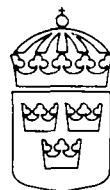


Regeringens proposition

1994/95:77



Prop.
1994/95:77

Vissa frågor om personlig assistans och om kostnadsansvar för insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 20 oktober 1994

Ingvar Carlsson

Ingela Thalén
(Socialdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås vissa ändringar i främst lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS). Förslagen innebär att ekonomiskt stöd enligt LSS eller assistansersättning enligt LASS avseende assistans som ges av en person som den funktionshindrade lever i hushållsgemenskap med endast lämnas om den funktionshindrade låter assistansen ordnas genom kommunens, ett kooperativs eller annat fristående organs försorg. Vidare skall, när den enskilde själv är arbetsgivare eller uppdragsgivare, ekonomiskt stöd/assistansersättning inte lämnas för arbetstid som för en viss assistent överstiger vad som är tillåtet enligt lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete. I anslutning härtill föreslås en komplettering i den senare lagen, vilken därmed kommer att gälla också för personliga assistenter som tillhör arbetsgivarens familj.

Slutligen föreslås att möjlighet öppnas för ett landsting, att för en enskild person som tidigare varit bosatt inom landstingsområdet, i vissa fall kunna träffa avtal med det landsting inom vars område personen i fråga numera är bosatt om kostnadsansvar för boende i sådan bostad eller sådant vårdhem eller specialsjukhus som avses i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade och dess införandelag. Förutsättningen är att boendet har inletts före den 1 januari 1996. Motsvarande möjlighet föreslås även beträffande en kommun som av landstinget övertagit ansvaret för gruppboheter eller vårdhem. Förändringen föranleder ett tillägg i lagen (1993:388) om införande av lagen (1993:387) om stöd och service till funktionshindrade.

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	5
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1993:388) om införande av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade	6
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete	8
3	Ärendet och dess beredning	9
4	Personlig assistans	10
4.1	Bakgrund	10
4.2	Vissa frågor som har samband med att den funktionshindrade personen själv har anställt sin personliga assistent	12
5	Vissa frågor om kostnadsansvaret för insatser enligt LSS och införandelagen till LSS	17
5.1	Bakgrund	17
5.2	Kostnadsansvaret för boende i bostad med särskild service, vårdhem eller specialsjukhus	19
6	Författningskommentar	23
6.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade	23
6.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:389) om assistansersättning	23
6.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:388) om införande av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade	24
6.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete	25
Bilaga 1	Lagrådsremissens lagförslag	26
Bilaga 2	Lagrådets yttrande	31

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 oktober 1994 32

Regeringen föreslår att riksdagen

1. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,
2. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1993:389) om assistansersättning,
3. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1993:388) om införande av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,
4. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete.

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 att 9 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §

Insatserna för särskilt stöd och särskild 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. korttidsstillsyn för skolgång över 12 år utanför det egna hemmet i anslutning till skoldagen samt under lov,

8. boende i familjehem eller i bostad med särskild service för barn och 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.

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.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995.

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

Härigenom föreskrivs att 10 § lagen (1993:389) om assistansersättning skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §¹

Assistansersättning utbetalas månadsvis med belopp som motsvarar kostnaden för assistansen under det antal beviljade assistanstimmar som assistans lämnats. Assistansersättning utges dock högst med det belopp per timme som regeringen fastställer för varje år.

Som kostnad för personlig assistans 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.*

Utbetalning av assistansersättning för en viss månad får grundas på ett beräknat antal assistanstimmar för den månaden. Avräkning för större avvikelser skall då ske senast andra månaden efter den då den preliminära utbetalningen skett. Slutavräkning skall ske senast två månader efter utgången av varje tidsperiod för vilken assistansersättning beviljats.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995.

¹ Senaste lydelse 1993:1342.

Lag om ändring i lagen (1993:388) om införande av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

Härigenom föreskrivs att 4 och 10 §§ lagen (1993:388) om införande av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Ett landsting och en kommun inom landstinget får träffa avtal om att en eller flera uppgifter enligt 3 § flyttas över från landstinget till kommunen vid en tidigare tidpunkt än den 1 januari 1996. I så fall gäller vad som sägs i 17 § tredje stycket nya lagen.

Ett landsting får i fråga om en enskild som tidigare varit bosatt inom landstinget men som före den 1 januari 1996 flyttat till ett annat landsting träffa avtal med det andra landstinget om kostnadsansvar för boende i bostad med särskild service för barn och ungdomar, bostad med särskild service för vuxna och annan särskilt anpassad bostad för vuxna. I sådant fall får överenskommelsen även omfatta andra insatser enligt 9 § nya lagen som ges den enskilde. Avtalet upphör att gälla om den enskilde flyttar till ett tredje landsting eller tillbaka till det första.

Vad som sägs i andra stycket om landsting gäller också kommun som övertagit ansvaret för sådant boende som där avses.

10 §

Ett landsting och en kommun som ingår i landstinget får träffa avtal om att kommunen i stället tillhandahåller omsorger vid vårdhem. I så fall gäller vad som sägs i 17 § tredje stycket nya lagen.

Ett landsting får i fråga om en enskild som tidigare varit bosatt inom landstinget men som före den 1 januari 1996 flyttat till ett annat landsting träffa avtal med det andra landstinget om kostnadsansvar för boende på vårdhem eller specialistsjukhus. I sådant fall får överenskommelsen även omfatta insatser enligt 9 § nya lagen som ges den enskilde. Av-

talet upphör att gälla om den enskilde flyttar till ett tredje landsting eller tillbaka till det första.

Vad som sägs i andra stycket om landsting gäller också kommun som övertagit ansvaret för vården.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995.

Lag om ändring i lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i
husligt arbete

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

Denna lag är tillämplig på arbete som arbetstagare utför i arbetsgivarens hushåll. Lagen gäller dock *ej* om arbetstagaren är medlem av arbetsgivarens familj.

Överenskommelse mellan arbetsgivare och arbetstagare som strider mot denna lag är *icke* bindande för arbetstagaren.

1 §

Denna lag är tillämplig på arbete som arbetstagare utför i arbetsgivarens hushåll. Lagen gäller dock *inte* om arbetstagaren är medlem av arbetsgivarens familj, *utom i det fall arbetstagaren är personlig assistent enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.*

Överenskommelse mellan arbetsgivare och arbetstagare som strider mot denna lag är *inte* bindande för arbetstagaren.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995.

3 Ärendet och dess beredning

Prop. 1994/95:77

Med anledning av förslagen i propositionen om stöd och service till vissa funktionshindrade (prop. 1992/93:159) beslutade riksdagen i maj 1993 om förbättrade service- och stödinsatser till personer med funktionshinder (bet. 1992/93:SoU19, rskr. 1992/93:321). Riksdagens beslut innebär bl.a. att en särskild rättighetslag för personer med funktionshinder har införts; lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Genom LSS har bl.a. personer med utvecklingsstörning och personer med andra stora och varaktiga funktionshinder fått en lagstadgad rätt till stöd- och serviceinsatser av olika slag, bl.a. personlig assistans. Med undantag för insatsen rådgivning och annat personligt stöd är kommunerna ansvariga för insatser enligt LSS.

I samband med att LSS trädde i kraft upphörde lagen (1985:568) om omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl. (omsorgslagen) att gälla. Verksamheten med omsorger om utvecklingsstörda m.fl. enligt omsorgslagen skall, med undantag för den nyss nämnda insatsen rådgivning och annat personligt stöd, successivt föras över från landstingen till kommunerna. Överföringen av huvudmannaskapet skall vara slutförd senast den 31 december 1995. Frågor om överförandet av huvudmannaskapet regleras i lagen (1993:388) om införande av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. I införandelagen finns vidare bestämmelser om vårdhem och specialistsjukhus.

Genom riksdagens beslut infördes vidare en ny statlig ersättningsform, assistansersättning, för svårt funktionshindrade personer. Den statliga assistansersättningen avser att täcka kostnaderna som en funktionshindrad person har för personlig assistans. Ersättningen kan lämnas till den som inte har fyllt 65 år och som har behov av personlig assistans för sin dagliga livsföring under i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka.

Assistansersättningen administreras av Riksförsäkringsverket (RFV) och de allmänna försäkringskassorna. Rätten till den statliga assistansersättningen regleras i lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS) och i förordning (1993:1091) om assistansersättning.

Riksförsäkringsverket har i sin rapport om införandet av assistansersättning (RFV anser 1994:4) gjort regeringen uppmärksam på en del problem som uppstått i den praktiska tillämpningen av LSS och LASS angående personlig assistans. Socialstyrelsen har också tagit upp dessa problem i sin årsrapport 1994 om handikappreformen (Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1994:11). Vidare har några kommuner m.fl. tillskrivit regeringen om önskvärda utökade möjligheter att avtala om kostnadsansvaret för boende i bostad med särskild service, vårdhem eller specialistsjukhus.

Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet och berörda centrala statliga myndigheterna har under hand getts tillfälle att lämna synpunkter på de nu framlagda förslagen om ändringar i LSS, LASS och lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete.

Regeringen beslutade den 29 september 1994 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 1*.

Lagrådets yttrande finns i *bilaga 2*.

Lagrådet har lämnat förslagen utan erinran. Efter Lagrådsgranskningen har vissa redaktionella ändringar gjorts i förhållande till det remitterade förslaget till lag om ändring i lagen (1993:388) om införande i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Därutöver har i nämnda lag det datum som flyttningen senast skall ha skett för att omfattas av den nya regleringen ändrats till den 1 januari 1996.

4 Personlig assistans

4.1 Bakgrund

Två mycket viktiga begrepp inom handikappolitiken är valfrihet och integritet. Dessa begrepp är sammanlänkade genom att valfriheten stärker den enskildes integritet.

Många människor lever med sådana funktionshinder som leder till stora beroendeförhållanden av omgivningen. Deras möjligheter till inflytande har delvis varit begränsade, liksom deras möjligheter att skapa sig ett självständigt liv. Mot denna bakgrund har vidtagits åtgärder för att möjliggöra att personer som dagligen är mycket beroende av olika stödåtgärder får ett reellt inflytande över sin egen livssituation. Personer som behöver mycket omfattande hjälp eller hjälp av mycket privat karaktär har genom assistansreformen getts ett avgörande inflytande på vem som skall ge hjälpen. Enligt LSS har en funktionshindrad person med behov av sådan hjälp rätt till *biträde av personlig assistent* eller *ekonomiskt stöd till skäligena kostnader för sådan assistans*.

Som nämnts kan *assistansersättning* lämnas enligt LASS till den som har behov av personlig assistans för sin dagliga livsföring under i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka. Med daglig livsföring menas enligt specialmotiveringen till LASS förutsebara, kontinuerliga eller ofta återkommande aktiviteter eller situationer av vardagligt slag. Avsikten är, som framgår av 6 § LASS, att denna grupp skall få statlig assistansersättning från första timmen och att kommunens ansvar enligt LSS för kostnader för personlig assistans normalt inte skall behöva aktualiseras gentemot dem som har ett vårdbehov överstigande 20 timmar i veckan. Däremot är kommunen skyldig att mot avgifter, som högst får uppgå till motsvarande vad den enskilde kan få i assistansersättning, faktiskt tillhandahålla biträde av en eller flera personliga assistenter om den enskilde så önskar. Kommunen är också skyldig att svara för eventuella kompletterande insatser, exempelvis vid tillfälliga ökningsar av behovet av personlig assistans.

Syftet med det ekonomiska stödet enligt LSS och den statliga assistansersättningen är att stärka den enskildes valfrihet. Den funktions-

hindrade kan anlita kommunen eller annat fristående organ eller välja att själv vara arbetsgivare/uppdragsgivare för sin eller sina personliga assistenter. Den funktionshindrade kan, om han eller hon t.ex. själv anställer en assistent i stället för att anlita kommunen eller annan som arbetsgivare, få ekonomiskt stöd/assistansersättning för sina lönekostnader. Även om det inte uttryckligen sägs i propositionen om stöd och service till vissa funktionshindrade (prop. 1992/93:159) att detta även gäller om den funktionshindrade själv vill anställa en familjemedlem eller annan som han eller hon lever i hushållsgemenskap med, så gör lagtexten inte något undantag för sådana anställningar.

Vad gäller vårdnadshavare till *barn* med funktionshinder så påpekades i propositionen om stöd och service till vissa funktionshindrade (prop. 1992/93:159 s. 65) att dessa, liksom andra vårdnadshavare, har ansvar enligt föräldrabalken för barnets personliga förhållanden och skall se till att barnets behov blir tillgodosedda. Vårdnadshavaren skall svara för att barnet får den tillsyn som behövs med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter. För rätt till personlig assistans gäller att barnet har omfattande omvårdnadsbehov under hela dygnet eller stor del av dygnet. Allmänt kan sägas att föräldrar till barn med funktionshinder gör betydligt större insatser för sina barn än föräldrar till barn utan funktionshinder. I propositionen om stöd och service till vissa funktionshindrade (s. 66) anfördes i detta sammanhang att personlig assistans som ges till ett barn i hög grad ingriper i hela familjens livssituation. Det är därför väsentligt att assistansen anpassas till varje familjs individuella behov och att barnets vårdnadshavare ges ett reellt inflytande över hur stödet till barnet utformas.

Ett väsentligt syfte med assistansen inom barnfamiljerna är att tillgodose föräldrarnas behov av avlösning i omvårdnaden eller att ge familjen möjlighet att genomföra sådana aktiviteter som barnet inte deltar i. I propositionen (s. 66) anfördes dock att trots detta bör även en vårdnadshavare till barnet kunna vara personlig assistent, om assistansen kan anses gå utöver vad föräldraansvaret omfattar och det är fråga om situationer där förutsättningar för personlig assistans föreligger.

Det *ekonomiska stödet/assistansersättningen* är avsedd att motsvara de verkliga kostnaderna som den enskilde har för sin assistans. Det ekonomiska stödet enligt LSS skall lämnas till "skäliga" kostnader för personlig assistans. Assistansersättning lämnas med ett belopp som motsvarar hela kostnaden för assistansen inom ramen för beviljade assistanstimmar, dock med ett högsta belopp per timme. Detta har för år 1994 bestämts till 176 kronor. Detta belopp är tänkt att kunna täcka lönekostnader för assistenten – där utgångspunkten är vårdbiträdeslön – liksom administrationskostnader, utbildningskostnader och liknande, eller de avgifter, motsvarande i princip samma kostnader, som kommunen eller någon annan som svarar för insatsen debiterar. Med lönekostnader har vi främst avsett bruttolön till assistenten samt sociala avgifter och semesterersättning. Vid bestämmandet av det högsta möjliga ersättningsbeloppet per timme – som skall fastställas varje år – tas alltså hänsyn till att ersättningsbeloppet är skattepliktigt.

När den funktionshindrade personen ordnar assistansen på annat sätt än genom kommunen är det han eller hon själv, eller annan, t.ex. en ideell eller ekonomisk förening (kooperativ) som anlitat (i normalfallet anställt) assistenten, och som då blir *arbetsgivare/uppdragsgivare*. I propositionen om stöd och service till vissa funktionshindrade framhölls att det med arbetsgivarrollen följer en hel del skyldigheter i olika avseenden. Skyldighet finns t.ex. att göra avdrag för preliminärskatt och att betala in arbetsgivaravgifter liksom att följa tillämpliga bestämmelser om arbetstid, skydd mot ohälsa eller olycksfall i arbetet, semester och ledigheter (t.ex. för vård av barn) etc. Enskilda personer som själva anställer sin assistent kan ha svårigheter att klara alla uppgifter som ingår i en arbetsgivarroll. I propositionen framhölls att det är angeläget att kommunen på den enskildes begäran är behjälplig och ger råd och stöd i dessa frågor.

4.2 Vissa frågor som har samband med att den funktionshindrade själv har anställt sin personliga assistent

Regeringens förslag: Ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för personlig assistans enligt LSS och assistansersättning enligt LASS skall inte ges om den funktionshindrade personen själv som arbetsgivare/uppdragsgivare anlitar någon som han eller hon lever i hushållsgemenskap med som personlig assistent. Om en funktionshindrad person som är berättigad till ekonomiskt stöd/assistansersättning önskar ha någon som han eller hon lever i hushållsgemenskap med (familjemedlem eller annan samboende) som personlig assistent, får han eller hon i stället begära att assistansen ordnas genom kommunens eller ett fristående organs försorg.

Ekonomiskt stöd/assistansersättning skall, när den ersättningsberättigade själv är arbetsgivare/uppdragsgivare till en personlig assistent, inte heller ges för arbetstid som för den assistenten överstiger vad som kan accepteras enligt lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i hushållsarbete. Därutöver görs den senare lagen tillämplig på personliga assistenter även i de fall de är familjemedlem till arbetsgivaren.

Skälen för regeringens förslag: Assistansreformen är ett komplext system med flera ansvariga myndigheter. Många områden berörs utöver det socialpolitiska området. Det gäller t.ex. frågor som rör arbetsmiljö, avtalen på arbetsmarknaden, arbetstidsregleringen, skatter och socialavgifter. I den praktiska tillämpningen av assistansersättningen har vissa problem inom dessa områden uppkommit i de fall anhöriga eller andra samboende anställs av en funktionshindrad person som personlig assistent åt denne.

Riksförsäkringsverket (RFV) har i en första rapport den 21 juni 1994 om assistansersättningen (RFV anser 1994:4) visat att funktionshindrade personer som är berättigade till assistansersättning och som själva vill ta på sig arbetsgivarrollen, i inte oväsentlig utsträckning önskar anhörig

eller annan som de lever i hushållsgemenskap med som personlig assistent. RFV redovisar i en statistikavläsning den 19 september 1994 att det den 16 september 1994 hos försäkringskassorna fanns 6 663 ansökningar om assistansersättning, varav beslut och utbetalning skett i 2 149 ärenden. Av dessa 2 149 fall anges de funktionshindrade vara egen arbetsgivare i 317 fall. Detta gäller både inom barnfamiljer och vuxenfamiljer. En inte oväsentlig andel av dessa är sådana som anställt någon som de lever i hushållsgemenskap med.

RFV har i sin rapport pekat på ett antal problem som uppstått i dessa situationer i den praktiska tillämpningen av assistansersättningen. Även Socialstyrelsen har tagit upp dessa problem i sin årsrapport 1994 om handikappreformen (Socialstyrelsen följer upp och utvärderar (1994:11)). I de närmast följande två delavsnitten kommer vi att redogöra för dessa, i huvudsak arbetsrättsliga och skatterättsliga, problem och för relevant lagstiftning.

Arbetsrättsliga frågor m.m.

Flera förhållanden vid en anställning blir oreglerade i det fall den funktionshindrade personen själv anställer en familjemedlem som personlig assistent.

Arbetstidslagen (1982:673) gäller bl.a. inte för arbete som utförs i en arbetsgivares hushåll eller i arbetstagarens hem. För arbete som utförs inom arbetsgivarens hushåll finns en särlagstiftning, lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete, som reglerar vissa frågor, bl.a. arbetstid, för arbetstagare som utför arbete i arbetsgivarens hushåll, t.ex. passar barn. Lagen gäller emellertid inte om arbetstagaren är medlem i arbetsgivarens familj.

Frågan om arbetstid är i hög grad en fråga om assistansens kvalitet. Kvaliteten på assistansen kan påverkas negativt när antalet arbetstimmar, eventuellt tillsammans med annat arbete som den anhörige har, långt överstiger normal arbetstid. Av förordningen om assistansersättning framgår att all tid som avser uppgifter som assistenten utför som ett led i det personliga stödet i den dagliga livsföringen till den ersättningsberättigade skall beaktas vid beräkningen av antalet assistanstimmar. Det är, enligt RFV, inte ovanligt att en svårt funktionshindrad person beviljas 100 assistanstimmar per vecka.

Ansvaret för arbetsmiljön ligger enligt arbetsmiljölagen (1977:1160) på arbetsgivaren. Lagen gäller emellertid inte arbete som utförs i en arbetsgivares hushåll. För arbete som arbetstagare utför i dennes hushåll gäller lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete. Som vi tidigare nämnt är dock arbetstagare som är medlem av arbetsgivarens familj undantagna från den senare lagens tillämpningsområde och därmed lagens regler om skydd mot ohälsa m.m. Samma förhållande gäller frågor om anställnings ingående och upphörande, tillsyn, ansvar och skadestånd.

Andra problem som kan uppstå vid anställningar inom familjen är den praktiska tillämpningen av semesterbestämmelser, sjuklönebestämmelser

m.m., dvs. sådana skyldigheter resp. rättigheter som normalt följer av ett arbetsgivar-/arbetstagarförhållande på den reguljära arbetsmarknaden.

RFV har också pekat på att det i rättstillämpningen råder osäkerhet i fråga om hur långt en god mans åtagande sträcker sig när barn anställer en förälder. För slutande av anställningsavtal mellan en förälder som är förmyndare och ett minderårigt barn krävs att en god man tillsätts. Frågan är om den gode mannens ansvar begränsas till anställningsavtalet eller om det omfattar arbetsgivarsituationen i sin helhet. Enligt RFV tillämpas olika principer av olika tingsrätter och överförmyndare.

Skatter och sociala avgifter

Vi har tidigare nämnt att assistansersättningens högsta timbelopp bestäms av vissa kriterier, bl.a. av procentsatsen för sociala avgifter och semesterersättning. Vid bestämmandet av beloppet tas också hänsyn till att ersättningsbeloppet är skattepliktigt.

Enligt 17 § kommunalskattelagen (1928:370, KL) och 1 § lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt utgår kommunal resp. statlig *inkomstskatt* för inkomst av näringsverksamhet och inkomst av tjänst.*

I 19 § KL anges vilka ersättningar m.m. som inte skall räknas som skattepliktig inkomst. I samband med införandet av den statliga assistansersättningen gjordes ett tillägg i lagen. Ekonomiskt stöd enligt LSS och assistansersättning enligt LASS är genom tillägget en sådan kostnadsersättning som inte är skattepliktig inkomst för den ersättningsberättigade, dvs. den funktionshindrade. Enligt specialmotiveringen till ändringen omfattar undantaget från skatteplikt emellertid inte den ersättning som assistenten i sin tur får av den funktionshindrade för utfört assistansarbete.

Något undantag från skatteplikt för ersättning för arbete som en familjemedlem eller annan anhörig utför finns inte i kommunalskattelagen.

Enligt 31 § KL räknas till *tjänst* i skatterättslig mening anställning, uppdrag och annan inkomstgivande verksamhet av varaktig eller tillfällig natur, om den inte är att hänföra till näringsverksamhet eller till inkomst av kapital.

I 32 § KL föreskrivs att till *intäkt* av tjänst hänförs bl.a. avlöning, arvode och kostnadsersättning samt annan förmån i pengar, bostad eller annat som utgått för tjänsten.

Det är kommunen/försäkringskassan som beslutar om det antal assistanstimmar som man har rätt till ekonomiskt stöd/assistansersättning för, dvs. i princip om att ett visst *arbete* behöver utföras för den funktionshindrade. Det är i detta fall fråga om arbete som inte anses kunna utföras som ett led inom den vanliga hushållsgemenskapen eller föräldraansvaret av en familjemedlem/förälder. *Vem* som skall utföra arbetet har den funktionshindrade möjlighet att själv bestämma. För att kommunen/försäkringskassan skall betala ut ekonomiskt stöd/assistansersättning krävs dock att den ersättningsberättigade skall kunna uppvisa att han har haft motsvarande kostnad och att assistansen håller sig inom beviljade antal assistanstimmar. Om den ersättningsberättigade

inte anlitar kommunen eller annan som står för arbetsgivaransvaret kräver försäkringskassorna att han kan uppvisa egna lönekostnader samt ett anställningsavtal eller motsvarande.

Det förutsattes vid LSS-reformens tillkomst att inkomstskatt skall tas ut på den ersättning som assistenten får, oavsett om denne är en familjemedlem till den funktionshindrade eller inte. Det framgår indirekt av att maximibeloppet för timsättning är detsamma oavsett om ersättningen utges till en familjemedlem eller till någon annan (jfr. 5 § förordningen [1993:1091] om assistansersättning). Av propositionen framgår vidare att detta belopp fastställts med utgångspunkt i lönen för ett vårdbiträde, dvs. en beskattningsbar arbetsinkomst (se prop. 1992/93:159 s. 71).

Socialavgifter skall enligt lagen (1981:691) om socialavgifter i princip tas ut på ersättning för arbete. I lagen finns inte något annat undantag för arbete som utförs inom familjen än när fråga är om en arbetsgivare som utgett ersättning till barn för arbete som utförts i hans förvärvsverksamhet i de fall avdrag för ersättningen inte får göras vid inkomsttaxeringen. En annan fråga är huruvida den som mottar ersättningen skall betraktas som arbetstagare eller uppdragstagare, dvs. vem som skall betala socialavgiften.

Det har i den praktiska tillämpningen av assistansreformen uppkommit tvekan om den ersättning som den personliga assistenten, dvs. familjemedlemmen eller den samboende, uppbär för sin arbetsinsats utgör skattepliktig inkomst enligt kommunalskattelagen. Osäkerhet i tillämpningen råder också i fråga om det skall utgå sociala avgifter på ersättningen.

Tolkningen av gällande bestämmelser på skatteområdet har på denna punkt nämligen visat sig vara olika inom olika skattemyndigheter. Skattemyndigheterna i vissa län tillämpar reglerna för beskattning av inkomst så, att den ersättning som en anhörig eller en samboende uppbär av den funktionshindrade, som han lever i hushållsgemenskap med, för sitt arbete som personlig assistent inte anses utgöra beskattningsbar inkomst. Det innebär att den närstående i praktiken uppbär skattefri ersättning. Det anses också att den funktionshindrade inte skall betala sociala avgifter för vad han betalar till sin assistent i dessa situationer. Det är viktigt att notera att ersättningen därmed inte heller skulle kunna grunda rätt till sjukpenning eller allmänna pensionsförmåner. Som grund för denna skatterättsliga tillämpning anges att sådan ersättning för uppgifter som utförs som ett led i en hushållsgemenskap eller i ett föräldraansvar, enligt skatterättsliga principer inte är beskattningsbara.

Skattemyndigheterna i några andra län har emellertid en annan tillämpning av skattereglerna. De har genom förhandsbesked meddelat att det är arbetstagarens skattsedel som helt avgör om en arbetsgivare skall göra skatteavdrag och betala in sociala avgifter. Om en person har A-skattsedel skall en utbetalare av ersättning för arbete göra skatteavdrag och betala sociala avgifter, såvida inte den årliga ersättningen är mycket låg.

Mot bakgrund av de ovan nämnda problemen finns det enligt RFV anledning att överväga en generell lösning, som innebär att låta anställningen gå via en kommun eller ett brukarkooperativ eller annat fristående organ när den funktionshindrade önskar ha någon som han lever i hushållsgemenskap med som personlig assistent. Också Socialstyrelsen förespråkar en sådan lösning.

Regeringen anser att det i situationer av mycket privat karaktär är angeläget att behovet av hjälp kan tillgodoses av en person som den funktionshindrade har förtroende för. Med assistansreformen har syftet bl.a. varit att den enskilde själv skall kunna välja mellan att få insatsen genom kommunens försorg eller att få det ekonomiska bidraget för att själv kunna anställa assistenten eller för att anlita något annat organ som arbetsgivare för assistenten. Det ekonomiska stödet/assistansersättningen kan då användas till assistentens lönekostnader eller till de avgifter kommunen eller någon annan som svarar för insatsen debiterar.

Enligt regeringens mening är dock de av RFV påtalade olägenheterna av arbetsrättslig art, när den funktionshindrade själv anställer/ger uppdrag till en personlig assistent, i vissa fall så stora att de inte kan negligeras.

Vad gäller skattefrågan så är det enligt regeringens mening inte acceptabelt att den osäkerhet som råder om hur skattereglerna skall tolkas leder till att vissa enskilda, till dess prejudicerande domstolsavgöranden föreligger, kan få ut ersättningsbelopp som vida överstiger normal löneutbetalning. Lika oacceptabelt är att dessa enskilda får leva i ovisshet kanske under lång tid framöver i fråga om de är skattskyldiga eller inte, och eventuellt i efterhand blir tvungna att göra stora skatteinbetalningar. Det gäller också de funktionshindrade som varit arbetsgivare.

Vi anser att det medför så stora olägenheter om enskilda funktionshindrade själva är arbetsgivare för personliga assistenter som de lever i hushållsgemenskap med, att en inskränkning i bestämmelserna om ersättning för personlig assistans i dessa situationer är motiverad.

Vårt förslag i denna del, som är i överensstämmelse med RFVs och Socialstyrelsens bedömning, innebär att om den enskilde önskar ha någon som han eller hon lever i hushållsgemenskap med som personlig assistent måste han eller hon begära att assistansen ordnas genom kommunens eller ett fristående organs försorg (t.ex. ett kooperativ). Möjligheten att få ekonomiskt stöd enligt LSS eller assistansersättning enligt LASS i de fall den enskilde själv är arbetsgivare för en assistent som han eller hon också lever i hushållsgemenskap med bör således tas bort. Detsamma bör gälla i de fall den funktionshindrade är att betrakta som uppdragsgivare i stället för arbetsgivare, eftersom många av de problem som vi redogjort för i det föregående uppstår även då.

Den funktionshindrade personens önskemål om att ha en familjemedlem eller annan samboende som personlig assistent bör så långt som möjligt tillgodoses av kommunen eller det fristående organet, som därmed blir ansvarig för anställnings- eller uppdragsförhållandet. Detta

följer redan av befintliga regler i LSS (se 6 § och s. 171 och 174 i propositionen).

Vi har tidigare markerat betydelsen av att den funktionshindrade personen ges frihet att själv välja den personlige assistent som skall ge det stöd och den hjälp som behövs i olika situationer. Genom vårt förslag anser vi att denna valfrihet inte rubbas i någon väsentlig mening. Valfriheten hänger enligt vår mening inte i någon nämnvärd grad samman med att den enskilde själv är arbetsgivare. Det skall dock framhållas att i andra situationer än de nu nämnda är det den enskilde som själv väljer om han eller hon skall vara arbetsgivare/uppdragsgivare för assistenten och därmed också självständigt ansvara för förhållandet.

Enligt vårt nyss nämnda förslag skall således ekonomiskt stöd/assistansersättning inte alls lämnas om den funktionshindrade personen själv anställer/ger uppdrag till en personlig assistent som han eller hon lever i hushållsgemenskap med. Därutöver finns ett behov av att i andra fall när den funktionshindrade själv är arbetsgivare förhindra att en och samma assistent utför arbete under ett orimligt högt antal arbetstimmar. Kommunen/försäkringskassan bör i sådana fall inte vara skyldig att betala ut ekonomiskt stöd/assistansersättning för mer än vad som motsvarar full arbetstid jämte eventuell övertid. En sådan bestämmelse bör därför införas i LSS och LASS och anknyta till de arbetstidsregler som gäller enligt lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete. Om arbetstiden hos den funktionshindrade för en viss personlig assistent överstiger vad som motsvarar vad som är tillåten arbetstid enligt reglerna i den lagen bör ersättning för sådan otillåten övertid inte anses som kostnad för personlig assistans. Samtidigt bör ett tillägg göras i lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete med den innebörden att lagen blir tillämplig på en personlig assistent även om han eller hon anses vara familjemedlem till arbetsgivaren (utan att de lever i hushållsgemenskap). Om assistenten lever i hushållsgemenskap med den funktionshindrade så lämnas, enligt vad vi nyss föreslagit, överhuvudtaget inget ekonomiskt stöd/assistansersättning. Att tillhöra någons familj och att leva i hushållsgemenskap med någon sammanfaller begreppsmässigt inte helt. Exempelvis torde en vuxen son räknas som medlem av föräldrarnas familj även sedan han flyttat hemifrån.

När det gäller personliga assistenter anställda av kommuner, kooperativ eller liknande, förutsätter regeringen att frågor om arbetstid för personliga assistenter uppmärksammas av arbetsmarknadens parter när de träffar kollektivavtal.

5 Vissa frågor om kostnadsansvaret för insatser enligt LSS och införandelagen till LSS

5.1 Bakgrund

Lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda, m.fl. (omsorgslagen) lade ansvaret för olika insatser enligt lagen på det

landsting där den funktionshindrade personen är bosatt. Detsamma gäller elevhem enligt lagen (1965:136) om elevhem för vissa rörelsehindrade barn m.fl. (elevhemslagen). Inom ramen för omsorgsverksamheten finns bl.a. vårdhem och gruppboheter som drivs antingen av ett landsting eller i enskild regi. Oavsett vem som driver verksamheten finansieras den i huvudsak med landstingsmedel. Landstingen har i sin verksamhet valt att göra placeringar på vårdhem eller i gruppboheter såväl inom det egna landstinget som i annat landsting. Sålunda finns det i vissa landsting vårdhem och andra institutioner dit personer flyttat även från andra delar av landet. I vissa fall har detta lett till en koncentration av omsorgsverksamhet, företrädesvis i form av vårdhemsboende, till vissa orter. Det placerande landstinget har dock, i enlighet med en rekommendation från Landstingsförbundet, haft kostnadsansvaret för insatserna oavsett var placeringen skett och detta kostnadsansvar har kvarstått även i de fall den enskilde valt att folkbokföra sig i det nya vistelselandstinget. Detta innebär att landstingen idag i vissa fall betalar vårdkostnaden för personer som varken vistas eller kan anses vara bosatta inom det egna landstingsområdet.

Enligt LSS, som ersatt omsorgslagen och elevhemslagen, skall ansvaret för omsorger om personer med utvecklingsstörning m.fl., liksom ansvaret enligt elevhemslagen, successivt överföras från landstingen till kommunerna. Huvudmannaskapsförändringen genomförs för närvarande och skall vara slutförd senast den 31 december 1995. Frågor om överförandet av huvudmannaskapet regleras i införandelagen till LSS. I införandelagen finns också bestämmelser om vårdhem och specialsjukhus. Enligt 6 § i införandelagen skall vårdhem och specialsjukhus avvecklas och ersättas av den nya stödformen bostad med särskild service för vuxna, som bl.a. innefattar gruppboheter.

Kommunaliseringen av omsorgerna har, i kombination med den pågående vårdhemsavvecklingen, aktualiserat frågan om kostnadsansvaret enligt LSS och införandelagen till LSS i fråga om personer som bor på vårdhem utanför den egna kommunen eller utanför det egna landstingsområdet, samt för personer som tidigare bott på ett sådant vårdhem men flyttat till en gruppbohet. Enligt kommunallagen (1991:900) får landstingen och kommunerna endast ansvara för insatser som ges till det egna landstingets eller den egna kommunens medborgare. Ett landsting/en kommun får således inte betala för vård eller omsorg som ges åt någon som är bosatt i ett annat landsting/en annan kommun. När omsorgsverksamheten kommunaliseras och vårdhemmen avvecklas kan detta i en del fall komma att leda till avsevärda kostnadsökningar för de kommuner dit omsorgsverksamheten av historiska skäl koncentrerats. Anledningen till detta är att dessa kommuner får överta kostnadsansvaret för de personer för vilka de placerande landstingen tidigare haft kostnadsansvaret. Denna fråga utgör idag på en del håll i landet ett reellt problem i de pågående förhandlingarna om kommunaliseringen av omsorgerna och vi föreslår därför i det följande att tillägg görs till 4 och 10 §§ införandelagen.

Regeringens förslag: Genom en ändring i införandelagen till LSS öppnas möjlighet i vissa fall för ett landsting att, för en enskild person som tidigare varit bosatt inom landstingsområdet, träffa avtal med det landsting till vars område personen i fråga flyttat om kostnadsansvar för boende i bostad med särskild service för barn, ungdomar och vuxna samt annan särskilt anpassad bostad enligt LSS, eller för boende på vårdhem eller specialsjukhus enligt införandelagen till LSS. Som förutsättning gäller att flyttningen skett före den 1 januari 1996. Möjligheten skall även avse en kommun som av landstinget övertagit ansvaret för gruppbofästäder eller vårdhem. Avtal om kostnadsansvar för boende får även omfatta andra insatser enligt LSS som ges den enskilde.

Skälen för regeringens förslag: Enligt omsorgslagen har landstingen haft ansvaret för insatser för personer med utvecklingsstörning m.fl. Landstingen har kunnat göra placeringar på vårdhem/specialsjukhus eller i gruppbofästäder såväl inom det egna landstinget som i andra landsting. Resultatet av detta är, som nämnts i vår bakgrund, en koncentration av omsorgsverksamheten för utvecklingsstörda personer till vissa landsting och sålunda till vissa kommuner i landet. Det har sedan länge funnits vårdhem och gruppbofästäder i privat regi som ofta haft hela riket som upptagningsområde. En del landsting har valt att placera personer med behov av sådan omsorg på dessa vårdhem i stället för att inom det egna landstingsområdet bygga upp motsvarande verksamhet till full behovstäckning. I vissa fall har två eller flera landsting samprojekterat ett stort vårdhem i stället för att bygga flera mindre i varje landsting.

En person som fått en plats på ett vårdhem utanför den egna hemkommunen har tidigare inte kunnat folkbokföra sig i den nya hemkommunen så länge han eller hon bott kvar på vårdhemmet. Särskilda bestämmelser som förhindrade detta fanns i den tidigare folkbokföringslagen. Enligt den nuvarande folkbokföringslagen (1991:481) skall en person över 18 år däremot anses vara bosatt i den kommun, och alltså inom det landsting, där han eller hon regelmässigt tillbringar sin dygnsvila och skall sålunda också folkbokföras i denna kommun. Detta gäller också personer som bor på vårdhem.

Fördelningen av kostnadsansvaret mellan olika landsting, i de fall då ett landsting har gjort en placering i ett annat landsting än det egna, behandlas i en rekommendation från Landstingsförbundet från år 1991. Huvudregeln enligt rekommendationen är, när det gäller utvecklingsstörda personer som avslutat särskolan, att kostnadsansvaret för stöd- och serviceinsatser åvilar vistelselandstinget. Undantag från huvudregeln bör enligt rekommendationen göras i fråga om boende på vårdhem och specialsjukhus samt för gruppbofästäder som drivs i enskild regi. I dessa fall

har, efter en överenskommelse mellan de berörda landstingen, en uppdelning av ansvaret för insatserna i s.k. omsorgsansvar och kostnadsansvar skett. Enligt rekommendationen bör omsorgsansvaret i dessa fall åvila vistelselandstinget, medan det placerande landstinget har kostnadsansvaret. Som redan nämnts har ansvarsfördelningen inte påverkats av om den enskilde personen är folkbokförd i den nya kommunen eller inte.

Rekommendationen sätter ingen gräns för under hur lång tid ursprungslandstinget skall betala för vårdhemsboendet i det nya landstinget. Det landsting där den enskilde var folkbokförd då placeringen på vårdhemmet gjordes, ursprungslandstinget, har enligt rekommendationen haft kostnadsansvaret för dessa s.k. utomlänsplaceringar så länge vårdhemsboendet har pågått.

Med anledning av avvecklingen av vårdhemmen har Landstingsförbundet kompletterat sin rekommendation så att den också behandlar fördelningen av kostnadsansvaret mellan ursprungs- och vistelselandstinget i de fall då utflyttning från vårdhem till boende i bostad med särskild service för vuxna sker. Rekommendationen är tänkt att gälla i ett övergångsskede och innebär att om den enskilde flyttar från ett vårdhem till en landstingsdriven gruppboestad övergår kostnadsansvaret från det placerande landstinget till vistelselandstinget efter fem år. Flyttar den enskilde däremot till en enskilt driven gruppboestad kvarstår kostnadsansvaret tills vidare hos det placerande landstinget.

Ikraftträdandet av LSS innebär att ansvaret för verksamheten med omsorger om utvecklingsstörda m.fl. successivt skall föras över från landstingen till kommunerna. Landstingens och kommunernas befogenheter regleras i huvudsak i kommunallagen (1991:900). Enligt 2 kap. 1 § kommunallagen får landstingen och kommunerna endast ansvara för sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till det egna landstingets eller den egna kommunens område eller dess medlemmar. Kommunallagens bestämmelser skall gälla om undantag från regeln inte görs i speciallagstiftning. Något sådant undantag fanns inte i omsorgslagen och finns inte heller i LSS. Av bestämmelserna i 16 § LSS framgår att en kommuns/ett landstings ansvar enligt lagen gäller gentemot dem som är bosatta i kommunen/landstinget. I den allmänna motiveringen till LSS sägs vidare att vid bedömningen av om en person skall anses vara bosatt i kommunen/landstinget skall man se till bestämmelserna i folkbokföringslagen. Innebörden av bestämmelserna i LSS är sålunda att den kommunala kompetensen enbart gäller gentemot dem som är bosatta i kommunen/landstinget. En kommun/ett landsting får därmed inte betala för vård eller omsorg åt någon som är bosatt i en annan kommun/ett annat landsting.

I vissa fall kan en förutsättning för kommunalisering vara att kommunerna inom ett landstingsområde kan utjämna kostnaderna för omsorgsverksamheten mellan sig. 4 § infördelagen och 17 § tredje stycket LSS ger kommuner inom ett landstingsområde möjlighet att lösa denna problematik genom att övergångsvis lämna bidrag till varandra om det behövs för att jämna ut kostnaderna mellan dem.

Antalet utvecklingsstörda personer som bor på vårdhem har minskat successivt under en följd av år. Enligt en rapport från Socialstyrelsen till Socialdepartementet i juli 1994 bor för närvarande ca 2 500 personer på vårdhem i Sverige. Av dessa kommer ca 500 personer ursprungligen från ett annat landsting än där de idag bor. Socialstyrelsen skriver också i sin rapport att man gör bedömningen att uppskattningsvis drygt 400 personer idag bor i en gruppbostad utanför det landsting de ursprungligen kommer ifrån. Efter samråd med Socialstyrelsen och Svenska Kommunförbundet gör regeringen därför bedömningen att totalt knappt 1 000 personer för närvarande bor på vårdhem eller i gruppbostäder utanför sina ursprungliga hemlandsting.

I samband med avvecklingen av vårdhemmen och utflyttningen från dessa till bostäder med särskild service eller i andra särskilt anpassade bostäder kommer i många fall omsorgstagarna att välja att bo kvar i den kommun där vårdhemmet var beläget. Detta är naturligt då den personliga anknytningen till den nya hemkommunen i många fall är starkare än anknytningen till den gamla hemkommunen, i vilken man kanske inte bott på många år.

Vad beträffar kostnadsansvaret för personer som bor på ett vårdhem i ett annat landsting än ursprungslandstinget får kommunaliseringen av omsorgsverksamheten och avvecklingen av vårdhemmen till följd att kostnadsansvaret överförs från ursprungslandstinget, som ju tidigare enligt Landstingsförbundets rekommendation haft kostnadsansvaret för allt vårdhemsboende, till den nya hemkommunen. På samma sätt övergår också kostnadsansvaret för personer som tidigare bott på vårdhem utanför sitt ursprungslandsting men som flyttat till t.ex. en gruppbostad i det nya landstinget, till den nya hemkommunen.

Som tidigare nämnts innebär bestämmelserna i kommunallagen att ett ursprungslandsting/en ursprungskommun inte har någon laglig möjlighet att ta på sig kostnadsansvaret för vård eller omsorg som ges åt någon som är bosatt i ett annat landsting/en annan kommun. Detta kan i en del fall komma att leda till avsevärda kostnadsökningar för de kommuner dit omsorgsverksamheten av historiska skäl koncentrerats. Effekterna av detta blir tydligast i en liten kommun i vilken ett större vårdhem är lokaliserat. Då vårdhemmet avvecklas och kommunen efter en kommunalisering får ansvaret för insatserna enligt LSS för de personer som bott på vårdhemmet, kan detta resultera i stora ekonomiska påfrestningar för kommunen.

I samband med att omsorgsverksamheten kommunaliseras genomförs en skatteväxling mellan landstinget och de kommuner som ingår i landstingsområdet. Vid växlingen omräknas de kostnader landstinget haft för omsorgerna till kronor och ören per skattekrona. Därefter minskar landstinget sin skattesats med överenskommet belopp medan kommunerna kan höja sina skattesatser. På detta vis överförs resurser motsvarande landstingets kostnader till kommunerna.

Regeringen har erfårit att vid kommande skatteväxlingar avses resurser för de totala kostnaderna landstinget haft för omsorgsverksamheten ingå, dvs. även kostnaderna för gjorda utomlänsplaceringar. Däremot ingår inte kostnaderna för personer som bor i landstinget men för vilka andra landsting haft kostnadsansvaret i enlighet med Landstingsförbundets rekommendation i skatteväxlingsunderlaget. Resurser för dessa personer tillfaller istället efter skatteväxling kommunerna i det landsting som gjort placeringarna. Om dessa kommuner inte fortsätter att ge nuvarande hemkommuner ersättning för insatserna blir de i princip överkompenserade. Däremot kommer de nuvarande hemkommunerna inte att få över tillräckliga resurser för att täcka de kostnader som redan tidigare gjorda placeringar medför.

Några kommuner med vårdhem inom sina områden har tillskrivit regeringen och anført att man inte kan träffa överenskommelser med sitt landsting om övertagande av omsorgsverksamheten innan frågan om kostnadsansvaret för personer som bor på vårdhem, eller har bott på vårdhem men nu flyttat till en gruppbostad, utanför den ursprungliga hemkommunen/hemlandstinget fått en tillfredsställande lösning. Även från annat håll har påpekats att kommunaliseringen kan försvåras av bristande möjligheter att reglera kostnadsansvaret för personer som flyttat från en kommun till en annan.

Mot bakgrund av vad vi nu anført anser vi att en möjlighet bör öppnas för ett landsting att, för en enskild person som tidigare varit bosatt inom landstingsområdet, träffa avtal med det landsting till vars område personen i fråga flyttat om kostnadsansvar för boende i bostad med särskild service för barn, ungdomar och vuxna eller annan särskilt anpassad bostad enligt LSS, samt för boende på vårdhem eller specialsjukhus enligt införeladelagen till LSS. Som förutsättning gäller att flyttningen skett före den 1 januari 1996, dvs. innan kommunaliseringen av omsorgerna skall vara helt genomförd. Möjligheten skall även avse en kommun som av landstinget övertagit ansvaret för gruppbostäder eller vårdhem. Ett sådant avtal bör även få omfatta kostnadsansvar för andra insatser enligt 9 § LSS som ges till den enskilde. Den nu föreslagna förändringen förutsätter tillägg i 4 och 10 §§ införeladelagen.

Möjligheten att inrätta avtal av detta slag är en viktig förutsättning för att kommuner som övertagit ansvaret för omsorgsverksamheten – och inom vars områden det under flera år tillbaka byggts upp omfattande omsorgsverksamhet – skall kunna fortsätta att driva verksamhet enligt LSS. Regeringen förutsätter mot den bakgrunden att kommunerna/landstingen kommer att träffa avtal med den inriktning som här angetts.

Som nyss nämnts anser regeringen att befogenheten att träffa avtal om kostnadsansvar nu bör begränsas till att gälla personer som flyttat till vårdhem, specialsjukhus, bostad med särskild service eller särskilt anpassad bostad före den 1 januari 1996. Socialtjänstkommittén (S 1991:07) har i sitt betänkande Rätten till bistånd inom socialtjänsten (SOU 1993:30) föreslagit en ändring i socialtjänstlagen (1980:620) med innebörden att kommuner skall kunna träffa avtal om vård eller boende för personer som inte längre är folkbokförda i kommunen. Betänkandet

har remissbehandlats och är för närvarande föremål för beredning i regeringskansliet. Regeringen anser att frågan om en mer ingripande ändring av LSS än den i föreliggande proposition föreslagna bör prövas samtidigt med beredningen av Socialtjänstkommitténs betänkande.

Prop. 1994/95:77

6 Författningskommentar

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

9 §

I ett nytt tredje stycke har gjorts vissa inskränkningar i vad som skall kunna anses som kostnad för personlig assistans enligt första stycket 2. Första punkten avser den situationen att den funktionshindrade själv, såsom arbetsgivare eller uppdragsgivare, lämnar ersättning till någon som han eller hon lever i hushållsgemenskap med (familjemedlem eller annan samboende). Sådan ersättning anses enligt bestämmelsen inte i något fall som kostnad för personlig assistans. Det innebär att om den funktionshindrade önskar ha någon som han lever i hushållsgemenskap med som personlig assistent, och inte själv vill stå för kostnaden, så måste kommunen eller ett annat fristående organ (t.ex. ett kooperativ) vara arbetsgivare/uppdragsgivare för assistenten.

Enligt andra punkten gäller att som kostnad för personlig assistans skall inte heller räknas ersättning som den enskilde lämnat till en assistent för arbete på arbetstid som överstiger tillåten arbetstid enligt 2 – 4 §§ lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete. Den lagen föreslås samtidigt ändrad genom att den görs tillämplig på anställningsförhållanden mellan en funktionshindrad person och hans assistent oavsett om de tillhör samma familj eller inte, vilket vi återkommer till i avsnitt 6.4. Den föreslagna bestämmelsen i LSS har dock ett något vidare tillämpningsområde än lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete, genom att den inte utesluter uppdragsförhållanden. Den arbetstid som skall tas med i beräkningen är endast sådan som hänför sig till arbete som utförs för den ersättningsberättigade. Således skall den arbetstiden inte läggas samman med eventuell arbetstid för annat arbete, som utförs för en annan arbetsgivare, som assistenten har. Bestämmelsen innebär vidare att kommunen bara skall bortse från den otillåtna övertiden, inte all arbetstid som assistenten haft hos den funktionshindrade.

Det nuvarande tredje stycket blir därmed ett nytt fjärde stycke.

6.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:389) om assistansersättning

10 §

I ett nytt andra stycke har ett tillägg gjorts som motsvarar vad som föreslås gälla för ekonomiskt stöd till kostnader för personlig assistans enligt

9 § lagen (1993:378) om stöd och service till vissa funktionshindrade (se avsnitt 6.1). För de situationer som beskrivs i första och andra punkten lämnas således inte assistansersättning eftersom det som den enskilde i dessa fall betalat ut inte skall anses som kostnader för personlig assistans (jfr. avsnitt 6.1).

Det nuvarande andra stycket blir därmed ett nytt tredje stycke.

6.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:388) om införande av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

4 §

Enligt 3 § 1 lagen (1993:388) om införande av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (införandelagen) ansvarar landstingen för vissa insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) i förhållande till den personkrets som även omfattades av de upphävda lagarna lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl. (omsorgslagen) och lagen (1965:136) om elevhem för vissa rörelsehindrade barn m.fl. (elevhemslagen). Det gäller bl.a. insatserna boende i bostad med särskild service för barn och ungdomar, bostad med särskild service för vuxna och annan särskilt anpassad bostad. Senast den 31 december 1995 skall dock verksamheterna överföras till kommunerna (se 3 och 4 §§ införandelagen).

Enligt 16 § LSS gäller en kommuns och ett landstings ansvar enligt lagen gentemot dem som är bosatta i kommunen respektive inom landstingsområdet. I kommunallagen föreskrivs att kommunerna och landstingen endast får ta hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till den egna kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar. Av avsnitt 5 framgår dock att det föreligger ett behov av att landstingen/kommunerna skall kunna fortsätta att betala för före detta kommunmedlemmars boende enligt LSS (liksom för vårdhemsboende enligt 10 § införandelagen, vilket vi återkommer till) även efter det att de bosatt sig i en ny kommun. Två nya stycken har därför lagts till i 4 §.

Bestämmelsen i *andra stycket* berör funktionshindrade personer som före den 1 januari 1996, dvs. när kommunaliseringen av omsorgerna senast skall vara genomförd, har flyttat från ett landstingsområde till ett annat, och som inom det senare landstingsområdet bor i en bostad med särskild service för barn och ungdomar, bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad. Är dessa förutsättningar uppfyllda kan det förra landstinget genom avtal, trots att det inte längre rör en medlem i något av landstingets kommuner, ta på sig kostnadsansvaret för den personens boende inom det senare landstingsområdet. Angående motivet för detta se avsnitt 5. I de fall ett sådant avtal upprättas kan det enligt bestämmelsen även omfatta andra insatser enligt 9 § LSS.

Enligt tredje meningen skall avtalet upphöra att gälla om den enskilde flyttar till ett tredje landsting, eller flyttar tillbaka till det första landstinget. Bestämmelsen föreslås med tanke på den mycket begränsade öppning för avtalsfrihet mellan landstingen som första och andra meningarna innebär.

I *tredje stycket* avses den situationen att en kommun från landstinget har tagit över ansvaret för sådant boende som avses i andra stycket. Då skall kommunen kunna vara part i avtalet i stället för landstinget. Bestämmelsen har egentligen bara någon betydelse om flyttning skett mellan kommuner inom olika landsting. I andra fall kan en ekonomisk reglering ske i samband med kommunaliseringen med stöd av 17 § tredje stycket LSS och 4 § införandelagen.

10 §

I *andra och tredje styckena* föreslås bestämmelser för den som fortfarande bor på vårdhem som motsvarar vad som föreslås i 4 §. Även vårdhem kan, enligt 10 § första stycket, övergå till kommunalt huvudmannaskap.

6.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1979:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete

1 §

Ett tillägg föreslås i *första stycket*, vilket innebär att lagen kommer att gälla när en funktionshindrad själv anställer sin personliga assistent även om assistenten är en familjemedlem. För det fall familjemedlemmen lever i hushållsgemenskap med den funktionshindrade utgår dock ingen ersättning enligt LSS eller LASS. Att tillhöra någons familj och att leva i hushållsgemenskap med någon sammanfaller begreppsmässigt inte helt. Exempelvis torde ett vuxet barn räknas som medlem av föräldrarnas familj även sedan han flyttat hemifrån, se proposition 1970:150 s. 44. I praktiken kommer således ändringen att tillämpas på sådana familjemedlemmar som inte lever i hushållsgemenskap med den funktionshindrade arbetsgivaren.

I *andra stycket* har endast en redaktionell ändring gjorts.

1 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

Härigenom föreskrivs att 9 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §

Insatserna för särskilt stöd och särskild 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 skäliga 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. korttidsutlysning för skolungdom över 12 år utanför det egna hemmet i anslutning till skoldagen samt under lov,

8. boende i familjehem eller i bostad med särskild service för barn och 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.

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.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995.

2 Förslag till

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

Prop. 1994/95:77

Bilaga 1

Härigenom föreskrivs att 10 § lagen (1993:389) om assistansersättning skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §¹

Assistansersättning utbetalas månadsvis med belopp som motsvarar kostnaden för assistansen under det antal beviljade assistanstimmar som assistans lämnats. Assistansersättning utges dock högst med det belopp per timme som regeringen fastställer för varje år.

Som kostnad för personlig assistans 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.

Utbetalning av assistansersättning för en viss månad får grundas på ett beräknat antal assistanstimmar för den månaden. Avräkning för större avvikelser skall då ske senast andra månaden efter den då den preliminära utbetalningen skett. Slutavräkning skall ske senast två månader efter utgången av varje tidsperiod för vilken assistansersättning beviljats.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995.

¹ Senaste lydelse 1993:1342.

Härigenom föreskrivs att 4 och 10 §§ lagen (1993:388) om införande av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Ett landsting och en kommun inom landstinget får träffa avtal om att en eller flera uppgifter enligt 3 § flyttas över från landstinget till kommunen vid en tidigare tidpunkt än den 1 januari 1996. I så fall gäller vad som sägs i 17 § tredje stycket nya lagen.

Ett landsting får i fråga om en enskild som tidigare varit bosatt inom landstingsområdet men som före den 1 januari 1994 flyttat till ett annat landsting träffa avtal med det andra landstinget om kostnadsansvar för boende i bostad med särskild service för barn och ungdomar, bostad med särskild service för vuxna och annan särskilt anpassad bostad. I sådant fall får överenskommelsen även omfatta andra insatser enligt 9 § nya lagen som ges den enskilde. Avtalet upphör att gälla om den enskilde flyttar till annat landsting.

Vad som sägs i andra stycket om landsting gäller också kommuner som övertagit ansvaret för sådant boende som där avses.

10 §

Ett landsting och en kommun som ingår i landstinget får träffa avtal om att kommunen i stället tillhandahåller omsorger vid vårdhem. I så fall gäller vad som sägs i 17 § tredje stycket nya lagen.

Ett landsting får i fråga om en enskild som tidigare varit bosatt inom landstingsområdet men som före den 1 januari 1994 flyttat till ett annat landsting träffa avtal med det andra landstinget om kostnadsansvar för boende på vårdhem eller specialistsjukhus. I sådant fall får överenskommelsen även omfatta insatser enligt 9 § nya lagen som ges den enskilde. Avtalet upphör att gälla om den

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Prop. 1994/95:77

Bilaga 1

enskilde flyttar till annat landsting.

Vad som sägs i andra stycket om landsting gäller också kommuner som övertagit ansvaret för vårdhem.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995.

4 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete

Prop. 1994/95:77

Bilaga 1

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Denna lag är tillämplig på arbete som arbetstagare utför i arbetsgivarens hushåll. Lagen gäller dock *ej* om arbetstagaren är medlem av arbetsgivarens familj.

Överenskommelse mellan arbetsgivare och arbetstagare som strider mot denna lag är *icke* bindande för arbetstagaren.

Föreslagen lydelse

1 §

Denna lag är tillämplig på arbete som arbetstagare utför i arbetsgivarens hushåll. Lagen gäller dock *inte* om arbetstagaren är medlem av arbetsgivarens familj, *utom i det fall arbetstagaren är personlig assistent enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.*

Överenskommelse mellan arbetsgivare och arbetstagare som strider mot denna lag är *inte* bindande för arbetstagaren.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1994-10-06

Närvarande: f.d. regeringsrådet Bengt Hamdahl, justitierådet Bo Svensson, regeringsrådet Arne Bækkevold.

Enligt en lagrådsremiss den 29 september 1994 (Socialdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, m.m.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kammarrättsassessorn Eva Hammar.

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 oktober 1994

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Sahlin, Hjelm-Wallén, Peterson, Hellström, Thalén, Freivalds, Wallström, Tham, Schori, Blomberg, Heckscher, Hedborg, Andersson, Winberg, Uusmann, Nygren, Ulvskog, Sundström, Lindh, Johansson

Föredragande: statsrådet Thalén

Regeringen beslutar proposition 1994/95:77 Vissa frågor om personlig assistans och om kostnadsansvar för insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.