

Socialdepartementet
Enheten för socialtjänst och
funktionshinderspolitik
s.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia: s.sof@regeringskansliet.se
Dnr S2023/00990

SOU 2023:9 Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans

Sammanfattning

Förvaltningsrätten i Stockholm ställer sig positiv till utredningens förslag om ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Den nu gällande ordningen med ett delat ansvar mellan stat och kommun är, som utredningen påpekar, kostsam och kan skapa osäkerhet hos den enskilde ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Ett statligt huvudmannaskap där myndigheten tillämpar en och samma kvalifikation kan förväntas bidra till en mer enhetlig rättstillämpning och ökad rättssäkerhet för den enskilde. Förvaltningsrätten förutser att överföringen av beslut från kommunerna till staten samt tillämpningen av en helt ny kvalifikation för den beslutande myndigheten kan komma att leda till ökad måltillströmning, vilket förutsätter en resursförstärkning för att avgöra målen.

Utifrån de aspekter som förvaltningsrätten har att beakta vill domstolen lämna följande synpunkter.

3. Personlig assistans – ett delat ansvar mellan stat och kommun

Förvaltningsrätten instämmer i utredningens beskrivning om att det delade huvudmannaskapet kan skapa en osäkerhet hos den enskilde och en misstro mot systemet. Nuvarande ordning med delat huvudmannaskap innebär att Försäkringskassan och kommunerna kan göra helt olika bedömningar avseende samma hjälpbehov mot i huvudsak samma medicinska underlag. När den enskilde överklagar besluten medför detta parallella processer även

hos domstolen. Domstolen ska då bedöma den enskildes hjälpbehov i två separata mål med olika motparter. En sådan ordning är kostsam för samhället och kan upplevas som otydlig, rättsosäker och vara påfrestande för den enskilde.

Förvaltningsdomstolen ifrågasätter däremot utredningens slutsats på sida 336 om att det blir lägre administrativa kostnader för staten då det är svårt att hitta stöd för det.

4. Ett statligt huvudmannaskap är att föredra framför alternativen

Förvaltningsrätten instämmer i bedömningen att fördelarna överväger nackdelarna om staten blir ensam huvudman för personlig assistans.

I avsnitt 4.1.3 lyfter utredningen fram att övergången till ett samlat huvudmannaskap medför praktiska utmaningar oavsett vem som blir huvudman. Förvaltningsrätten ansluter sig till den bedömningen.

Förvaltningsrätten vill särskilt betona ett problem som utredningen lyfter på sida 105 vad gäller en överföring av statliga tillsvidarebeslut till ett kommunalt huvudmannaskap. Eftersom LSS saknar en bestämmelse om omprövning, motsvarande den i socialförsäkringsbalken, skulle kommunerna bli tvungna att omvandla de statliga tillsvidarebesluten till tidsbegränsade beslut, alternativt lägga in ett omprövningsförbehåll i besluten. En sådan ordning skulle enligt utredningen kunna uppfattas som negativ för den enskilde. Förvaltningsrätten instämmer helt i detta och vill tillägga att en sådan ordning kan förväntas generera många överklaganden. En överföring av kommunala beslut vid ett statligt huvudmannaskap skulle sannolikt inte leda till fullt så stora konsekvenser för domstolen.

Av punktlistan under avsnitt 4.5.1. framgår, i punkterna 5 och 6, att huvudmannen bör ansvara för att säkerställa att det finns förutsättningar för den enskilde att få en insats av god kvalitet, samt att följa upp besluten och kvaliteten i genomförandet av insatsen. Förvaltningsrätten saknar en redovisning av hur utredningen kommit fram till detta samt en analys av hur ett sådant uppdrag ska kunna uppfyllas av staten som huvudman.

5. En kvalifikation för personlig assistans

Förvaltningsrätten instämmer i utredningens förslag om en kvalifikation utan fast tidsgräns (alternativ 1).

Alternativ 1 följer den reglering som kommunerna tillämpar idag, vilket också är den reglering som den enskilde är väl bekant med. Den enskilde kan känna sig trygg med att myndigheten vid ett statligt huvudmannaskap har att förhålla sig till en sammanvägd bedömning av den enskildes behov av stöd och service utifrån såväl kvantitativa som kvalitativa aspekter. Det är alltså inte en fast tidsgräns som styr den enskildes rätt till personlig assistans. Som utredningen beskriver (se avsnitt 5.2.4) ligger alternativ 1 också i linje med den ursprungliga propositionens intentioner och den rättspraxis som bildats på området. Förvaltningsrätten ställer sig positiv till detta.

Alternativ 1 innebär visserligen en helt ny kvalifikation för myndigheten som ska tolka och tillämpa regleringen och den domstolspraxis som finns på området. Det finns en risk att myndigheten, i vart fall till en början, tillämpar en mer restriktiv hållning till vad som ska utgöra en undre tidsgräns. Det kan leda till en hög avslagsfrekvens, vilket i sin tur medför fler överklaganden och ett högre tryck på de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Förvaltningsrätten förutser emellertid att frågan om vilken undre gräns som på ett ungefär ska gälla kommer att preciseras över tid. Överklaganden i den frågan kan då förväntas komma att minska.

6. Kommunerna ska inte längre medfinansiera assistansersättningen

Förvaltningsrätten har inga synpunkter på förslaget.

7. Förbättrade möjligheter att säkra god kvalitet i personlig assistans

Utredningen konstaterar att det i regleringen saknas en entydig och objektiv definition av vad som avses med god kvalitet och hur den enskilde ska utöva sitt självbestämmande och föreslår att definitionen av vad som avses med

god kvalitet för personlig assistans förtydligas i LSS. Utredningen föreslår därför ett fjärde stycke i 6 § LSS med följande lydelse.

För att en insats enligt 9 § 2 ska vara av god kvalitet ska den enskilde inom ramen för gällande rätt få bestämma

- vad insatsen ska används till,*
- vem som ska utföra den,*
- när den ska utföras,*
- var den ska utföras, och*
- hur den ska utföras.*

Förvaltningsrätten kan inte se att den föreslagna lagändringen utgör en sådan entydig och objektiv definition som utredningen konstaterat saknas. Att den enskildes självbestämmande begränsas till att gälla inom ramen för gällande rätt är inte tillräckligt tydlig redan av den anledningen att gällande rätt innefattar sammantagna bedömningar i det enskilda fallet. Detta gäller särskilt i fråga om var och hur insatsen ska utföras, vilket inte heller ska dokumenteras enligt utredningens förslag.

I fråga om Försäkringskassans föreslagna uppföljning (se avsnitt 7.5.3) får domstolen kommentera att assistansanvändarnas upplevelse av assistansens kvalitet och frågan om de får sina behov tillgodosedda inte alltid sammanfaller. Domstolen har svårt att se på vilket sätt de formella förutsättningarna för den enskildes självbestämmanderätt stärks genom den föreslagna ändringen, såsom utredningen gör gällande.

8. Överföring av ansvar och beslut från kommunerna till staten

Förvaltningsrätten ställer sig positiv till att det enbart är lagakraftvunna beslut som förs över till staten inom den föreslagna tidsperioden, det vill säga tolv månader från ikraftträdandet den 1 januari 2026.

Förvaltningsrätten är även positiv till att överföringen sker utan ansökningsförfaranden och att överföringen i sig inte ska vara överklagbar.

Även om utredningens intention är att de nya besluten om assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken ska motsvara de kommunala besluten om personlig assistans enligt LSS, kommer det att uppstå fall där det blir en faktisk förändring av rätten till insatsen som kan bli negativ för den enskilde (se avsnitt 8.3.4). Vilka rättsliga frågor som kan

komma att uppstå vid en överföring av beslut om personlig assistans till assistansersättning är dock svåra att överblicka och det kan vara svårt för den enskilde att bedöma om hen har beviljats samma rätt i Försäkringskassans beslut som i det kommunala beslutet. Den frågan kan även vara svår för Försäkringskassan och förvaltningsdomstolarna att ta ställning till. Beslut som upplevs som negativa av den enskilde måste antas komma att medföra överklaganden till de allmänna förvaltningsdomstolarna och därmed en ökad måltillströmning.

I avsnitt 8.4.1 (sida 280 bedömning under förslag) anges att ett mer effektivt sätt att minska risken för felaktiga utbetalningar i samband med att kommunala beslut förs över till staten hade varit om det fanns en etablerad och accepterad ordning för en regelbunden omprövning av beslut om assistansersättning. Förvaltningsrätten instämmer helt i den bedömningen. En regelbunden omprövning av beslut är ur domstolens perspektiv att föredra framför en ordning där Försäkringskassan enbart kan ompröva vid exempelvis väsentligt ändrade förhållanden.

9. Förslagets kostnader och konsekvenser

Vad gäller förslagets konsekvenser saknar utredningen en ordentlig analys av förslagets konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Framförallt kommer myndighetens tolkning och tillämpning av en helt ny kvalifikation samt överföringar av kommunala beslut i vissa frågor kunna förväntas resultera i ett mycket stort antal överklaganden. (jfr avsnitt 9.3.1 sida 332). En större måltillströmning är alltså att vänta, i vart fall under en övergångsperiod.

10. Författningskommentar

Domstolen har ovan angett att utformningen av 6 § fjärde stycket LSS inte utgör någon egentlig definition av begreppet god kvalitet. Hänvisningen till gällande rätt uppfattar domstolen som alltför otydlig och vag för att garantera tillämpningen av lagen, särskilt i fråga om var och hur insatsen ska utföras.

I detta kapitel (10.1) anges bl.a. att självbestämmandet inte innebär att begränsningar i författningar sätts ur spel med hänvisning till arbetsrätten och att den inte heller kan innehålla något som strider mot kollektivavtal eller kollektivavtalsliknande villkor som gäller för personlig assistans. Enligt

förvaltningsrätten täcks inte vad som utredningen här uttalar av ordalydelsen i förslaget. Inte heller kan uttalandet om att en kommun till följd av sitt basansvar enligt 2 § fjärde stycket inte måste anordna personlig assistans utomlands om det går utöver kommunens kompetens anses ha tillräcklig täckning i författningsförslaget.

Förvaltningsrätten saknar en analys av hur många som har rätt till personlig assistans som kan antas ha fullgod insikt i på vilket sätt deras rätt att få bestämma var och hur insatsen begränsas av gällande rätt. Vid en sådan analys bör även hänsyn tas till att personliga assistenter inte sällan är relativt nya på arbetsmarknaden och därmed har ringa insikt i gällande rätt samtidigt som de, åtminstone inledningsvis, har en mycket svag ställning på arbetsmarknaden.

Detta yttrande har beslutats av rådmannen Eva Blom och specialistföredraganden Anna-Karin von Hage. Yttrandet har även föredragits för lagmannen Eva-Lotta Hedin som ställer sig bakom yttrandet.

Eva Blom

Anna-Karin von Hage