven och omfattningen av stödet ska bedömas. Det påverkar rättssäkerheten och likvärdigheten och kan bidra till att stödinsatser utvecklas på ett sätt som varken är optimalt för individen eller ekonomiskt hållbart. De begrepp som avses är bl.a. bedömningskriteriet goda levnadsvillkor, som ska motsvara den nivå enligt vilken lagens personkrets har rätt till insatser, inriktningen delaktighet och självständighet samt målet att ”leva som andra”.

Utredaren ska därför

- analysera hur bedömningen av rätten till och omfattning av insatser kan göras mer träffsäker, tydlig och rättssäker samtidigt som kostnadskontrollen är god, och
- lämna förslag till hur de kriterier som ska ligga till grund för bedömningen av rätt till och omfattning av insatser kan definieras tydligare och mer transparent så att bedömningskriterier vid prövning av rätten till insatser inte blandas samman med målen i lagstiftningen.

Personkretsbestämmelsen behöver ses över

Personkretsen i LSS definierar tre olika grupper, varav de två första bygger på medicinska diagnoser medan den tredje bygger på vilka svårigheter i livsföringen och vilka stödbehov som den enskilde har. Orsaken till funktionsnedsättningen eller arten av funktionshindret är här inte avgörande, inte heller den medicinska diagnosen. Det har gått mer än 20 år sedan LSS infördes och antalet som beviljas insatser enligt LSS är färre än vad som uppskattades när lagen trädde i kraft. Däremot är det fler som beviljas assistansersättning än vad som beräknades från början. Till viss del beror det på att även personer som är 65 år och äldre från 2001 får behålla sin assistans. Det finns skäl att se över personkretsbestämmelsen och hur funktionell den är i dag.

Utredaren ska därför

- analysera i vilken utsträckning dagens personkretsindelning påverkat tillgång till utformningen av och kostnadsutvecklingen för insatserna i LSS generellt och särskilt för insatsen personlig assistans, och
- om utredaren finner skäl till det lämna förslag till en ny och mer ändamålsenlig personkretsindelning samt analysera konsekvenserna av ett sådant förslag. Eftersom LSS ska vara en rättighetslag ska insatser enligt lagen även fortsättningsvis vara förbehållna dem med de mest omfattande funktionsnedsättningarna.

Insatserna i LSS brister i anpassning till målgruppens behov och utgör inte heller i tillräcklig utsträckning alternativ till personlig assistans

Utvecklingen har lett till att insatserna i LSS i vissa delar inte längre är ändamålsenligt utformade. De är bl.a. otydligt definierade och ger utrymme för alltför breda tolkningar. Konsekvenserna är brister i likvärdighet och rättssäkerhet. Brister i kvalitet kan sannolikt också utgöra ett incitament för brukare att välja assistansersättning framför andra insatser i LSS. Samtidigt kan den statliga assistansersättningen utgöra ett incitament för kommunerna att inte utveckla insatser som exempelvis kan utgöra alternativ till personlig assistans. Insatserna utgör således inte ett bra komplement eller bra alternativ till assistansersättningen. Prejudikat från Högsta förvaltningsdomstolen har medfört att vissa insatser, exempelvis ledsagarservice, fått en snävare innebörd än de haft tidigare vilket lett till att kvinnor och män med ett uppenbart behov av en insats riskerat att utestängas med minskad delaktighet som följd.

På många sätt har lagstiftningen inte hållit takt med samhällsutvecklingen. Hjälpmedel och digitala tjänster har utvecklats snabbt som ett viktigt stöd för ökad delaktighet och ökat oberoende för personer med omfattande funktionsnedsättning. Denna utveckling behöver tydligare integreras i såväl regleringen av LSS som regleringen av assistansersättningen. Det

finns också stora brister i kopplingen mellan daglig verksamhet och deltagande i arbetslivet.

I syfte att förstärka kvaliteten, modernisera och göra lagstiftningen mer träffsäker, bidra till att delaktigheten och självständigheten ökar samt få fram alternativa insatser till personlig assistans ska utredaren därför göra följande:

- Analysera hur ändamålsenliga insatserna i LSS är för de personer som omfattas av lagen, vilka nya insatser som lagen skulle behöva kompletteras med och vilka insatser som kan tas bort eller förändras.
- Analysera hur insatser skulle behöva kombineras och vilka krav som bör ställas för rätten till olika insatser. Målet ska vara att användningen av insatserna ska leda till självbestämmande, delaktighet och utveckling samt att insatserna ska vara kostnadseffektiva. Analyserna bör utgå från grundintentionen i lagen samt från bästa tillgängliga kunskap inom området.
- Utifrån genomförda analyser, inklusive de inledande perspektiven ovan, lämna förslag på vilka insatser som bör ingå i LSS, inklusive insatser som kan utgöra alternativ till eller kan kombineras med personlig assistans. Utformningen och val av insats ska tydligt kunna tillförsäkra den enskilde rättssäkerhet, integritet, trygghet och rätt till självbestämmande.
- Utifrån genomförda analyser lämna förslag på eller ange kriterier för vad som bör gälla för den som utför insatserna enligt LSS, exempelvis i form av relation till brukarna, kompetens och andra relevanta frågor.
- Utifrån gjorda analyser om jämställdhet föreslå hur skillnader mellan flickor och pojkar, kvinnor och män löpande ska uppmärksammas, följas upp och analyseras samt föreslå hur jämställdhetsperspektivet på ett självklart sätt ska finnas med vid bedömningar av rätten till insatser.

Uppdraget att se över assistansersättningen

Regleringen av insatsen personlig assistans och assistansersättningen är otydlig och otillräcklig. Kostnadsutvecklingen är,

bl.a. som en följd av det, starkt oroande. Både antalet personer som beviljas assistans och antalet timmar som beviljas i genomsnitt per vecka och person har ökat kraftigt sedan lagen infördes.

Till detta kommer att lagen har stora brister avseende möjligheten att följa upp vilka insatser som genomförs samt kvaliteten i utförandet av dessa. Möjligheten till styrning av assistansersättningen i relation till anordnarna är dessutom mycket svag men också möjligheten att tillförsäkra att assistansberättigade får god kvalitet och säkerhet i de genomförda insatserna.

Utöver de delar av översynen för personlig assistans och ekonomisk ersättning för sådan som ryms inom uppdraget att se över LSS ska utredaren därför göra följande:

- Analysera hur kontrollen av kostnaderna för den ekonomiska ersättningen till insatsen personlig assistans kan förbättras.
- Analysera om behovet av kontrollmekanismer förutsätter sekretessgenombrott utöver vad som medges enligt befintlig reglering.
- Analysera hur kopplingen mellan den personliga assistansen som finansieras med assistansersättning, och insatser enligt LSS kan förstärkas och utvecklas i syfte att bredda möjligheten till gemensam bedömning och ändamålsenliga lösningar för den enskilde och högre kostnadseffektivitet.
- Analysera i vilken utsträckning det går att avgränsa eller tydligare reglera anordnarnas ansvar i förhållande till assistansberättigade eller personer som ansöker om personlig assistans eller ersättning för sådan.
- Analysera om personlig assistans eller ekonomisk ersättning för sådan är ändamålsenlig och rättsäker för samtliga personkretsar i LSS i sin nuvarande form samt om behov finns lämna förslag på ett differentierat regelverk.
- Analysera om dagens kriterier för att beviljas personlig assistent eller ekonomisk ersättning för sådan är träffsäkra, exempelvis utifrån perspektiven funktionsförmåga, ålder, delaktighet, självständighet, arbetsförmåga och omsorgsbehov.

- Analysera hur gränsdragningen mot HSL, mot tillsyn på grund av medicinska behov och mot andra kommunala insatser kan tydliggöras ytterligare i syfte att renodla de uppgifter som ska ingå i insatsen personlig assistans.
- Analysera hur det tydligare kan regleras vad som ska avses med vårdnadshavares ansvar vid bedömning av behovet av personlig assistans.
- Analysera vilka förtydliganden som behövs för att ge ökat stöd för den prövande myndigheten i bedömningar, uppföljningar och kontroller av insatsen.
- Utifrån gjorda analyser lämna alternativa förslag till hur personlig assistent och ersättningen för sådan ska regleras för att insatsen ska användas ändamålsenligt och effektivt samt bidra till delaktighet och jämlikhet i levnadsvillkor. I detta ingår att lämna förslag på hur insatsen kan begränsas när det gäller antal användare och/eller antal timmar. Det kan avse att närmare och tydligare ange när och till vad personlig assistans ska kunna beviljas, exempelvis att närmare precisera begrepp som ”övriga personliga behov” och att ange kriterier som tryggar att personlig assistans beviljas när det är den mest ändamålsenliga insatsen i förhållande till andra insatser enligt LSS.
- Utifrån de analyser som redan gjorts om assistansersättningens framtida konstruktion (schablon eller annan ersättningsmodell) fortsatt analysera och lämna förslag på hur kostnader för personlig assistans (inklusive frågan om sjuklöner och vikarier, se även s. 15) ska ersättas träffsäkert och kostnadseffektivt framöver och vad kostnaderna ska utgå från och får omfatta.

Uppdraget att se över privata aktörer

Vinstdrivande företag är den vanligaste driftsformen för personlig assistans och assistansföretagen är också i allt större utsträckning ombud för dem som vill anlita företagen. Det finns enligt ISF en risk att dessa företag överdriver de assistansberättigades behov, eftersom företagen har ett starkt ekonomiskt

intresse av att få ersättning för så många beviljade timmar som möjligt i sin assistansverksamhet.

Välfärdsutredningen (Fi 2015:01) har redan i uppdrag att utreda förutsättningarna för och föreslå hur den offentliga finansieringen av privat utförda välfärdstjänster bör regleras. Anordnare som bedriver assistansföretag omfattas av utredningens direktiv (dir. 2015:22).

Utredaren ska i samverkan med Välfärdsutredningen göra följande:

- Närmare analysera vilken roll de privata anordnarna har i kostnadsutvecklingen inom assistansersättningen och personlig assistans enligt LSS, exempelvis den roll de spelar i bedömningen av assistansberättigades behov och enskildas behov av personlig assistans enligt LSS i nuvarande system.
- Analysera på vilket sätt det offentliga skulle kunna bistå personer som ansöker om personlig assistans eller ersättning för sådan med oberoende rättsligt stöd i syfte att göra personerna mindre beroende eller helt oberoende av anordnarna. I detta sammanhang ska även utredaren undersöka vilka möjligheter det finns att juridiskt begränsa anordnares inflytande vid ansökningar om assistans.
- Utifrån gjorda analyser lämna förslag som bidrar till att privata företags möjligheter och incitament att driva upp kostnaderna för assistansersättningen och personlig assistans enligt LSS kan begränsas.

Utredaren ska även

- problematisera frågan om olika anordnares möjligheter att kunna välja vilka assistansberättigade de vill ha som kunder, och
- vid behov lämna förslag som inte gör det möjligt att välja kunder.

Övriga frågor

Det finns ett särskilt utjämningsystem för kommunernas kostnader för LSS-insatser, som regleras i lagen (2008:342) om utjämnning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade. Utredaren ska

- analysera vilka effekter som utredarens förslag får på utjämningsystemet och överväga om det med anledning av de förslag som utredaren lämnar fortsatt behövs ett särskilt utjämningsystem för LSS-insatser, och
- vid behov föreslå förändringar i utjämningsystemet för LSS-insatser eller i det kommunalekonomiska utjämningsystemet.

Konsekvensbeskrivningar

De ekonomiska konsekvenserna och andra konsekvenser av förslagen ska redovisas i enlighet med 14, 15 och 15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Förslagen ska utgå från det offentliga åtagandet att en långsiktigt hållbar ekonomisk utveckling på området ska uppnås. Statens kostnader för ekonomisk ersättning till personlig assistans behöver därför minska. Ökar kostnaderna för insatser enligt LSS som en följd av ökad kvalitet och träffsäkerhet ska kostnadsökningen finansieras genom besparingar i assistansersättningen. På grund av de senaste årens kraftiga kostnadsökningar behöver därutöver besparingar göras av statsfinansiella skäl.

I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett inskränkningen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras. För de förslag som utredaren lämnar och som påverkar det kommunala självstyret ska, utöver förslagets konsekvenser, redovisas de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen.

Utredaren ska redovisa konsekvenser av förslagen för brukarna och anhöriga, samt särredovisa konsekvenserna för barn och unga bl.a. utifrån rätten till jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhället.

Samråd och redovisning av uppdraget

Det är av stor vikt att riksdagspartier och de myndigheter, landsting och kommuner samt organisationer som berörs av de

frågor som ska utredas lämnas tillfälle att bidra med kunskap och att framföra sina synpunkter under utredningens gång. Det avser exempelvis Försäkringskassan, Socialstyrelsen, ISF, IVO, Rikspolisstyrelsen, Skatteverket, Myndigheten för delaktighet, Diskrimineringsombudsmannen, SKL, funktionshindersorganisationer samt arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. Detta arbete kan bedrivas på olika sätt, antingen genom deltagande i utredningen som expert eller på annat sätt. Utredaren ska inledningsvis skapa forum för dessa dialoger.

Utredaren ska vidare samråda med den utredning som ska se över hjälpmedel, teknik och metoder för delaktighet och självbestämmande och har i uppdrag att överväga hur teknikbaserade stöd kan komplettera samt öka kvaliteten i stödet som ges till äldre personer och personer med funktionsnedsättning (S 2015:08). Utredaren ska även samråda med Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden (Ju 2015:10) och Fuskdelegationen som regeringen avser att tillsätta samt samverka med Vårdsutredningen (Fi 2015:01) när det gäller LSS och assistansersättningen. Även andra relevanta utredningar ska beaktas.

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

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2018.

(Socialdepartementet)