

# Sammanfattning

## Uppdrag

Assistanskommittén har i uppdrag av regeringen att göra en bred översyn av personlig assistans för vissa personer med funktionshinder. Enligt direktiven skall kommittén använda utredningstiden så att ett första delbetänkande ägnas åt vissa frågor, som gäller utförande av personlig assistans.

Det handlar om att:

- kartlägga och analysera verksamheter med personlig assistans utifrån olika kategorier av anordnare: kommunala, kooperativa, enskilda och de fall då brukarna själva är anordnare (analysen skall innefatta olika kvalitetsaspekter ur ett brukarperspektiv),
- överväga och föreslå hur lämpliga former av tillsyn av enskilda verksamheter som bedriver verksamhet med personlig assistans skall utformas, t.ex. när det gäller kostnadskontroll och kvalitetsfrågor,
- analysera förutsättningarna för att införa ett krav på tillstånd för verksamheter med personlig assistans,
- behandla frågor om regleringen av timbeloppet för den statliga assistansersättningen så att utrymmet för missbruk minskar.

Innehållet i detta delbetänkande handlar främst om vilka krav som skall ställas på dem som, på de assistansberättigades uppdrag, anordnar personlig assistans. Frågor om behovsbedömning, personkrets, kostnadsutveckling, förhållande till andra insatser m.m. återstår att behandla under Assistanskommitténs fortsatta arbete.

Delbetänkandet skall redovisas senast den 30 november 2005, medan Assistanskommitténs samlade uppdrag skall slutföras senast den 31 mars 2007.

### Vad är personlig assistans?

Personlig assistans regleras i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS).

Med personlig assistans avses enligt 9 a § LSS personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med sin personliga hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade. Detta stödbehov kallas grundläggande behov. Den som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov har även rätt till personlig assistans för andra personliga behov. För att en person skall kunna komma i fråga för bedömningen av rätten till personlig assistans måste personen anses tillhöra personkretsen i 1 § LSS.

I 5-6 §§ LSS anges övergripande syften och mål för alla de insatser som omfattas av lagen. I förarbetena till LSS och LASS motiveras införandet av rätten till personlig assistans. Där anges självbestämmande och inflytande som viktiga skäl till införandet av en rätt till personlig assistans (prop. 1992/93:159).

Sedan den 1 juli 2005 innehåller 6 § LSS ett krav på att verksamhet enligt denna lag skall vara av god kvalitet. Vidare anges att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande skall utvecklas och säkras.

LASS reglerar det ekonomiska ansvaret när det gäller viss personlig assistans. Lagen innehåller inga särskilda formuleringar om syfte och mål med personlig assistans.

Kommunen och staten är huvudmän för insatsen personlig assistans. Kommunen fattar beslut enligt LSS och staten, genom Försäkringskassan, enligt LASS. För personlig assistans som innebär att den assistansberättigade behöver hjälp med de grundläggande behoven i genomsnitt högst 20 timmar per vecka har kommunen

hela det ekonomiska ansvaret. Om de grundläggande behoven i genomsnitt överstiger 20 timmar per vecka har man rätt att få statlig assistansersättning. Även vid dessa beslut har kommunen ekonomiskt ansvar för de 20 första timmarna.

### Vilka anordnar personlig assistans?

#### *Anordnartyper*

Den assistansberättigade kan välja mellan att låta assistansen organiseras av sin kommun, ett kooperativ eller en annan enskild verksamhet (t.ex. ett företag) alternativt själv vara arbetsgivare för sina assistenter.

Enligt Försäkringskassans statistik anlitar de flesta assistansberättigade kommunen som assistansanordnare. Den anordnartyp som ökat kraftigast sedan assistansreformen genomfördes är den som kallas "annan serviceorganisation" och som utgörs av olika sorters företag. De lokala variationerna är stora när det gäller andel assistansberättigade med enskilda anordnare. Av de tre största arbetsgivartyperna beviljades assistansberättigade som anlitar kooperativ flest timmar i veckan i slutet av år 2004. (Det finns inga motsvarande uppgifter om fördelningen av den assistans som enbart anordnas enligt LSS på olika anordnartyper.)

Försäkringskassan påpekar i sin redovisning av dessa uppgifter att siffrorna är osäkra och bör tolkas försiktigt. Försäkringskassans länskontor i Västra Götaland har hösten 2005 granskat uppgifterna om anordnare i länet. Granskningen visar att kommunernas och kooperativens andelar i detta län har överskattats medan företagens andel varit för låg.

#### *Enskilda assistansanordnare*

Sammanlagt betalades statlig assistansersättning i slutet av år 2004 ut till cirka 330 kooperativ och företag. Omkring två tredjedelar av de enskilda anordnarna på listan hade sin hemvist i landets tre största län. I de övriga länen fanns det upp till ett drygt dussin enskilda anordnare. Några regionala mönster är svåra att urskilja. Enskilda anordnare kan ha uppdrag av assistansberättigade i flera kommuner eller län. Exempel från enstaka län visar att det kan finnas 1 520 sådana "riksanordnare".

En enkätundersökning som Assistanskommittén genomfört bland omkring 100 enskilda assistansanordnare visar att variationen är stor när det gäller antal uppdrag från assistansberättigade. I grova drag är marknaden delad i tre någorlunda stora andelar assistansanordnare som anlitas av 1-2 assistansberättigade, 3-9 assistansberättigade respektive 10 eller fler assistansberättigade. Några enskilda assistansanordnare, särskilt några företag, är mycket stora. Av dem som svarat på enkäten anlitas fyra enskilda anordnare av drygt 100-500 assistansberättigade.

Samma variation i storlek finns om man ser till antalet anställda personliga assistenter. Även här finns det tre någorlunda lika stora andelar med 1-9 anställda assistenter, 10-35 anställda assistenter respektive 36 eller fler anställda assistenter.

I enkätundersökningen uppger omkring hälften av de enskilda assistansanordnarna att de räknar med att expandera i framtiden när det gäller antalet assistansberättigade eller personliga assistenter, medan omkring en fjärdedel inte gör det.

Omkring en fjärdedel av de enskilda assistansanordnarna har en särskild inriktning på verksamheten. De vanligaste inriktningarna tycks gälla funktionshinder (psykiskt eller fysiskt), hur aktiv den assistansberättigade själv är genom att t.ex. ta på sig arbetsledaransvar samt barn och ungdomar.

En stor andel av de enskilda assistansanordnarna är medlemmar i någon arbetsgivar- eller branschorganisation.

### **Tillsyn och andra former av kontroll vid anordnande av personlig assistans**

#### *Den enskilde individen har en nyckelroll*

Utgångspunkten för dagens system är att den enskilde individen, som ansöker om och beviljas personlig assistans, skall ha så stort självbestämmande som möjligt över sin assistans. Det innebär att den grundläggande kontrollen över assistansen skall utövas av den assistansberättigade. Övriga aktörer skall ge goda förutsättningar för den assistansberättigade att utföra denna kontroll och vid behov komplettera kontrollen med mer strukturella eller oberoende insatser.

Centrala inslag i den enskildes kontroll är möjligheten att ansöka om personlig assistans, möjligheten att överklaga beslut om personlig assistans samt möjligheten att fritt välja och byta assistansanordnare. För att den enskilde skall kunna bestämma över assistansen krävs kunskap om lagfästa rättigheter, information om vilka anordnare som det går att välja mellan, överblick över skillnader mellan dessa och insikt om hur assistansersättningen används och redovisas hos olika anordnare.

### *Social tillsyn*

I Assistanskommitténs direktiv skriver regeringen att det finns oklarheter kring huruvida enskilda assistansanordnares verksamhet omfattas av länsstyrelsernas eller Socialstyrelsens tillsynsansvar enligt 25–26 §§ LSS. De kontakter som kommittén haft med olika länsstyrelser understryker detta. På frågan om länsstyrelsen har tillsyn över enskilda assistansanordnare har det givits tre olika svar.

Ärenden och frågor om personlig assistans spelar en blygsam roll i den sociala tillsynen i dag. De tillsynsärenden som förekommit har i huvudsak gällt kommunalt anordnad assistans. Ärendena om enskilt anordnad assistans är få och berör ofta på något sätt även kommunen. Assistansberättigade som är egna arbetsgivare förekommer i några ärenden. Även Försäkringskassans länskontor får anmälningar om missförhållanden eller misstänkta brister i verksamheter med personlig assistans, inte minst om påstådda kvalitetsbrister.

Det förekommer att länsstyrelser har kontakt med Försäkringskassan vid vissa frågor eller ärenden rörande personlig assistans. Kontakterna med kommunerna varierar. Några länsstyrelser har gemensamma temadagar och liknande om LSS-frågor, andra har i huvudsak kontakt i samband med ärenden och frågor. Åtminstone i ett län pågår sedan flera år en organiserad samverkan mellan länsstyrelse, Försäkringskassa och kommuner.

### *Etiska frågor*

Etiska bedömningar har anförts som argument mot tillsyn av verksamheter med personlig assistans. Socialstyrelsen, som år 2000 hade i uppdrag av regeringen att utreda behovet av en förstärkt tillsyn av

enskilda assistansanordnare, har sett en risk för att en utökad tillsyn skulle komma i konflikt med intentionerna i LSS om inflytande och självbestämmande för den enskilde assistansberättigade.

Assistanskommittén har lagt särskild vikt vid de etiska frågorna. Vid ett seminarium med forskare samt företrädare för brukarorganisationer, myndigheter och assistansanordnare underströk flera deltagare att statlig tillsyn, i förening med tillståndskrav för enskilda assistansanordnare, kan bidra till att den assistansberättigade får större möjligheter att använda sin valfrihet som ett medel för ökat självbestämmande. Tillsynen måste dock utformas med tanke på de särskilda förhållandena som finns just vid personlig assistans, främst den assistansberättigades nyckelroll för kvalitetskontrollen. Tillsyn får inte genomföras så att statliga myndigheter tar över denna kontrollfunktion, de måste tvärtom syfta till att stärka denna.

#### *Arbetsmiljötillsyn*

Som framgår av våra direktiv råder ingen större oklarhet om tillsynen av arbetsmiljö vid personlig assistans. Arbetsmiljölagen (1977:1160) gäller för alla juridiska personer som bedriver verksamhet med personlig assistans. Om den enskilde själv är arbetsgivare till sina personliga assistenter, gäller i stället lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete. Arbetsmiljöverket utövar tillsyn över båda lagarna. Lagen om arbetstid m.m. i arbetsgivarens hushåll ställer betydligt lägre krav på arbetsgivaren och ger tillsynsmyndigheten sämre möjligheter att ingripa mot brister i arbetsmiljön. En särskild utredare, som nu ser över vissa delar av arbetsmiljölagen, skall pröva om det är lämpligt att upphäva det undantag som gäller arbete i arbetsgivarens hushåll.

#### *Uppföljning och kontroll av assistansersättning*

I dag kontrollerar Försäkringskassan användningen av den statliga assistansersättningen genom att den assistansberättigade redovisar hur många assistanstimmar denne använt, vem som arbetat som personlig assistent och till vilka kostnader ersättning som utgått

med förhöjt timbelopp uppgått till. Staten har inga juridiska instrument, utom vid återkrav, för att kontrollera hur pengar som betalats ut enligt LASS har använts. Möjligheterna till återkrav är begränsade.

## Kvalitet och kostnader hos olika anordnare

### *Enkät till assistansberättigade*

För att få en bättre kunskap om hur assistansberättigade ser på den personliga assistansen, gav Assistanskommittén SCB i uppdrag att genomföra en enkätundersökning som riktade sig till personer som erhåller assistansersättning genom Försäkringskassan.

Undersökningen genomfördes i början av år 2005 som en postenkät till 915 slumpmässigt utvalda personer som får sin assistans genom kommunen, kooperativ eller annan serviceorganisation, som ofta är ett privat företag. Assistansberättigade som själva är arbetsgivare för sina assistenter ingår därmed inte i undersökningen.

Resultaten visar att det finns skillnader mellan anordnartyper när det gäller valmöjligheter och bestämmanderätt. Överlag har assistansberättigade minst att säga till om när de har assistans i kommunal regi. Störst självbestämmande finns i brukarkooperativen. Assistansberättigade som uppdrar åt företag att anordna den personliga assistansen har genomgående bättre möjligheter att själva bestämma än de som ger kommunen samma uppdrag, men något sämre möjligheter än dem som är med i ett brukarkooperativ.

Det finns också vissa mindre skillnader mellan könen. På ett par områden är dessa skillnader dock lite tydligare. Männen har i större utsträckning kunnat välja mellan fler än en anordnare i jämförelse med kvinnorna. Vidare har männen haft större möjligheter än kvinnorna att välja assistenter.

Generellt tycks de som är äldre än 55 år ha sämre påverkansmöjligheter och sämre valfrihet än de yngre åldersgrupperna. Både i fråga om att påverka kraven i samband med rekrytering av assistenter och möjligheten att välja assistenter har den äldre åldersgruppen ett sämre läge. Skillnaderna kan till viss del förklaras av att äldre i högre utsträckning än de yngre har assistans i kommunal regi.

Assistansen tycks fungera väl för de allra flesta. Totalt uppger 57 procent att assistansanordnaren i stor utsträckning kan erbjuda den personliga assistans som de allra helst vill ha. Även här är andelen lägst bland de assistansberättigade som får sin personlig assistans genom en kommun.

#### *Avtal*

Enligt Försäkringskassans regelverk skall det finnas ett skriftligt avtal mellan den assistansberättigade och anordnaren för att assistansersättning skall betalas ut. Att döma av resultaten från Assistanskommitténs enkätundersökning bland assistansberättigade gäller inte detta alltid. Av dem som har kommunal assistans uppger 48 procent att det finns ett skriftligt avtal med anordnaren. För dem som valt brukarkooperativ är motsvarande andel 91 procent och för övriga anordnare 86 procent.

Enkätundersökningar som Assistanskommittén genomfört bland kommuner och enskilda assistansanordnare ger en liknande bild. Enligt dessa har 85 procent av de enskilda anordnarna skriftliga avtal med assistansberättigade. Av kommunerna uppgav 40 procent att de har avtal med alla eller flertalet assistansberättigade medan 33 procent uppger att de har det med en mindre del.

Att utveckla mallar och liknande för avtal om personlig assistans har varit en viktig del av det arbete som genomförts för att utveckla kvaliteten i den personliga assistansen. Någon "branschpraxis" har dock inte utvecklats.

Assistanskommittén har studerat nästan 140 avtal mellan assistansanordnare och assistansberättigade från nio olika län. Avtalen gäller verksamhet hos såväl företag och kooperativ som kommuner. Studien ger en bild av hur bl.a. arbetsgivaransvar, hantering av assistansersättning, kvalitet, uppsägningstid och tvistlösning har reglerats i avtalen. Det samlade intrycket är att det inte finns någon enhetlighet på någon av de punkter som tas upp i studien. Skillnader finns mellan olika anordnartyper och mellan anordnare inom samma kategori. Mest lika är kooperativens avtal. Genomgången visar också att det förekommer att anordnare tillämpar olika avtalsvillkor gentemot assistansberättigade.



*Användning av ersättning för personlig assistans*

Det finns två olika sätt att redovisa kostnader för personlig assistans: individuell och kollektiv redovisning. Redovisningarna är inte kopplade till några krav på redovisning till de myndigheter som betalar ut assistansersättning, utom vid förhöjd ersättning där kostnader för varje assistansberättigad skall redovisas till Försäkringskassan. Redovisningarna används således främst internt hos assistansanordnare. Ofta, men inte alltid, är de tillgängliga för de assistansberättigade.

I likhet med arbetsmarknaden i övrigt bestäms lönerna för de personliga assistenterna genom förhandlingar med arbetsmarknadens parter i de fall kollektivavtal gäller. Det finns i dag fem arbetsgivarorganisationer som sluter kollektivavtal rörande personliga assistenter med Kommunal<sup>1</sup>. Sveriges Kommuner och Landsting är den största, därefter följer KFO och Vårdföretagarna. Statistik från ett par av dessa organisationer visar att spridningen i löner är stor bland personliga assistenter. De som är timavlönande har normalt lägre lön än dem som är anställda med månadslön, särskilt i kommunerna. Någon samlad statistik över de löner som gäller för de oorganiserade arbetsgivarna finns inte.

Som nämnts är kommunerna skyldiga att ingripa om assistenten hos en enskild anordnare på grund av sjukdom eller annan orsak inte kan utföra sitt arbete. Någon samlad bild av kommunernas kostnader i samband med basansvaret finns inte. En indikation på att kostnader för sjuklöneersättning m.m. ökar kan vara att kommunernas sammanlagda kostnader för personlig assistans nästan fördubblades under åren 1999–2003 samtidigt som antalet personer med assistans enbart enligt LSS bara ökade marginellt.

I Assistanskommitténs enkätundersökningar bland kommuner och enskilda assistansanordnare har dessa fått besvara frågor som gällde hur ofta och på vilket sätt kommunerna bistår de enskilda anordnarna. Av enkätsvaren framgår att kommuner ibland måste bistå företag och kooperativ för att deras brukare skall få den assistans de behöver, men att det inträffar sällan. Att frekvensen inte behöver säga hela sanningen framgår av ett antal öppna svar från dem som besvarat kommunenkäten. Vissa ser ansvaret att fungera som "back up" för enskilda anordnare som ett problem och menar att de enskilda anordnarna inte alltid tar sitt ansvar. Dessa

---

<sup>1</sup> Sveriges Kommuner och Landsting, KFO, KFS, Vårdföretagarna och Arbetsgivaralliansen.

synpunkter har också framförts vid de tillfällen som Assistanskommittén mött företrädare för kommunerna.

I olika sammanhang har det förekommit exempel på att vissa enskilda anordnare använt den del av assistansersättningen som "blivit över", sedan löner och andra nödvändiga kostnader betalats, till stora vinster för ägare och fri konsumtion för assistansberättigade. Många av de aktörer som Assistanskommittén haft kontakt med har givit konkreta bilder av vad det kan handla om. Någon samlad bild av detta har dock inte gått att få fram.

### **En tydligare och mer aktiv tillsyn**

#### *God kvalitet i verksamheter med personlig assistans*

*Assistanskommittén bedömer* att det behövs en tydligare och mer aktiv tillsyn av verksamheter med personlig assistans. Det gäller oavsett om kommunen eller staten finansierar assistansen eller om den anordnas i kommunal eller enskild regi.

Formerna för tillsynen och det dagliga tillsynsarbetet bör utformas så att flera olika intressenter har nytta av tillsynen av personlig assistans. Det gäller assistansberättigade och organisationer för assistansberättigade, anordnare och anordnarorganisationer, assistenter och deras fackliga företrädare, forskare, stat och kommuner samt medborgare.

#### *En samlad syn på personlig assistans oavsett finansiering och anordnare*

*Assistanskommittén bedömer* att en tydligare och mer aktiv tillsyn av personlig assistans måste utgå från en samlad syn på insatsen personlig assistans. Något annat strider mot assistansreformens intentioner.

*Assistanskommittén föreslår* att LASS kompletteras med ett stycke om att reglerna i LSS i tillämpliga delar också gäller vid personlig assistans för vilken det utgår assistansersättning. Vidare kompletteras och förtydligas LSS så att även Försäkringskassans ansvar för insatsen personlig assistans framgår i denna lag.

*Ett tydligare ansvar för tillsynen*

*Assistanskommittén bedömer* att staten bör ha det samlade ansvaret för tillsynen av verksamheter med personlig assistans. Frågor om personlig assistans bör bli en del av statens sociala tillsyn. Den sociala tillsynen av verksamheter med personlig assistans bör dels bedrivas genom enskilda ärenden till följd av anmälningar och andra kontakter, dels genom löpande inspektioner av verksamheter med personlig assistans.

Ökad samverkan mellan olika berörda statliga myndigheter i syfte att belysa såväl kvalitets- som arbetsmiljö- och kostnadsfrågor är en viktig del av utvecklingen av en tydligare och mer aktiv tillsyn.

*Assistanskommittén föreslår* att LSS preciseras så att det framgår att länsstyrelsernas tillsyn avser all verksamhet enligt denna lag, dvs. utan undantag med hänsyn till andra regler eller omständigheter. LSS kompletteras också med en bestämmelse som anger att länsstyrelserna skall främja samverkan mellan andra berörda myndigheter.

Vidare föreslår kommittén att LSS ändras så att det framgår att kommunerna inte har tillsyn över enskilda verksamheter med personlig assistans. Bestämmelserna om anmälningskyldighet vid allvarliga missförhållanden i LSS bör dessutom ändras så att de bättre överensstämmer med förutsättningarna vid personlig assistans.

*Tydligare kriterier för att bedöma kvalitet vid personlig assistans*

*Assistanskommittén bedömer* att en tydligare normering av kvalitet i personlig assistans behövs som underlag för tillsyn och tillstånd. Kvalitetsarbete vid personlig assistans bör syfta till att säkerställa att vissa mål uppnås och vissa krav uppfylls samt möjligheterna att göra detta på olika sätt så att det värde som finns i mångfalden bevaras. Den assistansberättigades upplevelse av assistansen och dess effekter är utgångspunkt för kvalitetsarbetet. Kvalitet i hela processen, från den information som ligger till grund för ansökan om personlig assistans till förbättringar av den assistans som utförs, bör beaktas.

Kriterier som klargör förutsättningarna för hur assistansen utförs bör snabbt formuleras som underlag för tillsynen i ett första skede. I första hand handlar detta om preciseringar av vad som nu

anges i lagstiftning och förarbeten. Kriterier som kan användas för att avgöra om förutsättningarna är tillräckliga och de rätta för att uppnå målen för personlig assistans bör utvecklas efter hand av Socialstyrelsen. Sådana kriterier kan inte formuleras innan det finns en systematiskt uppbyggd kunskap att referera till.

*Assistanskommittén föreslår* att krav på skriftliga avtal mellan den person som är beviljad ersättning för personlig assistans och den anordnare som denne väljer införs i LSS. Kravet skall gälla oavsett om assistansen enbart finansieras av kommunen eller av staten. Kravet skall också gälla oavsett om assistansen anordnas i kommunal eller enskild regi. Assistansberättigade som är arbetsgivare för sina assistenter omfattas inte av kravet.

Kommittén föreslår också regler i 13 c § LSS om avtalens utformning och innehåll. Avtalen skall vara tydliga och lättfattliga samt reglera verksamheten på vissa punkter som är centrala för god kvalitet i personlig assistans. Vårt förslag innebär att ett skriftligt avtal om personlig assistans alltid minst skall innehålla uppgifter om vad som överenskommit om

1. innebörd av arbetsgivaransvar och former för arbetsledning,
2. anordnarens arbete för god kvalitet och god kompetens samt hur verksamheten skall dokumenteras,
3. den assistansberättigades möjligheter till inflytande över när, hur, var och av vem assistansen utförs,
4. hur anordnaren tillgodoser stödbehovet under tid då ordinarie personal tillfälligt saknas,
5. om vad som gäller för de personliga assistenternas arbetsmiljö,
6. hur anordnaren reglerar förhållandet med anställda i fråga om anställningsvillkor och ansvarsförsäkringar,
7. hur den assistansberättigade kan se vad anordnaren har använt ersättning för personlig assistans till,
8. anordnarens kostnader för administration av assistansen,
9. regler för omkostnader och sparande av assistansersättning samt ekonomiska konsekvenser vid byte av assistansanordnare,
10. bindningstid, uppsägningstid och former för tvistlösning.

Vi föreslår också att avtalen innehåller information om anmälningsplikten ("lex Sarah") enligt 24–24 d §§ LSS och om tystnadsplikt enligt 29 § LSS.

Socialstyrelsen bör få i uppdrag av regeringen att, i samverkan med länsstyrelserna, bedöma det underlag som nu finns för att utveckla bedömningskriterier när det gäller måluppfyllelse vid personlig assistans och föreslå hur underlaget kan förbättras och bedömningskriterier kan utvecklas på sikt.

#### *Tillstånd för enskilda assistansanordnare*

*Assistanskommittén bedömer* att tillståndsplikt för enskilda assistansanordnare är ett viktigt medel för att uppnå en tydligare och mer aktiv tillsyn av personlig assistans. Tillstånd för enskilda assistansanordnare kan också göra det lättare för de assistansberättigade att överblicka vilka anordnare som finns att välja mellan. Dagens krav på tillstånd för annan enskild verksamhet enligt LSS kan dock bara delvis användas för tillstånd till enskilda assistansanordnare.

*Assistanskommittén föreslår* att LSS kompletteras med en bestämmelse om att också assistansanordnare måste ha tillstånd för detta av länsstyrelsen i det län där den assistansberättigade är bosatt. Bestämmelserna i LSS om sanktioner och överklaganden skall gälla också vid tillstånd till enskilda assistansanordnare.

Vidare föreslår kommittén att LSS-förordningen kompletteras med särskilda bestämmelser om de krav som bör ställas för tillstånd till enskilda assistansanordnare. Assistansberättigade och andra intresserade skall på Internet kunna se vilka enskilda anordnare som beviljats tillstånd.

Det skall dessutom införas en bestämmelse i LSS om att assistansberättigade som är arbetsgivare för sina assistenter enligt 23 § LSS skall vara skyldiga att anmäla sin verksamhet hos länsstyrelsen.

#### **Ökad uppföljning och kontroll av assistansersättning**

##### *Ändamålsenlig användning av assistansersättning*

*Assistanskommittén bedömer* att de myndigheter som betalar ut ersättning till personlig assistans måste kunna följa upp och kontrollera till vad ersättningen används i syfte att säkerställa en ändamålsenlig användning och bevara assistansreformens trovärdighet. Samtidigt måste fördelarna med en schabloniserad timerersättning tas till vara även i fortsättningen.

*Assistansersättning skall endast användas till kostnader för personlig assistans*

*Assistanskommittén bedömer* att det behövs en generell reglering i lag om att ersättning för personlig assistans endast får användas till kostnader för personlig assistans. Utan en tydlig sådan reglering kommer utbetalande myndigheter även i fortsättningen att sakna möjligheter att agera i situationer där assistansersättning används till annat än kostnader för personlig assistans. En generell reglering av vilka kostnader som får täckas med assistansersättning skall gälla oavsett om staten eller kommunen betalar ut ersättningen. De ytterligare föreskrifter som regeringen får meddela bör dock endast avse den statliga assistansersättningen.

*Assistanskommittén föreslår* att det införs bestämmelser i LSS och LASS om att ersättning för personlig assistans endast får användas till kostnader för personlig assistans.

*Huvuddelen av assistansersättningen reserveras för lönekostnader*

*Assistanskommittén bedömer* att det, för en god uppföljning och kontroll över hur assistansersättningen används, behövs regler som anger hur denna ersättning skall fördelas mellan olika ändamål. En nivå för hur stor andel av assistansersättningen som minst skall användas till lönekostnader bör fastställas. För anordnare som inte når upp till denna nivå blir det aktuellt att återbetala assistansersättning.

*Assistanskommittén föreslår* att regeringen fastställer att minst 85 procent av assistansersättningen skall användas till lönekostnader för personliga assistenter. Anordnaren skall redovisa lönekostnaderna för personliga assistenter kollektivt för samtliga assistansanvändare. (Med lönekostnader avser kommittén inte bara lön som betalas ut till den personliga assistenten utan även tillkommande lönebikostnader, såsom arbetsgivaravgifter och olika former av försäkringar.) Redovisningen görs en gång per år i samband med övrig redovisning. Den anordnare som vid redovisningen av lönekostnaderna för de personliga assistenterna inte når upp till denna fastställda lägsta nivå skall återbetala mellanskillnaden mellan faktiska lönekostnader och den nivå som fastställts.

Vidare föreslår kommittén att Försäkringskassan skall få kontrollera riktigheten i de uppgifter om löneläget som assistansanordnaren redovisat. Hur kontrollen skall utföras får Försäkringskassan bestämma. Skatteverket skall på begäran av Försäkringskassan lämna uppgifter rörande assistansanordnarens sammanlagda lönekostnader för personliga assistenter.

Assistanskommittén konstaterar att flertalet anordnare har ett genomsnittligt löneläge för personlig assistans som överensstämmer med eller överstiger 85 procent av assistansersättningen. Det finns, enligt kommittén, inga skäl för Försäkringskassan att genomföra generella kontroller av riktigheten i de uppgifter dessa redovisar om lönenivån.

*Kostnader för personlig assistans skall redovisas och kunna verifieras av betalningsmottagaren*

Assistanskommittén bedömer att alla kostnader för personlig assistans skall kunna granskas. Försäkringskassan bör därför ha möjlighet att begära in uppgifter från en anordnare om det finns anledning att ifrågasätta kostnader som anordnare uppgivit. Redovisningen av kostnaderna sker i huvudfallet en gång per år.

Assistanskommittén föreslår att assistansersättning skall betalas ut till den eller de anordnare som den assistansberättigade angivit till Försäkringskassan och skrivit avtal med. Samtliga anordnare skall ha tillstånd, med undantag för kommuner och assistansanordnare som är arbetsgivare för sina assistenter. Vid särskilda fall skall en anordnare, på uppdrag av den assistansberättigade, ha möjlighet att låta annan utan tillstånd utföra assistans.

Vidare föreslår kommittén att assistansersättning skall beviljas för en tidsperiod om längst ett år. Anordnaren skall till Försäkringskassan redovisa förhållandet mellan lämnad assistans och beviljat antal timmar. Principerna för den månatliga redovisningen av i vilken omfattning en assistansberättigad använt assistanstimmar ändras inte. Den slutliga avräkningen, som medför avräkning av assistanstimmar, sker en gång om året. Anordnaren skall också redovisa hur assistansersättning använts, både när det gäller ersättning som betalats ut med schablon och med förhöjt belopp.

De kostnader som inte avser löner skall enligt ändring i LASS-förordningen redovisas i form av kostnadsslag: assistansomkostnader, utbildningsomkostnader, arbetsmiljö- och personalom-

kostnader, sparad assistansersättning samt administration. Kostnaderna inom dessa kostnadsslag får sammanlagt inte överstiga 15 procent av assistansersättningen.

#### *Sanktioner vid brott mot regler om assistansersättning*

*Assistanskommittén bedömer* att det krävs sanktioner mot de anordnare som inte följer reglerna, om en reglering av vad assistansersättningen får användas till skall bli verkningsfull.

*Assistanskommittén föreslår* att Försäkringskassan genom ändringar i LASS skall få möjlighet att återkräva den del av assistansersättningen som anordnaren inte använt till kostnader för personlig assistans. Det är den betalningsmottagande anordnaren som skall vara återbetalningsskyldig för inte nyttjade timmar sedan slutavräkning gjorts. I vissa andra situationer skall Försäkringskassan kunna besluta om att inte betala ut assistansersättning till en enskild anordnare som den assistansberättigade angivit eller till en assistansberättigad som är arbetsgivare för sina personliga assistenter.

Om den assistansberättigade inte anger någon annan anordnare som betalningsmottagare skall Försäkringskassan få besluta att betala ut assistansersättningen till den assistansberättigades kommun. Inför beslut om att betala ut assistansersättning till en annan anordnare än den som den assistansberättigade angivit skall Försäkringskassan tillgodose att den assistansberättigades rättigheter tas till vara och informera länsstyrelsen om hur detta har skett.

Kommunerna skall genom en ändring i LSS-förordningen få samma möjligheter som Försäkringskassan till återkrav och beslut om att betala ut ersättning till en annan anordnare än den som den assistansberättigade angivit.



## Konsekvenser

### *Förväntade effekter*

Generellt bedömer Assistanskommittén att de presenterade förslagen ger följande konsekvenser:

- för assistansberättigade leder de till bättre överblick över utbudet av anordnare, större tydlighet om hur dessa arbetar och större tydlighet om den egna personliga assistansen,
- för assistansanordnare leder de till ökad tydlighet om det ansvar som följer med att anordna personlig assistans på den assistansberättigades uppdrag, såväl när det gäller kvalitetsfrågor som hantering av assistansersättning,
- för stat och kommuner (som handläggare och finansärer av personlig assistans) leder de till nya möjligheter att genom tillsyn, uppföljning och kontroll säkerställa att assistansersättning används till en personlig assistans av god kvalitet.

Förslagen har inte utformats i avsikt att förändra de personliga assistenternas förhållanden, men kommittén bedömer att förslagen ökar assistansanordnarnas ekonomiska incitament att betala löner m.m. i nivå med gällande kollektivavtal inom området. Detta kan i sin tur också ha positiva effekter på kvaliteten i den personliga assistansen.

### *Uppföljning*

Assistanskommittén föreslår att regeringen ger Socialstyrelsen i uppdrag att, i samverkan med andra berörda myndigheter, följa upp och utvärdera effekterna av dessa förändringar. Inte minst är det angeläget att de förändringar som gäller hanteringen av assistansersättning studeras utifrån hur de påverkar kvaliteten ur den assistansberättigades perspektiv, särskilt möjligheterna att utöva självbestämmande genom val av assistansanordnare och avtal med dessa.

*Resursförstärkningar och finansiering*

I kapitel 7 föreslår vi vissa resursförstärkningar för länsstyrelsernas löpande sociala tillsyn samt vissa uppdrag till Socialstyrelsen.

I Assistanskommitténs uppdrag ingår att lämna förslag som kan dämpa och stabilisera kostnadsutvecklingen för personlig assistans samt föreslå en effektivare tillämpning av personkrets- och behovsbedömningen. Förslag om detta skall enligt direktivet lämnas i ett senare betänkande. Assistanskommittén kan inte hänvisa till dessa kommande förslag för att finansiera en mer aktiv tillsyn samt en ökad uppföljning och kontroll av assistansersättningen. Kommittén vill dock framhålla att förslagen om resursförstärkningar är nödvändiga investeringar för en bättre kontroll av kostnadsutvecklingen och en effektivare tillämpning av personkrets- och behovsbedömningen.

Staten kan under en första tid få vissa intäkter genom återbetald assistansersättning. Assistanskommittén vill dock framhålla att det är osäkert vilka belopp det i praktiken kan bli och hur dessa kommer att förändras över tid. Initialt kan de möjligen bidra till finansieringen av de utvecklings- och uppföljningsinsatser som kommittén föreslår, men de kan inte ligga till grund för en långsiktigt hållbar finansiering av i första hand tillsyn av verksamheter med personlig assistans.