

Kommittédirektiv



Översyn av personlig assistans för vissa personer med funktionshinder

Dir.
2004:107

Beslut vid regeringssammanträde den 15 juli 2004.

Sammanfattning av uppdraget

En parlamentarisk kommitté tillkallas för att göra en bred översyn av personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS). De nationella målen för handikappolitiken skall utgöra en utgångspunkt för kommitténs överväganden och förslag.

Kommittén skall,

- kartlägga och analysera hur assistansreformen fungerar i praktiken ur kvinnors, mäns, flickors och pojkars perspektiv och om den fungerar i enlighet med assistansreformens intentioner,
- undersöka IT och IT-baserade hjälpmedel i kombination med bostadsanpassning som alternativa lösningar och komplement till personlig assistans samt analysera villkor och förutsättningar för andra angränsande stödformer att utgöra reella alternativ till personlig assistans,
- med särskilt fokus på personkrets- och behovsbedömningen, kartlägga och analysera hur regleringen av den personliga assistansen tillämpas samt föreslå hur regleringen kan ändras för att tillämpningen skall kunna bli bättre och mer effektiv,
- genomföra en studie av yrket som personlig assistent,
- kartlägga och analysera olika verksamheter med personlig assistans med utgångspunkt i vem som anordnar assistans-

en samt överväga och föreslå hur lämpliga former av tillsyn av enskilda verksamheter med personlig assistans skall utformas,

- kartlägga och analysera konsekvenserna av statens och kommunernas gemensamma finansieringsansvar för den personliga assistansen, liksom förekomsten av kostnadsförskjutningar mellan stat, kommun och landsting,
- analysera orsakerna till kostnadsutvecklingen och föreslå åtgärder som dämpar och stabiliserar den samt förbättrar kostnadskontrollen, samt
- redovisa kostnadsberäkningar och konsekvensanalyser för förslagen.

Kommittén skall redovisa den del av uppdraget som avser lämpliga former av tillsyn av enskilda verksamheter med personlig assistans i ett delbetänkande senast den 31 augusti 2005.

Kommittén skall slutredovisa uppdraget senast den 31 december 2006.

Bakgrund

De nationella målen för handikappolitiken

De nationella målen för handikappolitiken är:

- en samhällsgemenskap med mångfald som grund,
- att samhället utformas så att människor med funktionshinder i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet, samt
- jämlikhet i levnadsvillkor för flickor och pojkar, kvinnor och män med funktionshinder.

De nationella målen har FN:s standardregler för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet som grund. För att personer med funktionshinder ska få möjlighet till full delaktighet, självständighet och inflytande krävs att samhället utformas med respekt för alla människors lika värde och rätt att få sina grundläggande behov tillgodosedda. Utformningen av olika stödinsatser för personer med funktionshinder och samverkan mellan dessa kan vara avgörande för om målen om full delaktighet och jämlikhet kan uppnås.

Assistansreformen

Det ursprungliga förslaget till personlig assistans utarbetades av 1989 års handikapputredning (SOU 1991:46). Personlig assistans hade inom många kommuner vuxit fram som en insats inom socialtjänsten. Denna form av personligt utformat stöd fanns emellertid inte i alla kommuner, vilket skapade lokala olikheter i stödet till personer med likvärdiga behov. För att ge samma möjligheter till personlig assistans och för att förbättra självbestämmandet, inflytandet, valfriheten och kontinuiteten i stödet till vissa funktionshindrade, föreslog utredningen en lagfäst rätt till biträde av personlig assistent för personer som till följd av stora funktionshinder har betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande stödbehov.

Med anledning av regeringens proposition om stöd och service till vissa funktionshindrade (prop. 1992/93:159, bet. 1992/93SoU:19, rskr. 1992/93:321) beslutade riksdagen i maj 1993 om lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), som trädde i kraft den 1 januari 1994. Verksamheten enligt denna lag och dess allmänna inriktning är att främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för män, kvinnor, pojkar och flickor med funktionshinder. Målet är att den enskilde skall få möjlighet att leva som andra. Personlig assistans eller ekonomiskt stöd för skäligen kostnader för sådan är en av totalt tio insatser som regleras genom LSS (9 § punkt 2). Enligt definitionen i lagen är personlig assistans ett personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av sitt funktionshinder behöver hjälp för de grundläggande behoven i vardagen. Den personliga assistansen skall även bestå av kvalificerad hjälp med andra personliga behov utöver de grundläggande om den assistansberättigade behöver sådan hjälp. Personlig assistans kunde från början enbart ges tills den enskilde fyllde 65 år.

Samtidigt som LSS trädde i kraft inrättades ett system för statlig assistansersättning för personlig assistans. Assistansersättningen är avsedd att täcka kostnader för personlig assistans och lämnas till de personer som i genomsnitt behöver mer än 20 timmars personlig assistans per vecka för sina grund-

läggande behov. Rätten till assistansersättning regleras genom lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS).

Antal personer med assistansersättning och kostnader

Under år 2003 fick i genomsnitt cirka 11 500 personer assistansersättning enligt LASS. I genomsnitt beviljades 94,4 timmar per person och vecka. De regionala variationerna i genomsnittligt antal timmar var dock betydande. I propositionen Stöd och service till vissa funktionshindrade (prop. 1992/93:159) antogs att omkring 7 000 personer skulle få assistansersättning de första åren efter reformens genomförande och att det genomsnittliga antalet timmar skulle uppgå till 40 timmar per vecka. Den personliga assistansen omfattar således betydligt fler personer än vad man antog inför reformen och stödbehovet hos dessa personer är betydligt större än vad som beräknades. Kostnaderna för den statliga assistansersättningen uppgick till ca 8,7 miljarder kronor år 2003. Kommunernas kostnader för de första 20 timmarna per vecka för alla som var berättigade till statlig assistansersättning motsvarade cirka 2,5 miljarder kronor. Den totala kostnaden för år 2003 uppgick således till cirka 11,2 miljarder kronor.

Därutöver tillkommer de personer som har rätt till personlig assistans, men vars grundläggande behov understiger 20 timmar per vecka. Deras personliga assistans finansieras av kommunerna fullt ut och dessa kostnader uppgick till cirka 1,7 miljarder kronor år 2002.

En del av kostnaderna utgörs av kostnader för socialförsäkringens och kommunernas administration. År 2003 uppgick dessa administrationskostnader till 120 miljoner kronor för socialförsäkringen. Storleken på de kommunala administrationskostnaderna för den personliga assistansen är okänd.

Personlig assistans i förhållande till andra stödinsatser

Personlig assistans har för ett relativt stort antal personer ersatt andra stödformer. I stället för hemtjänst, personligt biträde på arbetsplatsen eller särskilt utbildningsstöd för vuxenstuderande (tidigare vårdartjänst), har dessa personer beviljats personlig assistans. Den personliga assistansen skall vara en sammanhållen stödform och därför skall vissa andra stödformer också införlivas i assistansen i den mån det är möjligt. Exempel på sådana stöd är ledsagare och avlösarservice. Personlig assistans beviljas inte i den form av bostad med särskild service som utgör gruppboende. Det är dock möjligt för de boende i gruppboende att beviljas personlig assistans för särskilda behov som inte kan tillgodoses av det stöd som ges i anslutning till boendet. Det kan exempelvis röra sig om studier, fritidsaktiviteter eller andra aktiviteter utanför bostaden. Personlig assistans beviljas inte heller för barnomsorg, skola eller daglig verksamhet, om det inte finns särskilda skäl. Särskilda skäl utgörs bland annat av svårigheter för den assistansberättigade att kommunicera med andra än sin eller sina personliga assistenter på grund av funktionshindret. Det kan också anses som särskilda skäl om hälsotillståndet hos personen ifråga är sådant att det är viktigt att den personliga assistenten finns till hands. Huvudprincipen är således att behovet av assistans normalt skall tillgodoses inom den reguljära verksamheten. Detta gäller också för sjukhusvistelse och för vistelse vid andra institutioner som tillhör eller drivs med stöd från stat, kommun eller landsting.

Lagändringar sedan år 1994

Kort efter reformens genomförande uppenbarades vissa arbetsrättsliga och skatterättsliga problem i de fall då den assistansberättigade själv var arbetsgivare till anhöriga eller andra samboende som anställdes som personliga assistenter. Därför infördes den 1 februari 1995 vissa begränsningar för personlig assistans som ges av någon som den assistansberättigade lever i hushållsgemenskap med. Det fastslogs bland annat att lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete skall gälla för dessa assistenter och att de måste anställas via en annan arbets-

givare än den ersättningsberättigade själv, exempelvis via kommunen eller en enskild anordnare.

I ett tidigt skede stod det också klart att antalet beviljade assistanstimmar per person hade blivit många fler än förväntat. År 1995 beviljades i genomsnitt 68 timmar per vecka i stället för förväntade 40 timmar per vecka. Det fick till följd att kostnaderna för assistansersättningen blev cirka 1,2 miljarder kronor högre än beräknat. Mot denna bakgrund tillkallades en särskild utredare för att se över finansieringen och regelsystemet för den statliga assistansersättningen och redovisa förslag till alternativa åtgärder som skulle leda till att kostnadsutvecklingen kunde begränsas och kostnadskontrollen förbättras (dir. 1995:6). Utredningen antog namnet Assistansutredningen. På grundval av utredningens förslag genomfördes en rad lagändringar de närmaste åren (SOU 1995:126).

De första av dessa lagändringar trädde i kraft den 1 juli 1996 (prop. 1995/96:146, bet. 1995/96:SoU15, rskr. 1995/96:262). En definition av grundläggande behov infördes i LSS samtidigt som det fastslogs att de grundläggande behoven måste uppgå till minst 20 timmar per vecka för att assistansersättning skall beviljas. Ytterligare begränsningar i rätten till personlig assistans infördes i och med att personlig assistans inte längre kunde beviljas i skola, barnomsorg och daglig verksamhet om det inte finns särskilda skäl. Samtidigt fastställdes att sjukvårdande insatser inte skall ingå i personlig assistans.

Den 1 september 1997 trädde nästa lagändring i kraft. Den innebar att timersättningen för personlig assistans schabloniserades (prop. 1996/97:150, bet. 1996/97:FiU20, rskr. 1996/97:284). Tidigare hade assistansersättning betalats ut mot en redovisning av de verkliga kostnaderna för assistansen. Ersättningen lämnades dock med högst ett belopp per timme som regeringen fastställde årligen. Assistansutredningen hade konstaterat att svårigheterna att beräkna, redovisa och kontrollera kostnaderna för den personliga assistansen var betydande och föreslog bland annat därför att timersättningen skulle schabloniseras.

Assistansutredningen instämde också i ett resonemang från 1989 års Handikapputredning (SOU 1991:46) avseende ett

gemensamt finansieringsansvar för kommun och stat för den personliga assistansen. Så som systemet var utformat hade kommunerna enbart finansieringsansvar för personlig assistans då det totala hjälpbehovet var mindre än eller lika med 20 timmar per person och vecka. När behovet översteg 20 timmar per vecka tog staten hela finansieringsansvaret. Den 1 november 1997 trädde en lagändring i kraft som innebar att staten och kommunerna fick ett gemensamt finansieringsansvar för alla insatser som ges med stöd av assistansersättningen. Detta sker genom att kommunerna ersätter de första 20 assistanstimmarna för alla assistansberättigade, oavsett det totala antalet timmar som beviljas (prop. 1996/97:146, bet. 1997/98:SoU4, rskr. 1997/98:5).

En ytterligare lagändring trädde i kraft den 1 januari 2001 till följd av en utfästelse som gjordes i den ursprungliga LSS-propositionen (prop. 1992/93:159). Av statsfinansiella skäl skulle inte personer över 65 år omfattas av assistansreformen. I propositionen angavs dock att begränsningen skulle upphävas så snart det statsfinansiella läget tillät det. Lagändringen från 2001 innebär att personer som före fyllda 65 år har personlig assistans och assistansersättning har rätt att behålla assistansen och ersättningen efter att de fyllt 65 år (prop. 2000/01:5, bet. 2000/01:SoU3, rskr. 2000/01:23). Timantalet för assistansen kan dock inte utökas efter det att brukaren har fyllt 65 år. Kostnaden för denna utökning av rätten till personlig assistans beräknas till drygt 1 miljard kronor år 2004.

Sedan i mars 2004 finns ett särskilt system för utjämning av LSS-kostnader (prop. 2002/03:151, bet. 2003/04:FiU9, rskr. 2003/04:40). Systemet innebär i korthet att en standardkostnad per invånare beräknas för varje kommun. Beroende på hur den enskilda kommunens standardkostnad avviker från hela landets genomsnittliga standardkostnad per invånare lämnas ett bidrag från staten eller betalas en avgift till staten.

Den senaste lagändringen i LASS trädde i kraft den 1 juli 2004 och innebär att assistansersättning inte får lämnas för längre tid tillbaka än en månad före den månad då ansökan eller anmälan gjorts. Nu när informationen om rätten till assistansersättning fungerar tillfredställande, finns inte längre anledning

att medge tre månaders retroaktivitet (prop. 2003/04:100, bet. 2003/04:FiU21, rskr. 2003/04:273).

Tidigare kartläggningar och analyser av assistansreformen

Ett antal utvärderingar har visat att personlig assistans har inneburit ökad valfrihet, större inflytande och förbättrad livskvalitet för många svårt funktionshindrade personer. Det är i första hand Socialstyrelsen och Riksförsäkringsverket, i egenskap av nationellt ansvariga myndigheter, som har utvärderat den personliga assistansen utifrån olika perspektiv.

Riksförsäkringsverket (RFV) gjorde år 2001 en studie om orsakerna till att antalet assistanstimmar och antalet personer som får personlig assistans är så pass högt jämfört med beräkningarna i propositionen som föregick reformen. Som bidragande orsaker pekade RFV bland annat på ett allt bättre förverkligande av lagens intentioner i kombination med att den medicinska utvecklingen medfört att allt fler överlever svåra sjukdomar och olyckor och att förändringar i kommunernas omsorgs- och boendeformer medfört behov av personlig assistans i eget boende i stället för i kommunalt inrättade boendeformer. Den 28 juni 2004 överlämnade RFV fyra utvärderingsrapporter om personlig assistans till regeringen. Rapporterna innehöll bland annat verkets iakttagelser kring barns rätt till personlig assistans, vissa skillnader mellan kvinnor och män som har personlig assistans, effekter av borttagandet av 65-årsgränsen samt av införandet av möjligheten för försäkringskassan att fatta provisoriska beslut om assistansersättning. Några av resultaten av utvärderingarna visar på skillnader mellan könen. I RFV:s analys av skillnaderna uppmärksammas bland annat att den enskildes familjesituation påverkar behovsbedömningen och att den påverkan kan se olika ut för kvinnor och män.

Den 27 maj 2004 gav regeringen Riksförsäkringsverket i uppdrag att se över regleringen av timbeloppet för den statliga assistansersättningen. Uppdraget skall redovisas senast den 1 december 2004.

Även Riksrevisionsverket har granskat assistansreformen (RRV 1995:57), liksom Riksrevisionen som år 2004 granskade den personliga assistansen utifrån tillämpningen av lagstiftningen (RiR 2004:7). Tonvikten i Riksrevisionens granskning lades på överensstämmelse mellan den faktiska tillämpningen och riksdagens intentioner, vilka hinder som finns för en effektiv administration, vilka hinder som finns för en väl fungerande tillsyn samt vad regeringen har gjort för att styra och följa upp reformen och dess effekter. Riksrevisionen pekade bland annat på att lagstiftningen är oprecis vilket har skapat ett stort tolkningsutrymme och orsakat brister i rättsäkerheten för den enskilde. Vidare uppmärksammade Riksrevisionen att det inte finns möjlighet att utöva tillsyn över enskilda assistansanordnare.

I sin årsrapport till regeringen år 2002, Många syns inte men finns ändå, beskrev Barnombudsmannen (BO) situationen för barn och unga med funktionshinder. BO uppmärksammade bland annat brister i tillämpningen av den lagstiftning som reglerar den personliga assistansen ur ett barnperspektiv.

Regeringen tillsatte i januari 2001 en arbetsgrupp med uppgift att analysera förutsättningarna för att underlätta rekryteringen av personliga assistenter (S 2001:A). Arbetsgruppen genomförde en kartläggning av personliga assistenters utbildning, löner och anställningsvillkor och föreslog bland annat en informationssatsning riktad mot allmänheten och en vägledning för brukarna i deras roll som arbetsgivare (Ds 2001:72).

Socialstyrelsen har tillsammans med nio andra myndigheter haft i uppdrag att utarbeta en plan för kompetensförsörjning inom de kommunala verksamheterna för äldre och funktionshindrade. Av deras slutrapport som presenterades i år framgick att rekryteringssvårigheterna när det gäller personliga assistenter består.

Behovet av en utredning

I samband med riksdagens behandling av regeringens skrivelse Utvecklingen inom den kommunala sektorn, gav riksdagen regeringen till känna att tiden är mogen för bred översyn av

lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS) (bet. 2002/03:SoU19, rskr. 2002/03:193). Riksdagen pekade bland annat på de tillämpnings- och finansieringsproblem som finns och menade att översynen bland annat skall avse hur lagen har fungerat i praktiken, även innefattande frågor om bemötande, personalförsörjning och långsiktig finansiering.

Regeringen anser även att det finns skäl att peka på behovet av en utredning utifrån att regleringen av den personliga assistansen har ändrats vid ett antal tillfällen sedan ikraftträdandet av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och LASS år 1994 och finansieringsansvaret för kommun och stat har förändrats. En ny yrkesgrupp med personliga assistenter har vuxit fram, liksom marknaden för företag som bedriver assistansverksamhet. Alla dessa faktorer bidrar till svårigheterna med att få en helhetsbild av hur lagstiftningen fungerar i dag, tio år efter reformen. Personlig assistans och assistansersättning har kartlagts och analyserats vid flera tillfällen. Det har bidragit till att ge en bild av assistansreformens effekter, men bilden behöver kompletteras och analysen fördjupas. Vidare är utgifterna för den personliga assistansen väsentligt högre än beräknat och den kraftiga utgiftsökningen väntas fortsätta under de kommande åren. Därför finns också ett behov av att säkerställa den långsiktiga finansieringen genom att ta fram förslag till åtgärder som dämpar och stabiliserar utgiftsutvecklingen för assistansersättningen.

Regeringen bedömer mot denna bakgrund att det är angeläget att en bred översyn av den personliga assistansen genomförs.

Uppdraget

Det övergripande syftet med personlig assistans så som det är formulerat i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade är att främja jämlikhet i levnadsvillkoren och full delaktighet i samhällslivet för vissa personer med funktionshinder. Syftet med den personliga assistansen ligger således i linje med de handikappolitiska målen som skall utgöra en utgångspunkt för kommitténs överväganden och förslag.

Hur fungerar assistansreformen i praktiken?

Kommittén skall kartlägga och analysera hur assistansreformen fungerar i praktiken för kvinnor, män, pojkar och flickor och om den fungerar i enlighet med assistansreformens intentioner. Om kommittén finner avvikelser skall orsakerna redovisas. Kommittén bör också uppmärksamma på vilket sätt assistansreformen fungerar för dem som inte har svenska som modersmål. Med assistansreformens intentioner avses i första hand inflytande över och självbestämmande i den egna livssituationen, ett självständigt och oberoende liv och respekt för den personliga integriteten.

När det gäller den personliga assistansen tar sig principerna om den enskildes inflytande och självbestämmande bland annat uttryck i flexibilitet när det gäller valet av assistent och utformningen av insatsen. Personlig assistans skall vara anpassad till den enskilde snarare än till en särskild verksamhet.

Att den enskilde skall tillförsäkras självständighet och oberoende är en av intentionerna bakom assistansreformen. Kommittén skall analysera på vilket sätt den enskildes möjligheter till självständighet och oberoende påverkas av att denne har stöd av personliga assistenter. En aspekt som kommittén skall belysa i det här sammanhanget är fördelar och nackdelar med att ha anhöriga som personliga assistenter.

Den enskildes integritet skall respekteras i all verksamhet med personlig assistans. Kommittén skall kartlägga och analysera på vilket sätt den enskildes integritet påverkas av den personliga assistansen. Bemötandefrågor skall i det här sammanhanget ges särskild uppmärksamhet. Kommittén skall också uppmärksamma kontinuiteten i stödet som en väsentlig förutsättning för att värna den personliga integriteten.

Alternativa lösningar för personlig assistans

Kommittén skall undersöka IT och IT-baserade hjälpmedel i kombination med bostadsanpassning som alternativa lösningar och komplement till personlig assistans. Kommittén skall också analysera villkor och förutsättningar för andra angränsande

stödformer att utgöra reella alternativ till personlig assistans. Det handlar då till exempel om andra stöd som kan ges inom ramen för socialtjänstens verksamhet och utformningen av dessa. Ett vägledande exempel för kommitténs arbete i denna del är försöksverksamheten med s.k. brukarstyrd hemtjänst, som bedrivs genom några projekt som finansieras av Allmänna arvsfonden.

Effektiviserad och förenklad tillämpning

Kommittén skall kartlägga och analysera hur regleringen av den personliga assistansen tillämpas samt föreslå hur regleringen kan ändras för att tillämpningen skall kunna bli bättre och mer effektiv.

Regleringen av insatsen personlig assistans har på grund av sin utformning inneburit vissa tillämpningsproblem för försäkringskassorna och kommunerna. Regleringen har i viss mån anpassats för att förenkla tillämpningen men flera tillämpningsproblem kvarstår. I utredningen av den funktionshindrades behov av personlig assistans ingår tre moment: en bedömning av om personen tillhör lagens personkrets, en grundläggande behovsbedömning och en bedömning av omfattningen av det totala behovet uttryckt i antal timmar. De första två momenten ingår i rättighetsbedömningen, dvs. om personen över huvud taget har rätt till personlig assistans, medan det sista momentet handlar om att fastställa omfattningen av det stöd som beviljas.

Kommittén skall i sitt arbete fokusera på tillämpningen av reglerna vid personkrets- och behovsbedömningen. Kommittén skall i detta sammanhang undersöka orsakerna till att kommunen och försäkringskassan i vissa fall gör olika bedömningar av den enskildes behov och belysa effekterna för de berörda parterna i sådana situationer.

Försäkringskassorna och kommunerna, som handlägger ärenden om personlig assistans, måste många gånger göra svåra bedömningar och träffar ofta på gränsdragningsproblem. Det handlar exempelvis om att bedöma grundläggande behov och att tolka begreppen ”kvalificerad hjälp” (prop. 1992/93:159, s. 64) och ”särskilda skäl” (4 § LASS) för elever i förskola och

skola. Gränsdragningsproblemen kan t.ex. röra egenvård och sjukvård, makars gemensamma ansvar och föräldraansvar. I fråga om bedömningen av den enskildes behov uttryckt i antalet assistanstimmar skall kommittén beskriva vad som bedöms utgöra andra personliga behov. Kommittén skall överväga behovet av definitioner av vad som bör ingå i den personliga assistansen för att förenkla och ge stöd i handläggningen. En helhetssyn som omfattar hela livssituationen för personer med funktionshinder bör vara vägledande för kommitténs eventuella förslag. Om kommittén väljer att föreslå ändringar i regleringen skall konsekvensanalyser av förslagen redovisas.

Kommittén skall också kartlägga om försäkringskassorna tillämpar olika principer för beviljat antal timmar och då särskilt uppmärksamma om och hur organisatoriska faktorer får genomslag i bedömningen, exempelvis då det gäller effektiv tid och annan tid samt dubbelbemanning av arbetsmiljöskäl. Kommittén skall dessutom beskriva på vilket sätt barn i behov av personlig assistans kommer till tals i assistansärenden och även i övrigt analysera hur barnperspektivet får genomslag i handläggning och beslut. Kommittén skall också ägna särskild uppmärksamhet åt om det finns tecken på att brukarens kön påverkar bedömningarna när regleringen tillämpas.

Yrket som personlig assistent

Kommittén skall genomföra en studie av yrket som personlig assistent och belysa de personliga assistenternas arbetsvillkor, arbetsmiljö och anställningsformer samt problematiken kring den framtida personalförsörjningen. Resultaten av det uppdrag som Socialstyrelsen och nio andra myndigheter har haft avseende personalförsörjningen inom äldre- och handikappomsorgen bör särskilt beaktas. I detta sammanhang bör problematiken med hög personalomsättning och frågan om gränsdragningen mellan egenvård och sjukvård uppmärksammas.

Assistansanordnare – verksamhet och tillsyn

Kommittén skall kartlägga och analysera verksamheter med personlig assistans utifrån olika kategorier av anordnare: kom-

munala, kooperativa, enskilda och de fall då brukarna själva är anordnare. Analysen skall innefatta olika kvalitetsaspekter ur ett brukarperspektiv. Kommittén skall också 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.

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. Det finns dock oklarheter kring huruvida enskilda assistansanordnares verksamhet omfattas av länsstyrelsernas eller Socialstyrelsens tillsynsansvar enligt 25–26 §§ LSS.

Konsekvenserna av gemensamt finansieringsansvar och åtgärder för en dämpad och stabil kostnadsutveckling

Kommittén skall kartlägga och analysera konsekvenserna av det gemensamma finansieringsansvar som staten och kommunerna har för den personliga assistansen. Det gemensamma finansieringsansvaret bygger på att kommunerna står för en grunddel av kostnaderna medan staten ansvarar för resterande kostnader.

Särskild uppmärksamhet skall riktas mot de svårigheter som kan finnas när det gäller att överblicka effekterna av finansieringssystemet. Några kommuner har exempelvis påtalat vissa svårigheter som är förknippade med systemets förutsägbarhet i vissa delar, som delvis orsakas av att de kommunala kostnaderna påverkas av tillfälliga ökningar av assistansen. De tillfälliga ökningarna uppstår bland annat vid sjukfrånvaro eftersom kommunen är ersättningsskyldig oavsett vem som är assistansanordnare.

Kommittén skall också analysera förekomsten av kostnadsförskjutningar från en huvudman till en annan, deras orsaker samt föreslå åtgärder för att komma tillrätta med sådana kostnadsförskjutningar.

Kommittén skall analysera orsakerna till kostnadsutvecklingen samt lämna förslag till åtgärder som dämpar och stabili-

serar den och som förbättrar kostnadskontrollen. Vidare skall kommittén överväga åtgärder för att effektivisera administrationen. Kommittén skall bedöma om förfarandet för att fastställa timersättningen är ändamålsenligt och vid behov föreslå ändringar. De överväganden som kommittén gör beträffande effektiviserad och förenklad tillämpning av regleringen av personlig assistans skall relateras till eventuella möjligheter till förbättrad kostnadskontroll.

Uppdragets genomförande och tidsplan

Kommittén skall integrera ett jämställdhetsperspektiv och ett barnperspektiv i sitt arbete. Frågor om etnisk integration och minoriteters särskilda behov skall även beaktas.

Kommittén skall som underlag för uppdraget utnyttja befintlig kunskap och skall samråda med bland annat Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen, Handikappombudsmannen, Statens institut för särskilt utbildningsstöd, Hjälpmedelsinstitutet, Specialpedagogiska institutet, Barnombudsmannen, Arbetsmiljöverket, länsstyrelserna, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. Kommittén skall även samråda med berörda frivilligorganisationer, brukarrörelsen samt arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer.

Kommittén skall i sitt arbete även ta del av internationella erfarenheter och internationell forskning.

Kommittén skall samråda med berörda statliga utredningar, till exempel Ansvarskommittén (Fi 2003:02), en nationell psykiatrisamordnare (S 2003:09), utredningen om verkställighet av vissa gynnande beslut (S 2003:07), utredningen om begränsning av rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) om insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) (S 2004:04) samt utredningen om översyn av vissa delar av arbetsmiljölagen (N 2004:11). Kommittén skall också ta del av resultaten av utredningen om vissa hjälpmedel för personer med funktionshinder samt om vissa insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (S 2001:06).

Kommittén skall lämna förslag till de författningsändringar och andra åtgärder som uppdraget kan ge anledning till. I den utsträckning kommittén föreslår författningsändringar skall kommittén utarbeta och lägga fram fullständiga författningsförslag.

En utgångspunkt skall vara att eventuella förslag till ändringar i regelverket för personlig assistans inte skall leda till ökade kostnader för staten respektive kommunsektorn. Förslagens konsekvenser skall redovisas enligt vad som anges i 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474), varvid särskild vikt skall läggas vid att redovisa förslag till finansiering i de delar förslagen innebär ökade kostnader eller minskade intäkter för det allmänna. De ekonomiska konsekvenserna för staten och kommunsektorn skall särredovisas. Kostnadsberäkningarna skall även omfatta en separat bedömning av förslagens konsekvenser för socialförsäkringens och kommunernas administration. Om förslag läggs som förutsätter behandling av personuppgifter skall konsekvenserna för den som personuppgifterna gäller uppmärksammas ur integritetssynpunkt.

Kommittén skall redovisa den del av uppdraget som avser lämpliga former av tillsyn av enskilda verksamheter med personlig assistans i ett delbetänkande senast den 31 augusti 2005.

Kommittén skall slutredovisa uppdraget senast den 31 december 2006.

(Socialdepartementet)