

Regeringens proposition 1995/96:146

Vissa frågor om personlig assistans

Prop.
1995/96:146

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 7 mars 1996

Lena Hjelm-Wallén

Ingela Thalén
(Socialdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås åtgärder som syftar till att uppnå en bättre kostnadskontroll och vissa besparingar inom statlig assistansersättning. Huvuddelen av förslagen avser vissa förtydliganden i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade samt i lagen (1993:389) om assistansersättning. Förslagen innebär inte någon förändring av de grundläggande principerna för personlig assistans. Förslagen bedöms innebära att den årliga kostnaden för statlig assistansersättning minskas med 215 miljoner kronor.

Innehållsförteckning

Prop. 1995/96:146

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext 3	
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade	3
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1993:389) om assistansersättning	6
3	Ärendet och dess beredning.....	8
4	Utgångspunkter för förslagen	9
5	Tidsram för beslut om assistansersättning.....	10
6	Vissa avgränsningsfrågor m.m.	12
6.1	Definition av personlig assistans	12
6.2	Avgränsning mot viss kommunal verksamhet	14
6.3	Barns rätt till personlig assistans	16
6.4	Försäkringskassans kontroll	17
7	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	17
8	Uppföljning och ekonomiska effekter	18
8.1	Uppföljning.....	18
8.2	Ekonomiska effekter.....	19
9	Författningskommentar.....	20
9.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade	20
9.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1993:389) om assistansersättning	20
Bilaga		23
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 mars 1996.....		29
Rättsdatablad.....		30

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 1995/96:146

Regeringen föreslår att riksdagen

antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,

2. lag om ändring i lagen (1993:389) om assistansersättning.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

dels att 9 § skall ha följande lydelse

dels att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 9 a och 9 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

9 §¹

Insatserna för särskilt stöd och service är

1. rådgivning och annat personligt stöd som ställer krav på särskild kunskap om problem och livsbetingelser för människor med stora och varaktiga funktionshinder,

2. biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans, till den del behovet av ekonomiskt stöd inte täcks av assistansersättning enligt lagen (1993:389) om assistansersättning,

3. ledsagarservice,

4. biträde av kontaktperson,

5. avlösarservice i hemmet,

6. korttidsvistelse utanför det egna hemmet,

7. korttidstillsyn för skolelev över 12 år utanför det egna hemmet i anslutning till skoldagen samt under lov,

8. boende i familjehem eller bostad med särskild service för barn eller ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet,

9. bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna,

10. daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder som saknar förvärvsarbete och inte utbildar sig.

Insatser enligt första stycket 2 avser inte tid efter det att den insatsberättigade har fyllt 65 år.

¹Senaste lydelse 1994:1701.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Som kostnad för personlig assistans enligt första stycket 2 anses inte i något fall ersättning som den enskilde själv lämnar

1. till någon som han lever i hushållsgemenskap med, eller

2. till en personlig assistent för arbete som utförts på arbetstid som överstiger den tid som anges i 2 – 4 §§ lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete.

I insatserna enligt första stycket 5 – 8 och 10 samt i insatsen bostad med särskild service för vuxna ingår också omvårdnad. I insatserna bostad med särskild service för barn och ungdomar samt bostad med särskild service för vuxna ingår också fritidsverksamhet och kulturella aktiviteter.

9 a §

Med personlig assistans enligt 9 § 2 avses personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av funktionshinder behöver praktisk hjälp med sin personliga hygien, måltider, att klä av och på sig eller att kommunicera med andra (grundläggande behov).

Den som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov har även rätt till insats enligt 9 § 2 för andra personliga behov om behoven inte tillgodoses på annat sätt.

Som kostnad för personlig assistans enligt 9 § 2 anses inte i något fall ersättning som den enskilde själv lämnar

1. till någon som han eller hon lever i hushållsgemenskap med, eller

2. till en personlig assistent för arbete som utförts på arbetstid som överstiger den tid som anges i 2 – 4 §§ lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete.

Insatser enligt 9 § 2 avser inte tid efter det att den insatsberättigade har fyllt 65 år.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

Prop. 1995/96:146

9 b §

I insatserna enligt 9 § 5 – 8 och 10 samt i insatsen bostad med särskild service för vuxna ingår också omvårdnad. I insatserna bostad med särskild service för barn och ungdomar samt bostad med särskild service för vuxna ingår också fritidsverksamhet och kulturella aktiviteter.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1996.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:389) om assistansersättning

Härigenom föreskrivs att 3, 4, 6 och 16 §§ lagen (1993:389) om assistansersättning skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

Prop. 1995/96:146

3 §

Den som omfattas av 1 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade har, utom i fall som anges i 4 §, rätt att få assistansersättning enligt denna lag om *han*

- inte har fyllt 65 år, och
- har behov av personlig assistans för *sin dagliga livsföring* under i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan.

Personlig assistans har i denna lag samma betydelse som i 9 § första stycket 2 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Den som omfattas av 1 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade har, utom i fall som anges i 4 §, rätt att *för sin dagliga livsföring* få assistansersättning enligt denna lag om *han eller hon*

- inte har fyllt 65 år, och
- har behov av personlig assistans för *sina grundläggande behov* under i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan.

Personlig assistans har i denna lag samma betydelse som i 9 a § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Vid bedömning av behov av personlig assistans för barn som inte fyllt 16 år skall särskilt beaktas vad som faller inom ramen för det ansvar för barnets personliga förhållanden som åvilar barnets vårdnadshavare.

4 §

Assistansersättning lämnas inte för tid då den funktionshindrade

1. vårdas på en institution som tillhör staten, en kommun eller ett landsting,
2. vårdas på en institution som drivs med bidrag från staten, en kommun eller ett landsting, eller
3. bor i en gruppbostad.

Assistansersättning lämnas inte för tid då den funktionshindrade

1. vårdas på en institution som tillhör staten, en kommun eller ett landsting,
2. vårdas på en institution som drivs med bidrag från staten, en kommun eller ett landsting,
3. bor i en gruppbostad,
4. *vistas i eller deltar i barnomsorg, skola eller daglig verksamhet enligt 9 § 10 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.*

Om särskilda skäl föreligger, kan assistansersättning lämnas även för tid då den funktionshindrade vårdas för kortare tid på sjukhus eller deltar i verksamhet enligt första stycket 4.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Assistansersättning lämnas inte för sjukvårdande insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

6 §²

Assistansersättning skall beviljas för ett visst antal timmar per vecka, månad eller längre tid, dock längst *ett år*, då den enskilde har behov av personlig assistans för sin dagliga livsföring (beviljade assistanstimmar).

Assistansersättning skall beviljas för ett visst antal timmar per vecka, månad eller längre tid, dock längst *tre månader*, då den enskilde har behov av personlig assistans för sin dagliga livsföring (beviljade assistanstimmar).

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar ytterligare föreskrifter om beräkning av assistansersättningen.

16 §

Försäkringskassan skall besluta om återbetalning av assistansersättning, om den som erhållit ersättning eller hans ställföreträdare genom att lämna oriktiga uppgifter eller genom att underlåta att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet eller på annat sätt har förorsakat att ersättning har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och den som erhållit ersättning eller hans ställföreträdare skäligen borde ha insett detta. Om det finns särskilda skäl får försäkringskassan efterge kravet på återbetalning helt eller delvis.

Vid en senare utbetalning till någon som skall betala tillbaka ersättning enligt första stycket får kassan hålla inne ett skäligt belopp i avräkning på vad som har lämnats för mycket.

Vid en senare utbetalning till någon som skall betala tillbaka ersättning enligt första stycket får *försäkringskassan* hålla inne ett skäligt belopp i avräkning på vad som har lämnats för mycket.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1996.
2. Beslut om assistansersättning som fattats före den 1 juli 1996 får, trots vad som sägs i 7 §, omprövas av försäkringskassan utan att två år förflutit sedan frågan om rätt till ersättning senast prövades.

²Senaste lydelse 1993:1342.

3 Ärendet och dess beredning

Prop. 1995/96:146

Stödformen statlig assistansersättning infördes den 1 januari 1994. Assistansersättningen är avsedd att täcka kostnader för personlig assistans för svårt funktionshindrade personer som har behov av ett sådant stöd under i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka.

Regeringen konstaterade i budgetpropositionen för budgetåret 1995/96 (prop. 1994/95:100 bil. 6) att kostnaderna för statlig assistansersättning skulle komma att bli väsentligt högre än vad som beräknades när reformen genomfördes. Skälet för detta angavs främst vara att det genomsnittliga antalet beviljade assistanstimmar per vecka väsentligt skulle komma att överstiga det beräknade.

Mot bakgrund av kostnadsutvecklingen för statlig assistansersättning beslutade regeringen den 12 april 1995 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda frågan om finansieringen av och regelsystemet för stödformen. Utredarens huvuduppgift var att lämna förslag till åtgärder som leder till att den nuvarande kostnadsutvecklingen bryts och att en förbättrad kostnadskontroll uppnås. Enligt direktiven skulle utredaren i sina förslag ha som utgångspunkt att den årliga kostnaden för staten för assistansersättning inte får överstiga 2 850 miljoner kronor per år beräknat i 1995 års penningvärde. I direktiven framhölls att det statliga finansiella utrymmet för assistansersättning, till följd av vissa omprioriteringar, därigenom utökats med drygt 300 miljoner kronor i förhållande till vad som budgeterades när reformen trädde i kraft. I förhållande till den årliga faktiska kostnaden innebar ramen en neddragning med ca 900 miljoner kronor.

Utredningen, som antog namnet Assistansutredningen, avlämnade i december 1995 betänkandet *Kostnader för den statliga assistansersättningen* (SOU 1995:126). I betänkandet redovisas ett antal alternativa möjligheter till besparingar. En sammanfattning finns i *bilaga*.

I denna proposition lämnar regeringen förslag till vissa åtgärder som syftar till att uppnå en bättre kostnadskontroll och vissa besparingar inom statlig assistansersättning. Med anledning av att de nu föreslagna förändringarna i stödformen främst handlar om förtydliganden i regelsystemet utan att några större ingrepp görs, har regeringen inte funnit det nödvändigt att remissbehandla betänkandet. Regeringen har också ansett det angeläget att påskynda arbetet med en proposition i ärendet med hänsyn till den oro som frågan har skapat hos personer som erhåller assistansersättning. Synpunkter på betänkandet och i frågan i övrigt har inhämtats på annat sätt, bl.a. genom överläggningar med företrädare för Svenska kommunförbundet, handikapporganisationerna och kooperativ som tillhandahåller personlig assistans. Under propositionsarbetet har det dessutom varit nära kontakter med Riksförsäkringsverket.

Som underlag för propositionen har också legat Riksrevisionsverkets revisionsrapport *Assistansreformen – en granskning av den statliga assistansersättningen till funktionshindrade* (RRV 1995:57).

4 Utgångspunkter för förslagen

Med anledning av propositionen om stöd och service till vissa funktions-

hindrade (prop. 1992/93:159) beslutade riksdagen i maj 1993 om förbättrade stöd- och serviceinsatser för personer med funktionshinder (bet. 1992/93:SoU19, rskr. 1992/93:321).

Riksdagens beslut innebar bl.a. att en särskild rättighetslag för svårt funktionshindrade personer infördes den 1 januari 1994, lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Genom lagen har bl.a. personer med utvecklingsstörning och personer med andra stora och varaktiga funktionshinder fått rätt till stöd- och serviceinsatser av olika slag. En av insatserna enligt LSS är personlig assistans eller ekonomiskt stöd till sådan assistans (för stödbehov upp till 20 timmar assistans i veckan).

Samtidigt infördes också statlig assistansersättning. Assistansersättning kan lämnas till personer som inte fyllt 65 år och som bor i eget boende, servicehus eller hos familj eller anhörig. Assistansersättningen är avsedd att täcka kostnader för personlig assistans och lämnas till personer som har behov av personlig assistans under i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka. Rätten till assistansersättning regleras i lagen (1993:389) om assistansersättning, LASS, och i förordningen (1993:1091) om assistansersättning. De allmänna försäkringskassorna administrerar och beslutar om ersättningen.

För budgetåret 1995/96 har under anslaget Kostnader för statlig assistansersättning anvisats 5 741 000 000 kronor. För perioden juli 1995 – juni 1996 har 3 808 000 000 kronor beräknats.

Som redan nämnts framhöll regeringen i direktiven till Assistansutredningen att den årliga kostnaden för assistansersättning inte får överstiga 2 850 miljoner kronor. Utredaren gavs i uppdrag att föreslå åtgärder för att minska den årliga kostnaden för ersättningen med 900 miljoner kronor. De förslag som regeringen lägger fram i det följande beräknas sammantaget innebära att kostnaderna för statlig assistansersättning reduceras med 215 miljoner kronor.

Skälet för att det i denna proposition föreslås ett lägre sparbelopp är att regeringen bedömer att större ingrepp i systemet skulle riskera att allvarligt urholka assistansreformen. Inte minst Assistansutredningen har visat att besparingar i storleksordningen 900 miljoner kronor skulle leda till att viktiga syften med assistansersättningen skulle äventyras. Regeringen bedömer dock att de förslag som läggs i det följande kan genomföras utan att grunddragen i stödformen förändras.

Vidare har det visat sig att antalet faktiskt utnyttjade assistanstimmar i inte oväsentlig utsträckning understiger antalet beviljade assistanstimmar. Med andra ord har funktionshindrade personer som erhållit personlig assistans inte till fullo förbrukat dessa timmar.

Riksförsäkringsverket har på uppdrag av Assistansutredningen jämfört beviljade och utnyttjade assistanstimmar för perioden januari 1994 – september 1995 i de ärenden där slutavräkning skett och funnit att i genomsnitt ca sju procent av de beviljade timmarna inte utnyttjats. Enligt vad Assistansutredningen framhåller är det oklart i vilken mån detta kommer att gälla även i framtiden. Som utredningen påpekar kan det faktum att beviljade timmar inte utnyttjas i vissa fall bero på inledande praktiska problem att organisera assistansen.

Prop. 1995/96:146

Det är i nuläget svårt att med säkerhet bedöma i vilken grad beviljade assistanstimmar inte förbrukas. Enligt regeringens uppfattning är det dock rimligt att anta att en inte obetydlig andel av de beviljade timmarna – även i ett något längre tidsperspektiv – inte kommer att förbrukas. Vi noterar i sammanhanget att den studie som gjorts av Riksförsäkringsverket ändå omfattar perioden fram till och med september 1995, dvs. drygt ett och ett halvt år räknat från reformens ikraftträdande. I förhållande till vad som i årets budgetproposition anvisats statlig assistansersättning skulle sju procent, beräknat på 12 månader, utgöra ca 270 miljoner kronor. Om graden icke förbrukade timmar i stället visar sig ligga på fem procent skulle detta motsvara ca 200 miljoner kronor.

Ett problem i sammanhanget är den nuvarande bestämmelsen i 6 § LASS om formerna för beslut om assistansersättning. Enligt denna skall assistansersättning beviljas med ett visst antal timmar per vecka, månad eller längre tid, dock högst ett år. Innebörden av bestämmelsen är att en person som beviljats assistansersättning kan spara assistanstimmar under ett helt år. Denna möjlighet att under en så lång tidsperiod spara timmar medför att det är svårt att få en tillfredsställande kontroll över kostnadsutvecklingen för ersättningen.

Som nämnts syftar det förslag som läggs fram främst till att åstadkomma förtydliganden i den aktuella lagstiftningen (LSS och LASS), utan att de grundläggande principerna för personlig assistans förändras. Personlig assistans kommer även fortsättningsvis att vara en lagstadgad rättighet för svårt funktionshindrade personer med behov av insatsen. Svårt funktionshindrade personer skall även i framtiden kunna få sina behov av assistans tillgodosedda genom assistansersättning.

Ett av assistansreformens allra viktigaste syften var att stärka funktionshindrade personers möjligheter till självbestämmande, oberoende och valfrihet. Inte heller på denna punkt innebär förslagen i propositionen någon förändring.

5 Tidsram för beslut om assistansersättning

Regeringens förslag: Assistansersättning skall beviljas för ett visst antal timmar per vecka, månad eller längre tidsenhet, dock längst tre månader.

Assistansutredningen: Utredningen har ej berört frågan.

Skälen för regeringens förslag: Omfattningen av en funktionshindrad persons behov av personlig assistans i den dagliga livsföringen varierar mellan veckor och månader. För att assistanstimmar skall kunna utjämnas av den funktionshindrade personen genom ett något lägre uttag av timmar den ena månaden resp. ett högre uttag en annan månad, har i 6 § LASS föreskrivits att assistansersättning skall beviljas för ett visst antal timmar per vecka, månad eller längre tidsenhet, dock längst ett år, då den enskilde har behov av personlig assistans för sin dagliga livsföring (beviljade

assistanstimmar). Den enskilde kan således under någon månad konsumera fler assistanstimmar än det genomsnittliga antalet beviljade assistanstimmar, om ett lägre utnyttjande sker vid ett senare tillfälle. För hela den i beslutet om assistansersättning bestämda tidsenheten får dock inte tas ut fler timmar än som angetts i beslutet.

Riksförsäkringsverket (RFV) har enligt 8 § förordningen (1993:1091) om assistansersättning bemyndigats att meddela föreskrifter om bl.a. avräkningsförfarandet. Enligt verkets föreskrifter skall, om antalet utförda assistanstimmar under en månad avviker mer än tio procent från antalet beviljade timmar, avräkning ske med det belopp som motsvarar kostnaden per timme för det antal timmar som avviker mer än tio procent. Detta innebär att det under en tolv månadersperiod kan uppkomma ett betydande sparande av timmar.

Antalet beviljade assistanstimmar per enskild funktionshindrad är, som tidigare nämnts, inte liktydigt med antalet utnyttjade timmar. Det är i nuläget svårt att med säkerhet bedöma i vilken grad beviljade assistanstimmar inte förbrukas. RFV har emellertid på Assistansutredningens uppdrag jämfört beviljade och utnyttjade assistanstimmar för perioden januari 1994 – september 1995 i de ärenden där slutavräkning har skett och funnit att i genomsnitt omkring sju procent av de beviljade timmarna dittills inte utnyttjats.

I förhållande till vad som i årets budgetproposition anvisats den statliga assistansersättningen skulle sju procent ej förbrukade timmar, innebära en lägre kostnad om ca 270 miljoner kronor. Om graden ej förbrukade timmar i stället visar sig ligga på fem procent skulle detta motsvara ca 200 miljoner kronor.

Regeringen finner det angeläget att variationer i behovet av assistans i den dagliga livsföringen mellan veckor och månader skall kunna utjämnas över tiden av den funktionshindrade personen. Assistansersättning skall ges för hjälpbehov som den enskilde har i den dagliga livsföringen. Enligt prop. 1992/93:159 menas här förutsägbara, kontinuerliga eller ofta återkommande aktiviteter av vardagligt slag (s. 195). Med beaktande av detta bör behovet av personlig assistans rimligen inte variera så mycket mellan månaderna. Vidare innebär nuvarande möjlighet att under en så lång tidsperiod som upp till ett helt år kunna spara assistanstimmar att det är svårt att upprätthålla en tillfredsställande kontroll över assistansersättningens kostnadsutveckling. Med syfte att uppnå en bättre kostnadskontroll i systemet föreslås att avräkningsperioden för assistansersättning begränsas till högst tre månader.

Prop. 1995/96:146

6 Vissa avgränsningsfrågor m.m.

6.1 Definition av personlig assistans

Regeringens förslag: LSS kompletteras med en bestämmelse som klargör innebörden av insatsen personlig assistans. Med personlig assistans avses ett personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av funktionshinder behöver praktisk hjälp med sin personliga hygien, måltider, att klä av och klä på sig eller att kommunicera med andra (de s.k. grundläggande behoven).

Den som har behov av sådan praktisk hjälp har även rätt till insatsen personlig assistans för andra personliga behov i sin livsföring om behoven inte tillgodoses på annat sätt.

För att assistansersättning enligt LASS skall lämnas fordras att de grundläggande behoven uppgår till i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka.

Assistansutredningen: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Skälen för regeringens förslag: Som vägledning för att bedöma om en funktionshindrad person tillhör personkretsen för assistansersättning anges i prop. 1992/93:159 att avgörande bör vara att den enskilde behöver personlig hjälp för att klara sin hygien, måltider, för att klä sig eller klä av sig eller för att kommunicera med andra. Avsikten bör emellertid vara att assistansen därutöver också skall ges i andra situationer där den enskilde behöver kvalificerad hjälp och som ingår i det dagliga livet (s. 64).

När det gäller att bedöma om den enskilde tillhör personkretsen för assistansersättning, dvs. har ett assistansbehov som i genomsnitt överstiger 20 timmar i veckan, anför Assistansutredningen att det finns två möjliga tolkningar av lag och förarbeten. Med stöd av synsättet att det är de grundläggande behoven (praktisk hjälp med sin personliga hygien, att klä av och klä på sig, att äta eller att kommunicera med andra) som skall uppgå till i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka, kan i ett andra steg prövas behov av ytterligare assistans i andra situationer. En annan möjlig tolkning av kravet för rätt till assistansersättning är att den enskildes samlade behov av personlig assistans, såväl för de grundläggande behoven som i andra situationer där kvalificerad hjälp behövs, skall uppgå till i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka.

De flesta allmänna försäkringskassor bedömer rätten till assistans-ersättning med stöd av det förstnämnda synsättet.

RRV anger i sin revisionsrapport att kammarrätterna i sina utslag tillämpat båda dessa tolkningsmöjligheter. Något regeringsrättsutslag

föreligger för närvarande inte och därmed inte heller någon enhetlig rättspraxis.

Prop. 1995/96:146

RRV konstaterar även att tillämpningen av LASS inte är enhetlig. Enligt lagstiftningen skall bedömningen av assistansersättningen anpassas såväl till den funktionshindrade personens behov av hjälp och stöd som till dennes livssituation. Skilda allmänna försäkringskassor bedömer dock likartade assistansersättningsärenden på olika sätt.

I de kammarrättsutslag som RRV har gått igenom har en frågeställning uppkommit som hänger samman med under vilka förutsättningar personlig assistans kan beviljas. Frågeställningen har gällt fall där den sökande behövt hjälp med att bli motiverad eller aktiverad. Utmärkande för dessa fall är främst att den enskilde helt eller i stor utsträckning själv klarar av att på egen hand sköta sina personliga behov. Problemen har snarast bestått i att han eller hon inte klarar av att ta initiativ och att strukturera sin tid. Kammarrätterna har som regel bedömt att motivations- eller aktiveringsinsatser inte skall berättiga till personlig assistans.

Regeringen konstaterar att det är en brist att någon definition i lag av vad som är personlig assistans inte finns. I själva lagregleringen anges således inte för vilka behov som personlig assistans skall kunna beviljas. I prop. 1992/93:159 finns däremot vissa resonemang rörande denna frågeställning. De är dock av tämligen allmän karaktär och ger inte någon exakt vägledning.

Regeringens bedömning är mot denna bakgrund att det i LSS bör klargöras att personlig assistans skall avse individuellt anpassade hjälpinsatser åt den som på grund av sitt funktionshinder behöver praktisk hjälp i vardagliga situationer (jfr. med proposition 1992/93:159). Det betyder inte att någon grupp som omfattas av LSS skall uteslutas från rätten till personlig assistans, utan att det tydliggörs vilka hjälpbehov som, efter individuell prövning, krävs för att personlig assistans skall komma ifråga. Klargörandet innebär att det främst är personer med fysiska funktionshinder och med de mest omfattande behoven som blir berättigade till insatsen personlig assistans. Personer som helt eller i stor utsträckning själva klarar av att på egen hand sköta sina personliga behov och som enbart har behov av motivations- och aktiveringsinsatser bör inte ha rätt till personlig assistans. Enligt regeringens uppfattning är det viktigt att dessa personer istället får sina behov tillgodosedda genom andra insatser enligt LSS eller socialtjänstlagen (1980:620), som i många fall på ett bättre sätt kan tillgodose behoven. Undantagsvis bör emellertid även personer med psykiska funktionshinder kunna vara berättigade till personlig assistans. Så bör kunna vara fallet i situationer där karaktären och omfattningen av det psykiska funktionshindret ställer krav på sådan praktisk hjälp som är en förutsättning för att den enskildes grundläggande behov skall kunna tillgodoses.

Utgångspunkten vid bedömningen av rätten till statlig assistansersättning skall vidare vara att de grundläggande behoven skall uppgå till i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan. Om den enskilde bedöms uppfylla det kravet prövas i ett andra steg behov av assistansersättning i

andra situationer för vilka ersättning kan lämnas om behoven inte tillgodoses på annat sätt.

Som tidigare nämnts tillämpar de flesta allmänna försäkringskassor redan i dag denna princip för bedömningen av rätten till assistansersättning. Regeringens förslag innebär därför i denna del inte någon stor förändring av nuvarande förhållanden. Regeringen anser dock att det för kostnadsutvecklingen på sikt är viktigt att klargörande på denna punkt görs i lagregleringen.

Prop. 1995/96:146

6.2 Avgränsning mot viss kommunal verksamhet

Regeringens förslag: Assistansersättning skall inte lämnas för tid då den funktionshindrade personen vistas eller deltar i barnomsorg, skola eller daglig verksamhet enligt LSS.

Om det föreligger särskilda skäl kan assistansersättning lämnas även för tid när den funktionshindrade personen vårdas för kortare tid på sjukhus eller deltar i nämnda verksamheter.

Assistansersättning lämnas inte för sjukvårdande insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen.

Assistansutredningen: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen har dock inte berört frågan om personlig assistans vid sjukhusvistelse.

Skälen för regeringens förslag: Innebörden av begreppet personlig assistans är att det skall vara fråga om ett personligt stöd, som ger den funktionshindrade personen ökade möjligheter till ett självständigt liv. Assistansen avser hjälp och stöd som knyts till den enskilde och finns tillgänglig för honom eller henne i olika situationer och under olika tider på dygnet. En annan grundtanke i assistansreformen har varit att personlig assistans inte skall ersätta personal som behövs för att driva en kommunal verksamhet, t.ex. barnomsorg, skola eller daglig verksamhet. Det är den enskildes personliga behov av stöd och hjälp som skall tillgodoses genom personlig assistans. Detta framhölls i allmänmotiveringen till prop. 1992/93:159, men kom inte till klart uttryck i lagstiftningen.

Av både Assistansutredningen och RRV:s revisionsrapport framgår att en betydande del av den assistans, som i nuläget finansieras med statlig assistansersättning, konsumeras vid vistelse i barnomsorg, skola och daglig verksamhet.

Vad gäller daglig verksamhet redovisar RRV, att av de personer som enligt verkets fallstudier deltog i någon daglig verksamhet, hade hälften beviljats assistansersättning för den tiden. Assistansutredningen redovisar från sin undersökning avseende personer födda dag 21 att antalet beviljade assistanstimmar i dagliga verksamheter för dem som beviljats sådan assistans uppgick till 35 procent av samtliga beviljade assistanstimmar.

Regeringen finner det viktigt av både principiella och finansiella skäl att gränsdragningen mellan personlig assistans, finansierad genom statlig

assistansersättning, och näraliggande primärkommunala och landstingskommunala verksamheter tydliggörs och beaktas.

Mot den bakgrunden skall LASS kompletteras med en bestämmelse som innebär att assistansersättning inte lämnas för tid när den funktionshindrade personen vistas i barnomsorg, skola inkl. särskola eller deltar i daglig verksamhet.

Avsikten är inte att i sådana situationer överföra ansvaret för personlig assistans till kommunerna. Däremot har kommunerna skyldighet enligt annan lagstiftning – socialtjänstlagen, skollagen (1985:1100) och LSS – att ge det stöd som behövs för att personerna i fråga skall kunna delta i verksamheterna.

Assistansersättning skall inte heller lämnas för sjukvårdande insatser som faller inom hälso- och sjukvårdens område.

Med hänsyn till de särskilda kvalifikationer och den yrkeskunskap som personalen inom de nu berörda verksamheterna besitter, kan den föreslagna avgränsningen i många fall vara viktig ur kvalitativ synvinkel.

Det är emellertid angeläget att det i speciella situationer kan lämnas personlig assistans med statlig assistansersättning även i samband med vistelse i barnomsorg, skola och daglig verksamhet. Detta kan gälla exempelvis i situationer där den enskildes funktionshinder skapar särskilda svårigheter att kommunicera med andra än sin eller sina personliga assistenter eller där det med hänsyn till den funktionshindrade personens hälsotillstånd är viktigt att den personliga assistenten finns till hands. Det kan också finnas situationer där funktionshindret gör det särskilt angeläget att den assistansberättigade har ett starkt begränsat antal personer knutna till sig. Om sådana särskilda skäl finns anser regeringen att assistansersättning skall kunna lämnas för tid inom de berörda verksamheterna.

Enligt nuvarande bestämmelse i 4 § LASS utgår inte statlig assistansersättning vid bl.a. sjukhusvistelse. RFV och Socialstyrelsen, liksom handikapporganisationerna, har vid flera tillfällen påpekat att det i vissa situationer finns ett behov av att kunna få ta med sig den personliga assistenten under sjukhusvistelser. Regeringen delar denna uppfattning. Om särskilda skäl föreligger bör den personliga assistenten kunna följa med och bistå den funktionshindrade personen vid kortare sjukhusvistelser. Detta kan gälla t.ex. vid akut intagning på sjukhus i de fall där karaktären av funktionshindret gör det särskilt angeläget att den personliga assistenten finns till hands. Avsikten är emellertid inte att personlig assistans skall ersätta den omvårdnad sjukvårdshuvudmannen är skyldig att ge.

Prop. 1995/96:146

6.3 Barns rätt till personlig assistans

Regeringens förslag: Vid bedömning av barns rätt till personlig assistans/assistansersättning och omfattningen av denna skall särskilt beaktas vad som normalt kan anses falla inom ramen för det föräldraansvar som enligt föräldrabalken åvilar alla vårdnadshavare med hänsyn till barnets ålder, utveckling och omständigheter i övrigt.

Assistansutredningen: Utredningen anger som ett besparingsalternativ att barn under 16 år undantas från rätten till personlig assistans. Om så ej skulle ske anser utredningen att större hänsyn skall tas till föräldraansvaret vid bedömning av rätten till personlig assistans.

Skälen för regeringens förslag: När det gäller funktionshindrade barn framhölls redan i prop. 1992/93:159 att vårdnadshavare till dessa barn, liksom andra vårdnadshavare, har ett ansvar enligt föräldrabalken för barnets personliga förhållanden och att de skall se till att barnets behov av omvårdnad, trygghet och en god fostran blir tillgodosedda. Vårdnadshavaren skall också svara för att barnet får den tillsyn som behövs med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter.

Assistansutredningen angav i detta sammanhang som ett besparingsalternativ att barn under 16 år skall undantas från rätten till personlig assistans. Regeringen är inte beredd att genomföra en sådan förändring. Det finns, såsom framhölls i nyss nämnda proposition, vissa gravt funktionshindrade barn för vilka föräldraansvaret i kombination med t.ex. vårdbidrag, avlösarservice, barnomsorg och skola inte räcker till. För dessa barn skall även fortsättningsvis möjligheten att få personlig assistans finnas.

Enligt 7 § LSS har personer som tillhör lagens personkrets rätt till bl.a. personlig assistans om de behöver sådan hjälp i sin dagliga livsföring och deras behov inte tillgodoses på annat sätt. Uttrycket "tillgodoses på annat sätt" återkommer i vårt förslag till 9 a § andra stycket LSS. I prop. 1992/93:159 anges i specialmotiveringen till 7 § LSS att behovet helt eller till viss del kan tillgodoses genom en förälders ansvar enligt föräldrabalken för den normala vårdnaden av ett barn.

Såväl RFV och Socialstyrelsen som RRV har emellertid ansett att det föreligger otydligheter mellan uttalanden i propositionen och regelverket, vilket har vållat tillämpningssvårigheter vad gäller bedömningen av assistansbehov för barn. I LSS och LASS görs ingen åtskillnad mellan barn och vuxna, medan det i propositionen anges att personlig assistans endast skall beviljas till en begränsad grupp barn med mycket stort omvårdnadsbehov.

Regeringen föreslår därför i klagörande syfte att LASS kompletteras med en bestämmelse i 3 § som anger att vårdnadshavarens ansvar för barnets behov av omvårdnad, trygghet, fostran, utveckling och tillsyn

enligt föräldrabalken skall beaktas särskilt vid bedömningen av behovet av personlig assistans.

Prop. 1995/96:146

6.4 Försäkringskassans kontroll

Assistansersättning utges enligt 10 § LASS månadsvis med belopp som motsvarar kostnaden för assistansen under det antal beviljade assistanstimmar som assistansen lämnas. Med kostnader för assistansen avses enligt 7 § förordningen (1993:1091) om assistansersättning dels kostnader för lön, andra anställningsförmåner och sociala avgifter, dels andra kostnader för assistansen såsom administrationskostnader m.m. Ersättningen är avsedd att täcka de faktiska kostnaderna för assistansen.

En fråga som uppkommit under beredningen av denna proposition gäller försäkringskassornas möjlighet att kontrollera de kostnader som ligger till grund för den avgift som anordnare av personlig assistans debiterar den assistansberättigade. RFV har genom sina föreskrifter gett försäkringskassorna möjlighet att begära redovisning av det underlag som ligger till grund för debiterad avgift. RFV har emellertid konstaterat att det varit svårt för försäkringskassorna att av vissa assistansanordnare få ta del av begärda uppgifter.

Förslagen i denna proposition syftar bl.a. till att uppnå en bättre kontroll av kostnaderna för den statliga assistansersättningen. Regeringen anser att det är viktigt att försäkringskassorna ges möjlighet att få ta del av underlaget för den debiterade avgiften. En anordnare av personlig assistans bör vara beredd att styrka sina kostnader för lämnad assistans. Regeringen avser att tillsammans med RFV finna former för hur en sådan redovisning skall kunna regleras utan att inkräkta på principerna för assistansersättning.

7 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

De föreslagna ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 1996. För att uppnå omedelbar effekt av besparingarna, föreslås i övergångsbestämmelserna till lagen om ändring i lagen (1993:389) om assistansersättning att försäkringskassorna skall få möjlighet att ompröva beslut om assistansersättning som fattats före den 1 juli 1996 utan att två år förflutit sedan frågan om rätt till ersättning senast prövades. Så bör naturligtvis endast ske i de ärenden där försäkringskassan bedömer att en omprövning skulle leda till ett beslut om lägre antal assistanstimmar.

8 Uppföljning och ekonomiska effekter

8.1 Uppföljning

Regeringens bedömning: Det är viktigt att förskjutningar i ansvars- och kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna som hänger samman med personlig assistans kartläggs och följs upp. Regeringen avser att uppdra åt Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen att utreda hur detta kan åstadkommas.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen uppdrog i maj 1993 åt Socialstyrelsen att kontinuerligt och allsidigt beskriva, följa upp och utvärdera handikappreformen vad avser de olika insatsernas innehåll, kvalitet, kostnader och genomförande. I regeringsuppdraget omnämns särskilt insatsen personlig assistans. Socialstyrelsen skall årligen lämna regeringen en redovisning med anledning av uppdraget. Senast den 1 maj 1997 skall en slutredovisning av uppdraget lämnas. Regeringen förutsätter att Socialstyrelsen inom ramen för detta uppdrag även följer upp effekterna av de förändringar som föreslås i denna proposition.

Som framgått innebär regeringens förslag i denna proposition ingen förändring i fråga om statens kostnadsansvar för assistansbehov som överstiger 20 timmar per vecka. Behovet av assistansersättning och kostnaden för insatsen hänger i hög grad samman med vilka kommunala insatser för funktionshindrade som finns att tillgå och hur dessa insatser efterfrågas av enskilda personer. Som Assistansutredningen påpekat innebär den nuvarande ordningen att det finns möjligheter för funktionshindrade personer att byta ut tidigare kommunala insatser, t.ex. kollektiva boendeformer (boende i gruppboende eller annan bostad med särskild service) mot statlig assistansersättning. Assistansutredningen framhöll mot denna bakgrund att det finns starka skäl för att kommunerna bör bli huvudmän för all personlig assistans.

Det nära sambandet mellan personlig assistans och kommunala insatser för funktionshindrade personer innebär att det kan uppstå betydande förskjutningar i ansvars- och kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna inom området. Den nuvarande ordningen med ett delat ansvar mellan staten och kommunerna kan också, som Assistansutredningen framhöll, leda till svårigheter att säkerställa en tillfredsställande kostnadskontroll inom systemet. Regeringen anser att det mot denna bakgrund är angeläget att systematiskt kartlägga och följa upp i vilken utsträckning det sker sådana förskjutningar i ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna.

Regeringen har därför för avsikt att uppdra åt Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen att lämna förslag om hur ett sådant system med fortlöpande kartläggning och uppföljning kan utformas. Kartläggnings- och

uppföljningsarbetet syftar bl.a. till att ge regeringen ytterligare un-

Prop. 1995/96:146

derlag för att bedöma det framtida kostnadsansvaret för personlig assistans. Regeringen avser att återkomma till riksdagen i frågan under innevarande år.

Prop. 1995/96:146

8.2 Ekonomiska effekter

Regeringen bedömer att kostnaderna för statlig assistansersättning genom de förslag som lämnats i det föregående kommer att minska med sammanlagt 215 miljoner kronor per år. De förslag till avgränsningar som lagts fram i avsnitten 6.1 - 6.3 bedöms av regeringen leda till minskade kostnader för statlig assistansersättning med 230 miljoner kronor. Merparten av denna besparing uppnås genom den föreslagna avgränsningen av personlig assistans mot annan kommunal verksamhet. Förslaget att statlig assistansersättning fortsättningsvis i vissa situationer skall kunna lämnas under kortare vårdtider på sjukhus beräknas leda till en ökad kostnad på 15 miljoner kronor.

De förslag till avgränsningar som lämnats i avsnitten 6.1 - 6.3 skall träda i kraft den 1 juli 1996, men bedöms få full ekonomisk effekt först under år 1997. Regeringen utgår härvid från att de omprövningar av tidigare fattade beslut om rätt till assistansersättning som försäkringskassorna förutsatts göra med anledning av förändringarna kommer att genomföras successivt med start den 1 juli 1996.

Regeringen bedömer att förslagen inte medför någon ökad belastning för domstolarna.

Förslagen i denna proposition skall ses mot bakgrund av att regeringen har satt upp som mål att kostnaderna för statlig assistansersättning från och med ingången av kalenderåret 1996 inte skall överstiga 2 850 miljoner kronor per år beräknat i 1995 års penningvärde. Detta ställningstagande är en del av det s.k. saneringsprogrammet på 118 miljarder kronor som regeringen också redovisat för riksdagen i kompletteringspropositionen (prop. 1994/95:150 bil. 6). Som framgått bedömer regeringen emellertid att det inte är möjligt att föreslå besparingar av en sådan storleksordning att det uppsatta målet vad gäller kostnaderna för statlig assistansersättning kan uppnås. Samtidigt har regeringen genom saneringsprogrammet tydligt angivit att de åtgärder som krävs skall vidtas för att uppnå besparingar motsvarande 118 miljarder kronor. Regeringen kommer därför att föreslå besparingar i främst bostadsbidragssystemet för att täcka de uteblivna besparingarna inom statlig assistansersättning.

9 Författningskommentar

9.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

9 §

Nuvarande andra och tredje stycket flyttas över till den nya 9 a § och nuvarande fjärde stycket flyttas över till en ny 9 b §.

9 a §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.1.

I paragrafen definieras vad som avses med personlig assistans. Bestämmelsen innebär ett förtydligande av 9 § 2. *Första stycket* anger de grundläggande hjälpbehov som skall föreligga för att överhuvud taget berättiga till insatsen personlig assistans, dvs. praktisk hjälp med personlig hygien, måltider, att klä av och på sig eller att kommunicera med andra. Behov av insatser för att förmå en person att klä på sig, äta etc. berättigar inte till personlig assistans. Med uttrycket personligt utformat stöd avses i enlighet med vad som framhölls i prop. 1992/93:159, att det är den enskilde som har ett avgörande eller mycket stort inflytande över vem som skall utföra assistansen, när assistansen skall ges och hur den skall ges.

I *andra stycket* anges att den som har behov av hjälp enligt första stycket också kan erhålla personlig assistans för andra personliga behov om behoven inte tillgodoses på annat sätt. Behoven tillgodoses på annat sätt t.ex. genom att den funktionshindrade erhåller andra insatser från samhället såsom omvårdnad vid boende med särskild service, genom insatser som ges av personal knuten till barnomsorg, skola eller daglig verksamhet eller genom vad som normalt faller under makars ansvar för varandra eller föräldrars ansvar för vårdnad och tillsyn enligt föräldrabalken. Att en förälder erhåller vårdbidrag kan också inrymmas under begreppet.

Tredje och fjärde styckena är, efter vissa redaktionella ändringar, flyttade från 9 § andra och tredje styckena.

9 b §

Paragrafen har samma lydelse som tidigare fjärde stycket i 9 §.

9.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:389) om

assistansersättning

3 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitten 6.1 och 6.3.

I *första stycket* anges att en funktionshindrad person som omfattas av 1 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) har, med de undantag som anges i 4 §, rätt till assistansersättning för sin dagliga livsföring om han eller hon inte har fyllt 65 år och har behov av

personlig assistans för sina grundläggande behov under i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan. Med *daglig livsföring* avses att det skall vara fråga om dagliga, kontinuerliga och förutsägbara behov. Begreppet *grundläggande behov* anknyter till den definition som ges av begreppet personlig assistans i 9 a § LSS. Syftet med ändringen är dels att tydliggöra att assistansersättning är avsedd att täcka behov i den dagliga livsföringen, dels att det är de personer som har så omfattande funktionshinder att deras behov av personlig assistans för de grundläggande behoven uppgår till mer än 20 timmar i veckan som är berättigade till assistansersättning.

Andra stycket. Ändringen är en följdändring av att personlig assistans definieras i 9 a § LSS.

Tredje stycket är nytt. Bestämmelsen ger uttryck för att barns behov av personlig assistans skall bedömas med till viss del andra utgångspunkter än vuxnas. Det ansvar som åvilar vårdnadshavaren enligt föräldrabalken skall beaktas vid bedömningen. Enligt föräldrabalken har vårdnadshavaren ett ansvar för barnets personliga förhållanden och skall se till att barnets behov av omvårdnad, trygghet och en god fostran blir tillgodosedda. Barnets vårdnadshavare svarar också för att barnet får den tillsyn som behövs med hänsyn till dess ålder, utveckling och övriga omständigheter samt skall bevaka att barnet får tillfredställande försörjning och utbildning.

4 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.2

I första stycket införs en ny punkt 4 med innebörd att personlig assistans inte lämnas för tid som den funktionshindrade vistas eller deltar i förskola, skola eller daglig verksamhet enligt 9 § första stycket 10 LSS.

I *andra stycket* ges en möjlighet att, trots bestämmelsen i första stycket 4, kunna erhålla personlig assistans i sådana verksamheter om det föreligger särskilda skäl. Om det föreligger särskilda skäl kan assistansersättning också lämnas vid kortare sjukhusvistelser. Med kortare sjukhusvistelser avses att det är frågan om oplanerad, akut intagning på sjukhus. Även om sjukhusvistelsen visar sig bli långvarig skall assistansersättning kunna utgå i ett initialt kortare skede. Vad som avses med särskilda skäl är närmare utvecklat under avsnitt 6.2.

Tredje stycket anger att sjukvårdande insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) inte skall ersättas med assistansersättning.

6 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.

Den föreslagna ändringen innebär att perioden för beräkning av antal assistanstimmar begränsas till högst tre månader.

16 §

Ordet *kassan* i andra stycket ändras till *försäkringskassan*. Ändringen är enbart en språklig korrigering.

Övergångsbestämmelser

Enligt 7 § skall rätt till assistansersättning omprövas sedan två år förflutit från det att frågan om rätt till ersättning senast prövades och vid väsentligt ändrade förhållanden. Genom övergångsbestämmelsen ges försäkringskassan möjlighet att innan två år har förflutit ompröva beslut som har fattats före den 1 juli 1996. Avsikten är att försäkringskassan skall kunna göra omprövningar i de fall de bedömer att de nya reglerna i lagen kan medföra en annan bedömning av rätten till assistansersättning.

Prop. 1995/96:146

Assistansutredningen

Prop. 1995/96:146
Bilaga

Sammanfattning av betänkandet (SOU 1955:126) Kostnader för den statliga assistansersättningen

Uppdraget

Mot bakgrund av kostnadsutvecklingen för statlig assistansersättning har en särskild utredare tillkallats med uppgift att redovisa förslag till alternativa åtgärder som leder till att kostnadsutvecklingen begränsas och kostnadskontrollen förbättras. I uppdraget har ingått att utarbeta förslag som gör det möjligt att tydligare än för närvarande avgränsa dels själva insatsen personlig assistans från andra näraliggande verksamheter, dels den personkrets som skall vara berättigad till denna stödform. Utgångspunkten för förslagen skall vara att den årliga kostnaden för staten för assistansersättningen inte får överstiga 2 850 mkr beräknat i 1995 års penningvärde. I förhållande till den nuvarande årliga kostnaden innebär detta en neddragning med cirka 900 mkr.

Läsanvisning

Betänkandet omfattar elva avsnitt samt bilagor. I avsnitten 1–3 redovisas assistansreformens inriktning och mål, hur reformen hittills följts upp samt vad den betytt för enskilda brukare. I avsnitt 4 beskrivs kostnadsutvecklingen. Avsnitten 5 och 6 innehåller utredarens allmänna bedömningar av förutsättningarna för uppdraget samt vilka ekonomiska premisser som gäller. I avsnitt 7 redovisas ett antal besparingsalternativ med konsekvensbeskrivningar samt möjligheter att ytterligare förtydliga regelverket. Avsnittet innehåller också kostnadsberäkningar. Ett antal besparingsalternativ, som diskuterats men som av olika skäl inte bedömts som framkomliga, redovisas i avsnitt 8. Frågan om framtida huvudmannaskap för insatsen personlig assistans med hänvisning till kostnadskontroll och kostnadseffektivitet belyses i avsnitt 9. Möjligheter till samordning mellan personlig assistans och handikappersättning respektive vårdbidrag analyseras i avsnitt 10. Därefter, i avsnitt 11, behandlas några utgångspunkter för fortsatta lagtekniska överväganden. Betänkandet avslutas med särskilda yttranden och bilagor.

Bakgrund

Handikapputredningens betänkande Handikapp–Välfärd–Rättvisa är en viktig utgångspunkt för assistansreformen. Ett övergripande mål var att ge människor med omfattande funktionshinder möjlighet att leva som andra, tillförsäkra dem goda levnadsvillkor samt bidra till att den enskilde uppnår jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet. Som mål och inriktning för insatsen personlig assistans angavs bl.a. att stödet skulle vara

personligt och avse alla de funktioner och aktiviteter som ingår i det dagliga livet.

Sedan 1 januari 1994 gäller lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och lagen om assistansersättning (LASS), som innebär en högre ambitionsnivå än socialtjänstlagen (SoL) vad gäller insatsernas karaktär och omfattning. I 9 § LSS anges tio stöd- och serviceinsatser som personer med omfattande funktionshinder har rätt till om behov föreligger. Personlig assistans är en av dessa rättigheter. Den som ingår i personkretsen för LSS, inte har fyllt 65 år samt har behov av personligt stöd i sin dagliga livsföring har rätt till personlig assistans enligt LSS genom kommunen om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Den som har ett sådant behov som uppgår till i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka kan, om vederbörande inte bor i gruppboende eller vårdas på institution, få statlig assistansersättning enligt LASS. Assistansersättning utgår från första timmen och beslutas och handläggs av försäkringskassan.

Socialstyrelsen har givit ut Allmänna råd om LSS och har ett övergripande ansvar för att följa och utvärdera handikappreformen. Riksförsäkringsverket har givit ut Allmänna råd om assistansersättning samt utarbetat föreskrifter för försäkringskassornas handläggning av assistansärenden. Assistansreformens införande har varit förenad med vissa tillämpningsproblem vad gäller bl.a. anhöriga som personliga assistenter, beräkning och redovisning av assistanskostnader samt problem att avgränsa personlig assistans från andra insatser för funktionshindrade. Några ändringar har gjorts för att komma till rätta med dessa problem. Kommuner och kooperativ har fått möjlighet att beräkna och till försäkringskassan redovisa en genomsnittlig timkostnad för samtliga personer som får assistansersättning under året istället för att beräkna och redovisa varje persons kostnader för sig. Sedan februari 1995 gäller en inskränkning i LASS som innebär att assistansersättning inte utgår om den funktionshindrade själv är arbetsgivare för personlig assistent som han lever i hushållsgemenskap med. Arbetstiden för privatanställda personliga assistenter har också lagreglerats.

Funktionshindrade och funktionshindrades organisationer har i olika sammanhang redovisat mycket positiva erfarenheter av den statliga assistansersättningen. Riksrevisionsverket har granskat den statliga assistansreformen vad avser förhållandet mellan intentioner och utfall. RRV:s slutsats är att svårt funktionshindrade i stort har fått det stöd och de nya möjligheter som avsågs med reformen. Den bristande överensstämmelsen mellan reformens intentioner och utfall gäller i första hand kostnaderna och beror framför allt på att det beräknade kostnadsutfallet inte varit relaterat till ambitionsnivån. Det går, enligt RRV, inte att förena en lagstiftning som ger enskilda mycket långtgående rättigheter och som har få begränsningar med en strikt begränsad kostnadsram.

Prop. 1995/96:146
Bilaga

Varför har utredningen tillsatts?

I kompletteringspropositionen för 1995 beräknades årskostnaden för den statliga assistansersättningen till 3 700 mkr i 1995 års priser, vilket skall jämföras med de drygt 2 400 mkr i 1993 års priser som beräknades i LSS-propositionen. Kostnadsökningen på cirka 1 200 mkr i löpande priser kan i allt väsentligt hänföras till att antalet beviljade assistanstimmar per person blivit så många fler än förväntat. Antalet personer som fått beslut om assistansersättning liksom kostnaden per assistanstimme är däremot lägre än vad som förväntades.

	Antal m ersättn	Tim/ vecka	Ersättn/ timme	Kostnad/ år (mkr)
Prognos LSS-prop	7 000	40	170	2 475
Prognos komplette- rings- prop. (1994/95:150)	6 800	66	160	3 700
Utfall 95-10-16	6 250	68	162	3 580
Ass.utredn:s direktiv				2 850

Ytterligare kostnadsökningar kan förväntas i framtiden.

Riksrevisionsverket har i sin granskning av assistansreformen pekat på några kritiska punkter, där en förändrad tolkning och rättspraxis skulle kunna leda till att personkretsen och kostnaderna för assistansreformen ökar. Det gäller kriterierna för att bedöma om en person är berättigad till assistansersättning, bedömningen av barns assistansbehov samt bedömningen av assistansbehov för personer med enbart psykiska funktionshinder. Den sista punkten har fått ökad relevans i samband med psykiatrireformen, som dels givit kommunerna huvudansvaret för att planera och samordna insatser till psykiskt funktionshindrade dels inneburit ett kommunalt betalningsansvar för färdigbehandlade personer inom den psykiatriska slutenvården.

Utredarens allmänna överväganden

Personlig assistans innebär på flera sätt en revolution inom handikappomsorgen. För det första har makten över insatsen flyttats genom att den funktionshindrade nu fått rätt att själv välja av vem och hur insatsen skall utföras. För det andra har insatsen genom LASS knutits till socialförsäkringsområdet, vilket innebär att bedömning och beslut strikt utgår från den enskildes situation och behov i förhållande till lagens bestämmelser. För det tredje innebär LASS att insatsen direkt når dem som har störst behov. För det fjärde har målet varit att ge anhöriga till svårt funktionshindrade stöd och avlastning.

Min uppfattning är att personlig assistans med nuvarande utformning har haft en mycket stor betydelse för många svårt funktionshindrade och att reformen på så sätt varit framgångsrik och motsvarat intentionerna i lagstiftningen.

De faktiska kostnaderna för assistansreformen har, enligt min bedömning, blivit högre än de beräknade av bl.a. följande skäl.

För det första underskattade man kraftigt anhörigas insatser. Att svårt funktionshindrade människor i så stor omfattning fått hjälp av sina familjemedlemmar – föräldrar, syskon, makar, makor, barn – uppdagades först när hjälpbehovet bedömdes i sin helhet och inte bara utifrån vad som måste tillgodoses utöver anhörigas hjälp och insatser.

För det andra fick hjälpen med det vardagliga livet en för den funktionshindrade avsevärt bättre utformning än den traditionella hemtjänsten m.m. Man kan säga att många svårt funktionshindrade människor fick erfara att det fanns en möjlighet att på ett bra sätt kunna göra mer än att äta, stiga upp, klä sig, sova osv. Efterfrågan har därför sannolikt blivit större än på tidigare tjänster.

För det tredje innebär LSS/LASS en högre ambitionsnivå vad gäller insatsernas karaktär och omfattning än vad som följer av SoL.

I vissa fall har kommuner agerat så att svårt funktionshindrade sökt och fått statlig assistansersättning i stället för en insats som kommunen borde stått för. Min bedömning är dock att detta hittills inte haft någon stor betydelse för kostnadsutvecklingen, men att det finns en avsevärd risk för att det i framtiden kommer att ske kostnadsförskjutningar från kommunerna till staten om nuvarande delning av huvudmannaskap kvarstår.

Förutsättningar för besparingsalternativen

Finansieringsprincipen gäller för detta uppdrag. Den innebär att kommuner och landsting inte skall åläggas nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter.

Inskränkningar i den statliga assistansersättningen innebär att kommunerna måste tillhandahålla alternativa insatser enligt LSS eller SoL. En mycket större neddragning än 900 mkr måste därför göras på den statliga assistansersättningen för att besparingarna också skall täcka ökade kostnader i kommunerna.

Jag har beräknat att kommunerna kan få ökade kostnader med cirka 60 procent av vissa av de besparingar som görs på statens assistansanslag. Det innebär att den besparing på 900 mkr som anges i direktiven, i verkligheten måste uppgå till cirka 1 600 mkr för att räcka till för att kompensera kommunerna enligt finansieringsprincipen.

Det är inte möjligt att spara så mycket utan att det innebär försämringar för svårt funktionshindrade. I betänkandet redovisar jag ett antal möjligheter till sådana besparingar. Frågan om vilka av dessa besparingar som skall genomföras är i grunden en politisk fråga. Jag avstår därför från att komma med några egna förslag och från att förorda några alternativ framför andra.

Besparingar för att minska kostnaderna

Nedan redovisade besparingsalternativ innebär sammantaget att statens kostnader för assistansersättningen kan minska med cirka 900 mkr under förutsättning av att kommunerna kompenseras för alternativkostnader med 60 procent av nuvarande kostnader under punkterna (3) och (4). Det måste betonas att det för vissa av alternativen inte varit möjligt att ta fram ett säkert beräkningsunderlag.

- (1) Ersättningen per timme schabloniseras och sänks till 145 kronor i 1995 års priser.
- (2) Aktivitetsersättningen för anhöriga hushållsmedlemmar som är personliga assistenter reduceras till hälften av aktivitetsersättningen för icke-anhöriga assistenter.
- (3) Den enskildes rätt till personlig assistans inträder först fr.o.m. ett hjälpbehov, som uppgår till mer än 40 timmar per vecka.
- (4) Barn under 16 år undantas från rätten till personlig assistans.
- (5) Rätten till personlig assistans i grund- och gymnasieskola (inklusive särskola), daglig verksamhet och barnomsorg upphör.

Ett alternativ till en schablonersättning om 145 kronor per timme och en nedre gräns om 40 timmar per vecka är en schablonisering om 150 kronor och en nedre gräns om 50 timmar. Den senare kombinationen ger sammantaget ungefär samma besparingseffekt som den förra.

Under punkterna till (6) – (9) redovisas ett antal möjligheter att avgränsa och förtydliga den enskildes rätt till personlig assistans. De är dock inte kostnadsberäknade, eftersom detta inte låtit sig göras med någon rimlig säkerhet.

- (6) Anhörigas ansvar för det gemensamma hushållet betonas starkare i lagstiftningen.
- (7) Innehållet i begreppet "personlig assistans" definieras i lagstiftningen. Definitionen bör uttrycka att insatsen personlig assistans skall tillgodose behov av personlig praktisk hjälp.
- (8) Tillämpningen av det s.k. "nålsögat" bekräftas.
De nära behoven (hjälp för att klara sin hygien, för att klä sig eller klä av sig, för att inta måltider eller för att kommunicera med andra) bedöms i ett första steg. Om dessa behov uppgår till i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka bedöms i ett andra steg behov av ytterligare assistans i andra situationer. Det samlade behovet skall, enligt besparingsalternativet ovan (3), uppgå till mer än 40 timmar per vecka.
- (9) De särskilda kraven för bedömning av barns behov uttrycks i lagen.

Lagändringen bör utgå från formuleringar i LSS-propositionen med innebörden att högre behovskrav skall gälla för barn än för vuxna.

Kostnadskontroll och kostnadseffektivitet

Den nuvarande ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna innebär ekonomiska motiv för kommunerna att förskjuta kostnader till staten via assistansreformen. Det gäller t.ex. frågan om personlig assistans i gruppbofäst, assistans i särskilda verksamheter och i samband med insatser för psykiskt funktionshindrade.

Det delade ansvaret och assistansersättningens konstruktion ger inte heller några incitament för att bedriva verksamheten kostnadseffektivt, eftersom ansvaret för finansiering och verksamhet inte följs åt.

Enligt min bedömning finns det därför mycket starka skäl för att kommunen skall bli huvudman för all personlig assistans, om en framtida kostnadskontroll och kostnadseffektivitet skall kunna säkerställas.

Det innebär att insatsen personlig assistans helt skulle regleras i LSS och att lagen om assistansersättning (LASS) kunde upphöra. Kommunerna skulle överta de direkta kostnaderna för assistansersättning och kompenseras för detta med statsbidrag.

Besparingar och instrument för bättre kostnadskontroll måste genomföras även vid ett fortsatt statligt huvudmannaskap om intentionerna i direktiven skall uppnås. Det av regeringen aviserade utgiftstaket (prop. 1994/95:150) för bl.a. socialförsäkringssektorn, understryker ytterligare detta förhållande.

Prop. 1995/96:146
Bilaga

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 mars 1996

Närvarande: statsrådet Hjelm-Wallén, ordförande, och statsråden Hellström, Peterson, Thalén, Freivalds, Persson, Tham, Blomberg, Hedborg, Andersson, Winberg, Uusmann, Nygren, Ulvskog, Lindh, Johansson

Föredragande: statsrådet Thalén

Regeringen beslutar proposition 1995/96:146 Vissa frågor om personlig assistans

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EG-regler
---------------------------	---	--

Lag om ändring i 6 §
lagen (1993:389) om
assistansersättning