

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2019-08-15

Diarienummer 0822/19

Handläggare

Karin Wallquist

Telefon: 031-368 02 92

E-post: karin.wallquist@stadshuset.goteborg.se

Konsekvenser för Göteborgs Stad med anledning av Försäkringskassans ändringar av Riksförsäkringsverkets allmänna råd (RAR 2002:6) om assistansersättning.

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Informationen om konsekvenser för Göteborgs Stad med anledning av Försäkringskassans ändringar av Riksförsäkringsverkets allmänna råd (RAR 2002:6) om assistansersättning i enlighet med vad som framgår av stadsledningskontorets tjänsteutlåtande antecknas.

Sammanfattning

Med verkan från 2019-04-01 har Försäkringskassan ändrat sin tolkning av 51 kap. 17 § Socialförsäkringsbalken (SFB), vilket ledde till ändringar av Riksförsäkringsverkets allmänna råd (RAR 2002:6) om assistansersättning. Försäkringskassan betalar nu endast ut ersättning till kommunen när insatsen enligt 9 § 2 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) ges som *biträde av personlig assistent* men inte när insatsen utgått som *ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans*. Det medför att stadsdelsnämnderna inte kan erhålla retroaktiv ersättning i de fall personlig assistans utgått som *ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans* till den enskilde under den period Försäkringskassan handlägger ärendet om assistansersättning. Stadsledningskontoret uppskattar att ändringen får, och fortsatt kan få, ekonomiska konsekvenser för staden. Ändringen innebär främst en ekonomisk angelägenhet för stadsdelsnämnderna. Det råder osäkerhet gällande storleken på de ekonomiska konsekvenserna. I juni 2019 uppskattas kostnaden för kända ärenden till cirka 30 mnkr för stadsdelsnämnderna. Prognosen för helåret blir cirka 60 mnkr förutsatt samma omständigheter andra halvåret, som första halvåret. Stadsledningskontoret har fört dialog med Sveriges kommuner och landsting (SKL) i frågan. SKL har agerat i ärendet och har bland annat gjort en begäran till Socialdepartementet (bilaga 3) om en skyndsam ändring i SFB. Stadsledningskontoret följer frågans utveckling i samverkan med SKL.

Beroende på hur Göteborgs Stad möter förändringen kan det medföra olika konsekvenser för den enskilde samt för Göteborgs Stad. Stadsledningskontoret har identifierat möjliga handlingsalternativ för att ge förutsättningar för att minska de ekonomiska riskerna för staden.

De handlingsalternativ som identifierats är:

- agera inom ramen för verkställigheten
- skapa ett system för samarbete med den enskilde eller dennes företrädare för ersättning i efterhand.

Genom handlingsalternativen kan Göteborgs Stad förtydliga sin hållning. Det kan ske genom beslut om att revidera stadens styrande dokument ”Riktlinjer för individuellt stöd till personer med funktionsnedsättning i Göteborgs Stad” utifrån de beskrivna alternativen i detta tjänsteutlåtande. Detta ger möjlighet att förstärka möjligheten för stadsdelsnämnderna till lika behandling för den enskilde med beslut om personlig assistans, i väntan på besked om assistansersättning.

Ekonomiska konsekvenser

Med verkan från 2019-04-01 har Försäkringskassan ändrat sin tolkning av 51 kap. 17 § SFB, vilket ledde till ändringar av Riksförsäkringsverkets allmänna råd (RAR 2002:6) om assistansersättning. Ändringen innebär främst en ekonomisk angelägenhet för stadsdelsnämnderna. Det råder osäkerhet gällande storleken på de ekonomiska konsekvenserna. Beroende på hur Göteborgs Stad möter förändringen kan det medföra olika konsekvenser för den enskilde samt Göteborgs Stad. I juni gjordes en kartläggning som visade att stadsdelsförvaltningarna uppskattar kostnaden för kända ärenden till cirka 30 mnkr för stadsdelsnämnderna. Oavsett förändringen i hantering hos Försäkringskassan bär stadsdelsnämnden alltid en risk då de först när Försäkringskassan har beslutat i ärendet får veta om stadsdelsnämnden eller Försäkringskassan ska bära kostnaden. Utifrån kända ärenden vid kartläggningen blir prognosen för helåret cirka 60 mnkr, förutsatt att samma omständigheter gäller andra halvåret som första halvåret.

Staden har inlett arbetet med att begära omprövning, av i nuläget två ärenden, där Försäkringskassan beslutat om att ge avslag på retroaktiv ersättning som kommunen begärt kostnad för, gällande personlig assistans. Utgången av ett eventuellt överklagande är oviss och därmed även de faktiska ekonomiska konsekvenserna.

Barnperspektivet

Personlig assistans kan vara en viktig insats för barn och deras anhöriga bland annat för att göra det möjligt för barn med funktionsnedsättning att bo hemma med stöd i sin familj. Det förekommer att föräldrar och anhöriga till barn med insatsen personlig assistans själva utför assistansen. Den lösningen är möjlig oavsett om beslutet verkställs i form av *ersättning för skälig kostnad* eller i form av *biträde till personlig assistans*. I juni 2019 uppger stadsdelsförvaltningarna att de tillsammans har 7 ärenden gällande barn under 18 år som inväntar beslut om assistansersättning och där stadsdelsnämnden riskerar att bli utan retroaktiv ersättning.

Mångfaldsperspektivet

Personer med funktionsnedsättning kan beviljas personlig assistans enligt LSS eller assistansersättning enligt SFB upp till 65 års ålder och fortgå efter det. Insatserna får dock inte utökas efter det att den insatsberättigade har fyllt 65 år. Förslagen som presenteras i föreliggande tjänsteutlåtande påverkar därför inte direkt personer över 65 års ålder men inkluderar människor oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk

tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning eller sexuell läggning. Förslagen omfattar även enskilda oavsett socioekonomisk bakgrund.

Jämställdhetsperspektivet

Enligt Göteborgs Stads statistik per den 1 oktober år 2018 till Socialstyrelsen har fler män än kvinnor verkställda beslut om personlig assistans enligt LSS. Det samma gäller för statistik redovisad från Försäkringskassan för assistansersättning enligt SFB.

Miljöperspektivet

Stadsledningskontoret har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån detta perspektiv.

Omvärldsperspektivet

Stadsledningskontoret har inhämtat information och fört dialog med Försäkringskassan, SKL, Göteborgsregionen (GR) samt Stockholms Stad i frågan. I dialogen har dokument och information utbytt om kommunens möjlighet till att agera utifrån Försäkringskassans ändrade förhållningssätt.

Försäkringskassan har i februari 2019 gjort en konsekvensutredning i och med ändringarna i de allmänna råden (se bilaga 1). Där anges att anledningen till den förändrade tolkningen är att ordalydelsen från de allmänna råden skiljer sig från lagtexten, det vill säga *personlig assistans* respektive *biträde av personlig assistent*, och att det i vissa fall lett till en felaktig tillämpning. Vidare anges att ändringen kan medföra att vissa kommuner kan uppleva en försämring men att den kommunala självstyrelsen inte påverkas. Förslag till ändring av de allmänna råden samt utkast på konsekvensutredningen skickades på remiss till SKL samt Halmstad kommun, Pajala kommun och Uppsala kommun. Ingen av landets storstäder tillfrågades i remissförfarandet.

SKL har i sitt remissyttrande, daterat den 20 mars 2019 (bilaga 2), med utgångspunkt i Försäkringskassans konsekvensbeskrivning av ändringarna i de allmänna råden bland annat angett att:

- Det saknas stöd för Försäkringskassans ”nya” tolkning av 51 kap. 17 § SFB. Förarbeten och rättspraxis tyder inte på att uttrycket ”biträde av personlig assistent” ska tolkas som att endast en del av insatsen enligt 9 § 2 LSS ska omfattas.
- Tolkningen strider mot hela syftet med assistansersättningen.
- Ändringen av Riksförsäkringsverkets allmänna råd (RAR 2002:6) om assistansersättning, med den innebörd som framgår av Försäkringskassans konsekvensutredning, innebär en inskränkning i den kommunala självstyrelsen och kan medföra ett minskat självbestämmande för enskilda brukare.
- Anser Försäkringskassan att innebörden av 51 kap. 17 § SFB är oklar bör myndigheten begära att lagtexten förtydligas.

SKL har även gjort en begäran om ändring av 51 kap. 17 § SFB till Socialdepartementet (se bilaga 3). De skriver att SKL hemställer att regeringen skyndsamt ska ta initiativ till ändringar i SFB för att Försäkringskassan ska kunna göra direktutbetalningar till kommunerna av retroaktivt beviljad assistansersättning i de fall då kommunerna fattat beslut enligt 9 § 2 LSS, i avvaktan på beslut om assistansersättning.

Stockholms Stad har med anledning av Försäkringskassans ändrade hantering utformat en rutin för att möjliggöra ersättning till kommunen vid utförande av personlig assistans av privata anordnare under Försäkringskassans utredningstid om assistansersättning.

I den statliga utredningen av LSS, Översyn av insatser enligt LSS, SOU 2018:88, föreslås att staten ska ha hela ansvaret för insatsen personlig assistans och att det för dem som inte har fyllt 16 år istället införs en ny insats, personligt stöd till barn, vilket kommunen då ska ansvara för. Utredningen överlämnades till regeringen 2019-01-10 och vidare hantering utifrån den är otydlig.

Den nationella sakpolitiska överenskommelsen som slöts mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna i januari 2019 omfattar funktionshinderområdet i bland annat punkt 64. Överenskommelsen tar initiativ till att under 2021 utreda frågan om huvudmannaskapet för den personliga assistansen.

Bilagor

1. Konsekvensutredning Försäkringskassan
2. Yttrande SKL
3. Begäran om ändring av 51 kap. 17 § SFB

Ärendet

Information om konsekvenser för Göteborgs Stad med anledning av Försäkringskassans ändringar av Riksförsäkringsverkets allmänna råd (RAR 2002:6) om assistansersättning. Stadsledningskontoret har berett ärendet så skyndsamt som varit möjligt med hänsyn till sommarperioden. Det har inneburit att möjligheten att inhämta synpunkter från forum, till exempel Göteborgs Råd för funktionshinderfrågor, inte har funnits.

Beskrivning av ärendet

Bakgrund

Försäkringskassan har från 2019-04-01 gjort en ny tolkning av 51 kap. 17 § SFB som berör insatsen *biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans* enligt 9 § 2 LSS. Stadsledningskontoret bedömer att ändringen får konsekvenser för Göteborgs Stads hantering av ärenden gällande personlig assistans. Informationen om ändringen kom till Göteborgs Stads kännedom efter att den nya tolkningen börjat gälla. Dialog inleddes då med stadsdelsförvaltningarna för att identifiera behovet av ett stadengemensamt förhållningssätt.

Personlig assistans

En person som av kommunen beviljas personlig assistans enligt 9 § 2 LSS kan få insatsen i form av *biträde av personlig assistent eller genom ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans*. De olika alternativen medför att den enskilde kan välja:

- *biträde av personlig assistent* vilket innebär att kommunen i samråd med den enskilde anordnar assistansen (i kommunens egen regi, som upphandlad tjänst alternativt genom ett valfrihetssystem).
- *ekonomiskt stöd till skälig kostnad* och själv vara arbetsgivare och anställa personliga assistenter.
- *ekonomiskt stöd till skälig kostnad* och anlita en annan fristående anordnare, t.ex. ett kooperativ eller en enskild utförare.

Personlig assistans enligt LSS ska utformas på ett sådant sätt att den enskilde har stort inflytande över hur stödet ska ges.

Det delade ansvaret

Ansvaret för insatsen personlig assistans är fördelat mellan kommunerna och Försäkringskassan. Enligt 9 § 2 LSS ansvarar kommunen för insatsen *biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans*, till den del behovet av stöd inte täcks av beviljade assistanstimmar enligt 51 kap. SFB.

För rätt till assistansersättning från Försäkringskassan krävs enligt 51 kap. 3 § SFB att den enskilde behöver personlig assistans i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan för sådana grundläggande behov som avses i 9 a § LSS. För mindre tidskrävande behov är det kommunen som har ansvaret utifrån bestämmelserna i LSS. Även när den enskilde beviljats assistansersättning av Försäkringskassan ansvarar emellertid kommunen för kostnaden för de 20 första timmarna i veckan. I Göteborgs Stad blir de första 20 timmarna en kommuncentral kostnad och påverkar inte stadsdelsnämndernas kostnader.

Försäkringskassans nya tolkning

I 51 kap. 17 § SFB står det att ”Om den försäkrade har fått *biträde av personlig assistent* genom kommunen får Försäkringskassan besluta att assistansersättningen ska betalas ut till kommunen i den utsträckning som den motsvarar avgiften till kommunen för sådan hjälp”. Med verkan från och med den 1 april 2019 har Försäkringskassans allmänna råd till 51 kap. 17 § SFB i Riksförsäkringsverkets allmänna råd (RAR 2002:6) om assistansersättning upphävts. Försäkringskassan har i samband med detta gjort ett förtydligande av bestämmelsen i 51 kap. 17 § SFB. Innebörden av förtydligandet är att Försäkringskassan ändrat myndighetens tillämpning. Till skillnad från tidigare så bedömer Försäkringskassan nu att innebörden av bestämmelsen är att Försäkringskassan endast får betala ut ersättning till kommunen i de fall kommunen anordnat assistansen, det vill säga när insatsen enligt 9 § 2 LSS ges som *biträde av personlig assistent*. Försäkringskassan bedömer därmed att myndigheten inte har stöd för att betala ut ersättning när insatsen utgått som *ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans*. Det medför att stadsdelsnämnderna inte kan erhålla retroaktiv ersättning i de fall personlig assistans utgått som *ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans* till den enskilde under den period Försäkringskassan handlägger ärendet om assistansersättning. Just denna situationen förekommer i de ärenden där den enskilde själv är assistansanordnare eller väljer att anlita annan utförare.

Kommunens ansvar enligt 9 § 2 LSS i avvaktan på beslut från Försäkringskassan

Av praxis från Högsta förvaltningsdomstolen (RÅ 2009 ref. 61) framgår att bestämmelsen i 9 § 2 LSS innebär att kommunen har det yttersta ansvaret för att alla som omfattas av lagens personkrets och som behöver personlig assistans får sådan assistans.

Kommunen kan behöva fatta beslut enligt 9 § 2 LSS i avvaktan på Försäkringskassans beslut om assistansersättning när den enskilde ansökt om assistansersättning för första gången och även när den enskilde sedan tidigare är beviljad assistansersättning men ansöker om en permanent utökning av assistanstiden. Handläggningstiden kan variera. På Försäkringskassans hemsida anges att det normalt tar 5 månader att få ett beslut om assistansersättning. Men erfarenheten säger att det kan ta längre tid. Stadsdelsförvaltningarna erfar att handläggningstiden kan variera mellan 6 månader till ett år och i undantagsfall längre än så.

Retroaktiv utbetalning till kommunen

Av 15 § 8 LSS framgår att kommunen ska anmäla till Försäkringskassan när någon som ansökt om *biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till sådan assistans* enligt 9 § 2 LSS kan antas ha rätt till assistansersättning enligt 51 kap. SFB. I 51 kap. 17 § SFB anges att om den försäkrade har fått *biträde av personlig assistent* genom kommunen får Försäkringskassan besluta att assistansersättningen ska betalas ut till kommunen i den utsträckning som den motsvarar avgiften till kommunen för sådan hjälp. Om Försäkringskassan beviljar den enskilde assistansersättning uppkommer frågan om retroaktiv utbetalning till kommunen för del av de kostnader som kommunen haft i avvaktan på Försäkringskassans beslut.

Kartläggning av ekonomiska konsekvenser för Göteborgs Stad

Stadsledningskontoret har fört en dialog med stadsdelsförvaltningarna och gjort en kartläggning (juni 2019) över antalet aktuella personer med beslut om personlig assistans

genom *ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans*. Kartläggningen avser såväl 2019 och/eller tidigare år, där Försäkringskassans förändringar kan få konsekvenser.

7 av 10 stadsdelsförvaltningar bedömer att de i dagsläget har ärenden som berörs av förändringen. Vid svarstillfället bedömdes cirka 30 ärenden påverkas ekonomiskt av förändringen. Kostnaden för ej utbetald retroaktiv ersättning för de 30 ärendena uppskattas till 30 mnkr för stadsdelsnämnderna. Helårsprognosen för förlorad retroaktiv ersättning uppskattas till cirka 60 mnkr, givet att omständigheterna är desamma andra halvåret som första halvåret.

Information om möjliga handlingsalternativ och dess konsekvenser

Under denna rubrik beskrivs handlingsalternativ samt dess tänkbara konsekvenser. Stadsledningskontoret har identifierat olika handlingsalternativ för att bemöta Försäkringskassans nya tolkning av 51 kap. 17 § SFB. Handlingsalternativen bedöms möjliga för Göteborgs Stad, för att minimera de ekonomiska riskerna som det innebär när beslut fattas om personlig assistans i form av *ekonomiskt stöd till sådan assistans* i väntan på att Försäkringskassan handlägger ärenden om assistansersättning. Det handlar framför allt om hur stadsdelsförvaltningarna kan agera inför kommande beslut i ärenden om personlig assistans i väntan på Försäkringskassans beslut om assistansersättning. I de fall Försäkringskassan redan fattat beslut har Göteborgs Stad inlett en process med avsikt att begära omprövning av i nuläget minst två ärenden där besked om avslag på retroaktiv ersättning redan givits, samt överklaga till förvaltningsdomstol för det fall Försäkringskassan inte ändrar besluten.

Inför förändringen den 1 april gavs SKL möjlighet att yttra sig till Försäkringskassan. I sitt yttrande anförde SKL att det utifrån vad som uttalats i förarbeten och praxis kan ifrågasättas om det finns grund för den tolkning som Försäkringskassan nu gör. Av formuleringen i 51 kap. 17 § SFB framgår att Försäkringskassan ska fatta beslut om utbetalning till kommunen i det enskilda fallet. Försäkringskassans beslut att neka utbetalning får enligt 113 kap. 10 § SFB överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. En förutsättning för att ett sådant beslut ska kunna överklagas är dock att omprövning först skett enligt 7 § i samma kapitel. Omprövningsbeslutet ersätter helt det ursprungliga beslutet. Kommunen måste överklaga Försäkringskassans omprövningsbeslut för att få till stånd en domstolsprövning.

En domstolsprocess kan förväntas ta relativt lång tid och utgången är ovisst. Att begära omprövning och eventuellt överklaga Försäkringskassans beslut beräknas inte medföra några konsekvenser för den enskilde.

Agera inför kommande beslut

Handla inom ramen för verkställigheten

I sitt yttrande lyfter SKL fram att den förändring som Försäkringskassan gjort kan påverka enskilda negativt, eftersom den kan medföra att kommunerna inte kommer att tillgodose enskildas önskemål om en annan utförare än kommunens egen regi i avvaktan på Försäkringskassans beslut. SKL utgår i sin analys från att kommunerna kan komma att använda sig av det handlingsutrymme som SKL menar finns när det gäller kommunens ansvar och bestämmanderätt att utforma de insatser som beviljas enligt LSS. SKL menar att förändringen innebär en inskränkning i den kommunala självstyrelsen eftersom

åtgärder från kommunen med sannolikhet behöver leda till att kommunerna inför begränsningar i den enskildes självbestämmande.

SKL skriver bland annat följande. Det finns ett antal domar från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) som klargör att det är kommunen som inom vissa ramar bestämmer hur ett beslut om insats enligt LSS ska verkställas (se RÅ 2007 ref. 62 I och II, RÅ 2010 ref. 91 och HFD 2018 ref. 80). Innebörden av domarna är att kommunen fattar beslut om en specifik insats, till exempel insats enligt 9 § 2 LSS, och att kommunen sedan har ansvar för att utforma insatsen närmare, det vill säga antingen genom biträde av personlig assistent eller genom ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans. Om den enskilde inte är nöjd med kommunens beslut om utformningen av insatsen, kan detta beslut överklagas. I ett sådant mål har domstolen att pröva om den enskilde tillförsäkras goda levnadsvillkor genom den beviljade insatsen. Därutöver bör domstolen inte besluta om hur insatsen ska utformas.

Angående kommunens möjlighet att bestämma hur insatsen enligt 9 § 2 LSS ska utformas kan följande anges. Generellt gäller att när kommunen har fattat beslut om att bevilja en insats enligt LSS ansvarar kommunen för att insatsen verkställs med god kvalitet och på ett sätt som medför att den enskilde tillförsäkras goda levnadsvillkor. Av 6 § LSS framgår att utformningen av en insats ska ske tillsammans med den enskilde och att den enskilde ska ges medbestämmande i så stor utsträckning som möjligt. Bestämmelsen innebär emellertid inte att den enskilde alltid själv får välja hur en insats ska verkställas. Det kan konstateras att räckvidden för den enskildes medbestämmande i praktiken varierar mellan de olika insatserna som kan ges enligt LSS.

När det gäller insatsen personlig assistans är valfriheten viktig både vad gäller val av anordnare och val av personliga assistenter. I dessa avseenden tillerkänns den enskilde också mer inflytande och medbestämmande när det gäller utformningen av insatsen än vad som kan sägas gälla generellt för insatser enligt LSS. Detta är inte något som framgår direkt av lagtexten men som är en grundläggande utgångspunkt inom assistansen och som berörs i förarbetena till LSS, se till exempel prop. 1992/93:159 (s. 44) där rätten att själv välja sin personliga assistent lyfts fram. När det gäller assistansen så framgår det uttryckligen i förarbetena att avsikten är att den enskilde ska ges valfrihet. I prop. 1992/93:159 (s. 67–68) står det vidare att ”För att säkerställa den enskildes inflytande över insatsen och förstärka valfriheten anser jag att den enskilde skall kunna välja mellan att få insatsen genom kommunens försorg eller att få ett ekonomiskt bidrag för att själv anställa assistenten eller för att anlita någon annan - t.ex. ett kooperativ eller annat fristående organ - som arbetsgivare.”

Även om det utifrån bestämmelserna i LSS inte går att utläsa en ovillkorlig rätt för den enskilde att välja anordnare när han eller hon beviljats personlig assistans av kommunen enligt 9 § 2 LSS är en ordning när den enskilde inte ges möjlighet till medbestämmande och inflytande i den delen mot intentionerna med lagstiftningen. Det kan emellertid argumenteras för att det i den rådande situationen finns tungt vägande skäl som gör att kommunen, utifrån ett kostnadsansvar för aktuella insatser, har fog för att begränsa enskildas medbestämmande på så sätt att den som beviljas personlig assistans enligt 9 § 2 LSS i avvaktan på Försäkringskassans beslut endast kan få insatsen genom *biträde av personlig assistent*. Det bör framhållas att detta bara skulle vara aktuellt under Försäkringskassans handläggningstid och att kommunen även i dessa fall kan ge den enskilde möjlighet att samråda vid valet av assistenter. Detta resonemang utgår även från

att det i besluten om personlig assistans enligt 9 § 2 LSS inte också föreskrivs att insatsen ska utgå som *biträde av personlig assistent* eller som *ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans*, utan att detta hanteras inom verkställigheten.

Konsekvenser vid agerande inom verkställigheten

Personlig assistans är den insats med störst utrymme för valfrihet inom verkställigheten för den enskilde genom att den enskilde har möjlighet att välja mellan de tre sätt som redovisats under rubriken Personlig assistans ovan. Konsekvensen av att endast verkställa beslut av insatsen genom *biträde av personlig assistent*, för enskilda i väntan på besked om assistansersättning från Försäkringskassan, innebär att Göteborgs Stad begränsar den enskildes valfrihet under den perioden. Om staden förespråkar ett sådant agerande bör det förtydligas i befintligt dokument "Riktlinjer för individuellt stöd till personer med funktionsnedsättning i Göteborgs Stad". Följande formulering skulle kunna skrivas in:

"Hantering, inom verkställigheten, av beslut enligt 9 § 2 LSS i avvaktan på Försäkringskassans beslut om assistansersättning enligt 51 kap SFB

För att säkerställa kommunens möjlighet till retroaktiv ersättning bör beslut om personlig assistans enligt 9 § 2 LSS, i avvaktan på Försäkringskassans beslut under handläggningstiden, ges som *biträde av personlig assistent*. Med *biträde* avses att kommunen i samråd med den enskilde anordnar assistansen (i egen regi eller genom uppdrag). Kommunen ska ge den enskilde möjlighet att samråda vid val av assistenter."

Det bör framhållas att även i dessa fall kan kommunen ge den enskilde möjlighet att samråda vid val av assistenter. Om den enskilde sedan, efter beslut om assistansersättning, väljer en annan utförare än kommunen så kan det bli fråga om att hantera personalens anställning. Ytterligare konsekvens kan bli att den enskilde som inte är nöjd med kommunens beslut om utformning kan överklaga beslutet. Av praxis (RÅ 2010 ref. 91) framgår att kommunen ansvarar för att utforma insatsen närmare. Domstolens prövning ska i dessa fall avse om den enskilde tillförsäkras goda levnadsvillkor genom den beviljade insatsen.

Att endast verkställa beslut av insatsen genom *biträde av personlig assistent* kan medföra att staden behöver verkställa utförandet av personlig assistans till fler personer i väntan på Försäkringskassans beslut om assistansersättning. Stadsdelsförvaltningarna har de yttersta ansvaret att verkställa beslut enligt LSS. De uppger i juni 2019 att de har tillgång till enheter som kan verkställa beslut om *biträde för personlig assistans* i stadens egna regi, även under Försäkringskassans handläggningstid. Enheterna är dock olika stora och det finns viss osäkerhet angående deras kapacitet att verkställa en utökad volym.

Samarbete för ersättning i efterhand

Ett system i samverkan mellan kommunen och den enskilde, eller dennes utsedda privata utförare, skulle kunna leda till att kommunen kan erhålla ersättning i efterhand då personlig assistans enligt 9 § 2 LSS utgått som *ekonomiskt stöd till skäligen kostnader*. I dessa fall kommer Försäkringskassan inte att betala ut ersättning direkt till kommunen enligt 51 kap. 17 § SFB. Givet att förutsättningarna är uppfyllda kan Försäkringskassan emellertid betala ut ersättning till den enskilde, eller till den som den enskilde begärt enligt 51 kap. 19 § SFB.

Stockholms Stad har nyligen tagit fram en rutin för samarbete vid utförande av personlig assistans av privata anordnare under Försäkringskassans utredningstid om assistansersättning. Med stöd av en sådan överenskommelse kan kommunen debitera anordnaren när Försäkringskassan betalt ut ersättning retroaktivt. Det bör framhållas att kommunen inte kan villkora den enskildes val av anordnare med att anordnaren måste skriva på en överenskommelse med kommunen om redovisning och återbetalning av eventuell assistansersättning som betalas ut retroaktivt. Kommunen har inte heller någon möjlighet att kräva av anordnaren att denne ingår en sådan överenskommelse. Ett upplägg som det Stockholms Stad har kommer därför bygga på att den anordnare som den enskilde valt har en vilja att samarbeta med kommunen i dessa frågor. En överenskommelse av liknande slag kan även behöva upprättas för de fall den enskilde själv anställer sina assistenter.

Utöver kravet på löpande redovisning behöver den enskilde också lämna vissa uppgifter och handlingar för att Försäkringskassan ska kunna betala ut ersättning för personlig assistans som utförts innan beslutet om assistansersättning fattades. Vilka uppgifter och handlingar som krävs beror på om den enskilde själv anställer sina personliga assistenter eller köper personlig assistans av en anordnare. (Se Försäkringskassans föreskrifter (FKFS 2016:4) om assistansersättning. Förutsättningarna beskrivs också utförligt i Försäkringskassans Vägledning 2003:6 Version 23 Assistansersättning.)

Konsekvenserna vid samarbete för ersättning i efterhand

För att kommunen ska kunna få ersättning i efterhand krävs alltså både att kraven i SFB och föreskrifterna uppfylls så att Försäkringskassan kan besluta att betala ut assistansersättning i efterhand och att den som tar emot utbetalningen sedan återbetalar kommunen. När den enskilde anlitar en privat anordnare kan anordnaren sköta till exempel redovisningen till Försäkringskassan och den enskilde kan begära att assistansersättningen ska betalas ut till anordnaren. Konsekvensen blir att kommunen kommer att behöva efterfråga att anordnaren arbetar med redovisningen till Försäkringskassan på ett sådant sätt så att kommunen ges möjlighet att få ersättning i efterhand. Detta kan förtydligas genom någon slags överenskommelse, på det sätt som Stockholms Stad valt att göra. Om Göteborgs Stad förespråkar ett sådant agerande bör Staden förtydliga det i befintligt styrande dokument "Riktlinjer för individuellt stöd till personer med funktionsnedsättning i Göteborgs Stad". Följande formulering skulle kunna skrivas in:

"Hantering, genom samverkan, av beslut enligt 9 § 2 LSS i avvaktan på Försäkringskassans beslut om assistansersättning enligt 51 kap SFB

För att förbättra kommunens möjlighet till retroaktiv ersättning vid ett beslut om assistansersättning bör stadsdelsnämnden upprätta ett system i samverkan mellan nämnden och den enskilde, eller dennes utsedda privata utförare, som kan leda till att nämnden kan erhålla ersättning i efterhand då personlig assistans enligt 9 § 2 LSS utgår som *ekonomiskt stöd till skäliga kostnader*. Syftet är att nämnden med stöd av en överenskommelse ska kunna få ersättning i efterhand från den privata anordnaren/den enskilde när Försäkringskassan beviljar den enskilde assistansersättning och betalar ut ersättning retroaktivt. En förutsättning för ett sådant system är att den enskilde och anordnaren önskar samverka med kommunen när det gäller redovisning och återbetalning."

Om en anordnare inte följer en överenskommelse om samarbete och det resulterar i en ekonomisk skada för kommunen eller om det av någon anledning uppstår en tvist om återbetalning kan konsekvensen bli att kommunen kommer bli tvungen att föra process i allmän domstol för att få ersättning. Här görs ingen närmare analys av under vilka förutsättningar en sådan process kan föras men det kan konstateras att detta skulle vara resurskrävande. Det kan också konstateras att om den enskilde inte anlitar en anordnare utan anställt sina assistenter själv kommer kommunens krav på ersättning vid en tvist att riktas mot den enskilde.

Försäkringskassan har även tidigare haft en liknande hantering av retroaktiv utbetalning till kommunen som den som gäller efter att den nu aktuella förändringen genomförs. Det innebär att det i Göteborg Stad finns viss erfarenhet av att samverka med privata utförare av personlig assistans och den enskilde för att administrera en retroaktiv återbetalning till kommunen. Erfarenheten är emellertid att handhavandet medförde viss risk i form av skiljaktighet gällande om och hur återbetalning skulle ske.

Det kan konstateras att det inte är säkert att det är möjligt att hitta en hantering som fullt ut säkerställer att kommunen får ersättning i efterhand.

Stadsledningskontorets bedömning

Konsekvenserna vid ändring av Riksförsäkringsverkets allmänna råd (RAR 2002:6) om assistansersättning innebär en risk för förlorad retroaktiv ersättning från Försäkringskassan till Göteborgs Stad.

Stadsledningskontoret lyfter i föreliggande tjänsteutlåtande fram olika ställningstagande och dess möjliga konsekvenser för staden att, i de fall det är angeläget att agera, minimera förlusten av retroaktiv ersättning. Stadsdelsnämnderna har inlett processer kring omprövning av Försäkringskassans avslag, med möjlighet att sedan överklaga. Utöver det finnas alternativen; - möjlighet att verkställa i egen regi, eller upphandlad utförare, inom ramen för verkställigheten - samt/eller att samarbeta med den enskilde eller dess företrädare för ersättning i efterhand.

För att förstärka möjligheten till lika behandling för den enskilde med beslut om personlig assistans, i väntan på besked om assistansersättning, kan Göteborgs Stad förtydliga sin hållning. Det kan ske genom beslut om att revidera stadens styrande dokument "Riktlinjer för individuellt stöd till personer med funktionsnedsättning i Göteborgs Stad" utifrån de beskrivna alternativen i detta tjänsteutlåtande.

Stadsledningskontoret instämmer i SKL:s ställningstagande och remissyttrande, särskilt angelägna är de delar som understryker att bestämmelsen är avsedd att vara ett skydd för kommunerna, att det medför ökade kostnader samt inskränker i den kommunala självstyrelsen och riskerar att begränsa den enskilde brukarens valfrihet.

Stadsledningskontoret menar att det är anmärkningsvärt att Försäkringskassan genomför en så genomgripande förändring av sin tolkning och inte använt staden som remissinstans i frågan och ser detta som en övervältring av kostnader från staten till kommunen.

Stadsledningskontoret konstaterar att det delade huvudmannaskapet är en orsak till behovet för kommunen att hantera Försäkringskassans förändrade tolkning av 51 kap 17 § SFB.

Lisbeth Nilsson

Eva Hessman

Direktör Velfärd och utbildning

Stadsdirektör

Ändring av Riksförsäkringsverkets allmänna råd (RAR 2002:6) om assistansersättning

1. Problemet

Denna konsekvensutredning gäller förslaget om att upphäva de allmänna råden till 51 kap. 17 § socialförsäkringsbalken (SFB).

Bakgrunden till förslaget är att ordalydelsen av de allmänna råden skiljer sig något från lagtextens lydelse, vilket i vissa fall har lett till en felaktig tillämpning av 51 kap. 17 § SFB. Syftet med att upphäva de allmänna råden är därför att Försäkringskassans tillämpning bättre ska stämma överens med lagstiftningen.

Det är dessutom tveksamt om de allmänna råden fyller någon funktion eller om lagtexten som sådan faktiskt räcker för att uppnå en rättssäker tillämpning.

1.1 Bestämmelser m.m.

Enligt 9 § 2 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) kan personlig assistans vara biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans.

51 kap. 17 § SFB har följande lydelse.

Om den försäkrade har fått biträde av personlig assistent genom kommunen får Försäkringskassan besluta att assistansersättningen ska betalas ut till kommunen i den utsträckning som den motsvarar avgiften till kommunen för sådan hjälp.

De allmänna råden till bestämmelsen är utformade på följande sätt.

Försäkringskassan bör besluta att assistansersättningen ska betalas ut till kommunen om kommunen sedan tidigare står för kostnaden för personlig assistans enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

I de allmänna råden talas det alltså inte uttryckligen om biträde av personlig assistent, utan om personlig assistans. Eftersom det senare begreppet skulle kunna innefatta även ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för personlig assistans har de allmänna rådens lydelse lett till att det i vissa fall felaktigt har betalats ut ersättning enligt 51 kap. 17 § SFB när kommunen har lämnat ekonomiskt stöd till kostnader för personlig assistans.

2. Alternativa lösningar

Försäkringskassan ser två möjliga alternativa lösningar. Den ena är att lämna de allmänna råden oförändrade. Allmänna råd kan nämligen inte läsas självständigt i förhållande till den författning som de gäller, eftersom allmänna råd är generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller

bör handla i ett visst hänseende (1 § författningssamlingsförordningen [1976:725]). Den lösningen vore dock inte tillfredsställande, eftersom det fortfarande skulle finnas en risk för en tillämpning som är vidare än vad lagtexten ger utrymme för.

Den andra lösningen är att ändra *personlig assistans* till *biträde av personlig assistent*. 51 kap. 17 § SFB är en fakultativ bestämmelse. De allmänna rådets funktion är för närvarande främst att tala om när Försäkringskassan bör tillämpa denna bestämmelse, nämligen när kommunen sedan tidigare står för kostnaden. Behovet av en sådan rekommendation måste emellertid ifrågasättas med tanke på att utrymmet för Försäkringskassan att betala kommunen för annan tid än tid i avvaktan på Försäkringskassans beslut är liten (jfr 51 kap. 4 § SFB, 15 § 8 LSS och prop. 1992/93:159 s. 198). Den andra lösningen skulle därför inte ändra på förhållandet att det är tveksamt om de allmänna råden fyller någon funktion.

3. Konsekvenser för dem som berörs av ändringen

Inget allmänt eller enskilt intresse kommer att beröras på ett direkt negativt sätt, eftersom syftet med ändringen är att uppnå samstämmighet i tillämpningen. Eftersom det har förekommit att kommuner som betalat ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för personlig assistans felaktigt fått utbetalningar enligt 51 kap. 17 § SFB går det dock inte att utesluta att enstaka kommuner kan uppleva förändringen som en försämring.

Dessa omständigheter får anses vara förutsägbara för de inblandade aktörerna och beaktas därför inte i denna konsekvensutredning. Andra konsekvenser av motsvarande omfattning förväntas inte. Den kommunala självstyrelsen påverkas inte.

4. Stämmer regleringen med eventuella EU-krav?

Den föreslagna ändringen kan inte sättas samman med någon form av diskriminering av EU/EES-medborgare eller något hinder för den fria rörligheten. Den bör inte heller på något annat sätt påverka de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

5. Tidpunkten för ikraftträdande och behov av information

Förändringen föreslås träda i kraft den 1 april 2019. Skäl att av särskilda hänsyn senarelägga ikraftträdandet bedöms inte finnas. För närvarande pågår en informationsinsats riktad mot kommuner med anledning av den osäkerhet som tidigare rått i tillämpningen av 51 kap. 17 § SFB.

6. Beredning

Förslag till ändring av de allmänna råden och ett utkast till konsekvensutredning skickas på remiss till Sveriges Kommuner och Landsting, Halmstads kommun, Pajala kommun och Uppsala kommun.

7. Kontaktpersoner

Frågor om denna konsekvensutredning kan ställas till Fredrik Sellberg och Signe Holmlund Armerin.

2019-03-20

Ert dnr:
003120-2019

Avdelningen för juridik
Ellinor Englund

fredrik.sellberg@forsakringskassan.se

För kännedom till Socialdepartementet:
s.registrator@regeringskansliet.se

Förslag om att ändra Riksförsäkringsverkets allmänna råd (RAR 2002:6) om assistansersättning

Sammanfattning av Sveriges Kommuner och Landstings (SKL:s) synpunkter:

- Det saknas stöd för Försäkringskassans ”nya” tolkning av 51 kap. 17 § socialförsäkringsbalken, SFB. Förarbeten och rättspraxis tyder inte på att uttrycket ”biträde av personlig assistent” ska tolkas som att endast en del av insatsen 9 § 2 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, ska omfattas.
- Tolkningen strider mot hela syftet med assistansersättningen.
- Ändringen av Riksförsäkringsverkets allmänna råd (RAR 2002:6) om assistansersättning, med den innebörd som framgår av Försäkringskassans konsekvensutredning, innebär en inskränkning i den kommunala självstyrelsen och kan medföra ett minskat självbestämmande för enskilda brukare.
- Anser Försäkringskassan att innebörden av 51 kap. 17 § SFB är oklar bör myndigheten begära att lagtexten förtydligas.

Kort om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun

Ansvaret för insatsen personlig assistans är delat mellan kommunerna och Försäkringskassan. Kommunerna är huvudmän för insatsen ”biträde av personlig assistent eller skäligen kostnader för sådan assistans till den del behovet inte täcks av Försäkringskassan” (9 § 2 LSS) och har ett s.k. basansvar för den personliga assistansen.

Försäkringskassan ansvarar för att bedöma rätten till och bevilja assistansersättning för personer som har behov av assistans för sina grundläggande behov under i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan enligt 51 kap. SFB.

Kommunerna ansvarar alltid för kostnaden för de 20 första timmarna i veckan, även då den enskilde beviljas assistansersättning.

Syftet med assistansersättningen

Syftet med den assistansersättning som utbetalas av Försäkringskassan är att staten ska avlasta kommunerna kostnader för mer omfattande insatser samt att behovet av mer omfattande stöd i form av personlig assistans inte ska vara beroende av kommunalpolitiska prioriteringar (prop. 1992/93:159 s. 68).

Kommunens yttersta ansvar

Kommunen har ett yttersta ansvar för att se till att alla som behöver insatsen personlig assistans också får sådan assistans. Om någon som tillhör personkretsen ansöker om biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till sådan assistans enligt LSS, är kommunen därför alltid skyldig att pröva rätten till assistans och i förekommande fall då behov finns, bevilja insatsen. Denna skyldighet gäller

- i avvaktan på Försäkringskassans beslut, vid det första tillfälle då en person ansöker om assistansersättning, men även
- då en person sedan tidigare är beviljad assistansersättning och ansöker om en permanent utökning av assistanstiden – även i detta fall i avvaktan Försäkringskassans beslut (RÅ 2009 ref. 61).

Försäkringskassan får betala ut assistansersättningen till kommunen

Redan då LSS och dåvarande lagen (1993:389) om assistansersättning, LASS, trädde i kraft 1994 fanns en bestämmelse i LASS (11 §) som reglerade att Försäkringskassan får besluta om utbetalning av assistansersättning till kommunen då den enskilde genom kommunen fått ”biträde av personlig assistent” innan Försäkringskassan fattat sitt beslut om assistansersättning. I förarbetena anges att bestämmelsen i första hand tar sikte på de fall där den ersättningsberättigade själv underlåtit att ansöka om assistansersättning och där således kommunen ensam initierat ärendet. Det poängteras dock att det är angeläget att kommunen ska kunna få sina kostnader för *personlig assistans* täckta (prop. 1992/93:159 s. 69).

Det framgår även att bestämmelsen är tänkt att kunna tillämpas även i andra fall t.ex. om det senare visar sig att kommunen har svårt att få in avgiften från den enskilde.

Klart är att bestämmelsen, helt enligt syftet med assistansersättningen, är avsedd att vara ett skydd för kommunerna. Det finns inte något resonemang om att bestämmelsen *endast* ska tillämpas då kommunen själv verkställer beslutet om assistans (i egen regi eller genom upphandling alternativt LOV-system), och *inte* då den enskilde väljer enskilt bedriven verksamhet eller själv anställer sina assistenter. Något sådant går inte heller att utläsa ur prop. 2008/09:200 då den aktuella bestämmelsen överfördes till socialförsäkringsbalken.

Kommunens kostnader är desamma oavsett hur beslutet om personlig assistans verkställs i avvaktan Försäkringskassans beslut.

Kommunen beslutar om verkställigheten

Det finns ett antal domar från Högsta förvaltningsdomstolen, HFD, som klargör att det är kommunen som inom vissa ramar bestämmer hur ett beslut om insats enligt LSS ska verkställas, se RÅ 2007 ref. 62 I och II, RÅ 2010 ref. 91 och HFD 2018 ref. 80 (se vidare LSS-boken, Stöd till beslutsfattare och yrkesverksamma, Englund, Lindblom, Norstedts Juridik [2018], s. 158-160). Innebörden av domarna är att kommunen fattar

beslut om en specifik insats t.ex. insats enligt 9 § 2 LSS och att kommunen sedan har ansvar för att utforma insatsen närmare, dvs. antingen genom biträde av personlig assistent eller genom ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans. ”Om den enskilde inte är nöjd med kommunens beslut om utformningen av insatsen, kan detta beslut överklagas. I ett sådant mål har domstolen att pröva om den enskilde tillförsäkras goda levnadsvillkor genom den beviljade insatsen. Därutöver bör domstolen inte besluta om hur insatsen ska utformas.” (RÅ 2010 ref. 91)

Den kommunala självstyrelsen påverkas

Förarbeten och rättspraxis talar alltså för att Försäkringskassan tidigare i sitt allmänna råd tolkat innebörden av bestämmelsen i 51 kap. 17 § SFB på ett korrekt sätt. Det vill säga; innebörden är att om den enskilde av kommunen beviljats insats enligt 9 § 2 LSS, får Försäkringskassan besluta att assistansersättningen ska betalas ut till kommunen i den utsträckning som motsvarar avgiften till kommunen för sådan hjälp.

Det framgår inte någonstans att avsikten med uttrycket ”biträde av personlig assistent” i 51 kap. 17 § SFB har varit att utesluta ersättning till kommunen då den enskilde önskar ”ekonomiskt stöd till skäliga kostnader” för assistans.

Försäkringskassans förslag till ändring av allmänna råd (RAR 2002:6) innebär därför en inskränkning i den kommunala självstyrelsen eftersom beslut enligt 9 § 2 LSS framöver inte torde vara möjliga att verkställa i form av ”ekonomiskt stöd till skäliga kostnader”, i avvaktan beslut om assistansersättning.

Försäkringskassans tolkning innebär även en nackdel för brukare eftersom det inte torde bli möjligt för kommunerna att tillgodose enskildas önskemål om en annan utförare av personlig assistans än kommunen (alternativt utförare upphandlad med stöd av LOU eller LOV-system) i avvaktan Försäkringskassans beslut.

Kommunen har det organisatoriska och kostnadsmässiga ansvaret för insatser enligt LSS och har därför inom lagstiftningens ramar viss handlingsfrihet och bestämmanderätt.

Försäkringskassans handläggningstid och kommunernas kostnader

På Försäkringskassans hemsida framgår att handläggningstiden i dagsläget normalt är fem månader när det gäller beslut om assistansersättning. Det innebär att ökade kostnader kan drabba kommunerna om Försäkringskassan genomför den föreslagna ändringen av det allmänna rådet om assistansersättning. Om kommunerna väljer att begränsa valfriheten för brukare som får assistansbeslut i väntan på Försäkringskassans handläggning blir de ekonomiska konsekvenserna små. Alla sådana beslut om personlig assistans ska då utföras av kommunen för att få möjlighet att kompenseras ekonomiskt om personlig assistans beviljas av Försäkringskassan.

Det är ju också möjligt för en kommun att välja att inte begränsa valfriheten av politiska skäl. Då kommer kostnaden för detta att uppgå till betydande belopp jämfört med

dagens situation. I enstaka fall kan personer med stora assistansbehov, exempelvis de som efter en eventuell lagändring erhåller personlig assistans för behov av hjälp med andning och sondmatning, kosta en kommun ca 2 Milj Kr om man utgår från den genomsnittliga handläggningstiden.

Behov av ändring av lagtexten

Eftersom Försäkringskassan ifrågasätter innebörden av bestämmelsen i 51 kap. 17 § SFB bör myndigheten enligt SKL begära ett förtydligande av lagtexten.

Att såsom Försäkringskassan tolka bestämmelsen på ett sätt som

- inte har stöd i förarbeten och rättspraxis,
- inte är i linje med assistansersättnings syfte,
- är till nackdel för kommuner och innebär en inskränkning i den kommunala självstyrelsen, och
- kan innebära ett minskat självbestämmande för enskilda brukare,

bör undvikas.

Sveriges Kommuner och Landsting
Avdelningen för juridik

Germund Persson

Ellinor Englund

2019-06-28

Avdelningen för juridik
Ellinor Englund

Socialdepartementet
10333 STOCKHOLM

Begäran om ändring av 51 kap. 17 § socialförsäkringsbalken

Sammanfattning

- Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) hemställer att regeringen skyndsamt ska ta initiativ till ändringar i socialförsäkringsbalken, SFB, för att Försäkringskassan ska kunna göra direktutbetalningar till kommunerna av retroaktivt beviljad assistansersättning i de fall då kommunerna fattat beslut enligt 9 § 2 lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, i avvaktan på beslut om assistansersättning.
- Enligt SKL bör direktutbetalning till kommunerna kunna ske oavsett om kommunens beslut enligt 9 § 2 LSS verkställts i form av biträde av personlig assistent eller genom ekonomiskt stöd till skäligena kostnader för sådan assistans.
- Med nuvarande reglering ersätts kommunerna bara då de beviljat personlig assistans i egen regi, vilket innebär i cirka en femtedel av ärendena.
- SKL anser därför att nuvarande reglering strider mot syftet med assistansersättningen och att en ändring av SFB är angelägen för att minska risken för en omotiverad kostnadsövertäckning på kommunerna.
- En ändring av utbetalningsbestämmelserna i SFB är också angelägen för att inte brukarnas valfrihet ifråga om verkställigheten av insatserna ska påverkas och för att reducera möjligheter till "fusk" med assistansersättningen.

Anledning till begäran om ändring av SFB

Sedan Försäkringskassan sett över sina rutiner och upphävt tidigare allmänt råd, gör Försäkringskassan direktutbetalning till kommunerna av retroaktivt beviljad assistansersättning bara i de fall personlig assistans verkställts av kommunen i egen regi. I andra fall sker utbetalningen av den retroaktivt beviljade assistansersättningen till brukaren eller assistansanordnaren, trots att kommunen redan ersatt kostnaderna för assistansen. Eftersom nuvarande tillämpning baseras på gällande regelverk, gör SKL bedömningen att en förändrad tillämpning förutsätter en lagändring.

SKL hemställer därför att regeringen skyndsamt ska ta initiativ till en ändring av socialförsäkringsbalken, SFB. I första hand föreslår SKL en ändring av 51 kap. 17 § SFB. Bestämmelsen ger Försäkringskassan befogenhet att ersätta kommunerna då

Försäkringskassan fattat beslut om insats enligt 9 § 2 LSS, i *avvaktan* på beslut om assistansersättning enligt SFB. Med stöd av bestämmelsen kan retroaktivt beviljad assistansersättning betalas ut direkt till kommunerna.

Med nuvarande formulering av 51 kap. 17 § SFB får kommunerna, som nämnts, endast ersättning av Försäkringskassan för kostnader de haft då beslutet om personlig assistans verkställts genom biträde av personlig assistent, dvs. då beslutet verkställts av kommunen i egen regi (alternativt inom ramen för kommunens LOV-system eller verksamhet upphandlad enligt LOU). Ersättning utgår däremot inte i de fall kommunerna betalat ut ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för assistans, dvs. då den enskilde har valt en privat utförare eller själv är arbetsgivare för sina assistenter. De relevanta bestämmelserna har följande lydelse:

9 § 2 LSS:

”Insatserna för särskilt stöd och service är...

2. *biträde av personlig assistent* eller *ekonomiskt stöd till skäliga kostnader* för sådan assistans, till den del behovet inte täcks av beviljade assistanstimmar enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken.”

51 kap. 17 § SFB:

”Om den försäkrade har fått *biträde av personlig assistent* genom kommunen får Försäkringskassan besluta att assistansersättningen ska betalas ut till kommunen i den utsträckning som den motsvarar avgiften till kommunen för sådan hjälp.”

Till 51 kap. 17 § SFB fanns tidigare följande av Försäkringskassan beslutade allmänna råd:

Försäkringskassan bör besluta att assistansersättningen ska betalas ut till kommunen om kommunen sedan tidigare står för kostnaden för *personlig assistans* enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Med anledning av diskrepans mellan lagtexten och de allmänna råden har Försäkringskassan beslutat att de allmänna råden upphör att gälla fr.o.m. den 1 april 2019. Försäkringskassan har också ändrat sina rutiner, som nämnts ovan, så att utbetalning inte längre sker i de fall kommunen betalat ut ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för assistans.

Syftet med assistansersättningen

Syftet med den assistansersättning som utbetalas av Försäkringskassan är att staten ska avlasta kommunerna kostnader för mer omfattande insatser samt att behovet av mer omfattande stöd i form av personlig assistans inte ska vara beroende av kommunalpolitiska prioriteringar (prop. 1992/93:159 s. 68).

Det framstår som omotiverat att kommunerna, med anledning av utformningen av bestämmelsen i 51 kap. 17 § SFB, inte ska avlastas de kostnader för omfattande insatser

som uppstår under Försäkringskassans handläggningstid, dvs. i avvaktan på ett beslut om assistansersättning.

Kommunens kostnader är desamma oavsett hur beslutet om personlig assistans verkställs i avvaktan på Försäkringskassans beslut, och förklaring saknas i lagens förarbeten till varför bestämmelsen kom att utformas på ett sätt som är ofördelaktigt för kommunerna och inte är i linje med assistansersättningens syfte.

Endast i en femtedel av ärendena får kommunerna ersättning

De assistansberättigade väljer i hög och stigande grad privata utförare att utföra assistansen. Enligt Sveriges officiella statistik (2018) väljer drygt 75 procent en privat assistansanordnare, knappt 21 procent väljer kommunen som utförare och 3 procent var egna arbetsgivare för sina assistenter. Det innebär alltså att i de flesta fallen kommer retroaktiv assistansersättning inte att betalas ut till kommunerna. Den kostnad det kan handla om för *en* person och *en* kommun om den föreslagna ändringen som rör andningshjälp genomförs är cirka två miljoner kronor (dubbel assistans dygnet runt i fem månader).

Kort om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun

Ansvar för insatsen personlig assistans är delat mellan kommunerna och Försäkringskassan. Kommunerna är huvudmän för insatsen ”biträde av personlig assistent eller skäliga kostnader för sådan assistans till den del behovet inte täcks av Försäkringskassan” (9 § 2 LSS) och har ett s.k. basansvar för den personliga assistansen.

Försäkringskassan ansvarar för att bedöma rätten till och bevilja assistansersättning för personer som har behov av assistans för sina grundläggande behov under i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan enligt 51 kap. SFB.

Kommunerna ansvarar alltid för kostnaden för de 20 första timmarna i veckan, även då den enskilde beviljas assistansersättning.

Kommunens yttersta ansvar

Kommunen har ett yttersta ansvar för att se till att alla som behöver insatsen personlig assistans också får sådan assistans. Om någon som tillhör personkretsen ansöker om biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till sådan assistans enligt LSS, är kommunen därför alltid skyldig att pröva rätten till assistans och i förekommande fall då behov finns, bevilja insatsen. Denna skyldighet gäller t.ex.

- i avvaktan på Försäkringskassans beslut, vid det första tillfälle då en person ansöker om assistansersättning, men även
- då en person sedan tidigare är beviljad assistansersättning och ansöker om en permanent utökning av assistanstiden – även i detta fall i avvaktan på Försäkringskassans beslut (RÅ 2009 ref. 61).

Försäkringskassans handläggningstid är i dagsläget normalt fem månader när det gäller beslut om assistansersättning.

Nuvarande regelsystem innebär att kommunerna kan få stå för hela kostnaden för personlig assistans, inte bara de 20 första timmarna, under Försäkringskassans handläggningstid – utom i de relativt få fall då kommunerna verkställer beslutet i egen regi.

En lagändring är nödvändig

Ska bestämmelsen i 51 kap. 17 § SFB fylla sin funktion av ekonomiskt skydd för kommunerna är, enligt SKL, en snar ändring av bestämmelsen nödvändig.

En ändring är också nödvändig för att reducera möjligheter till ”fusk” med assistansersättningen. I de fall en enskild som anlitat en privat utförare beviljas retroaktiv ersättning, kommer ersättningen i dagsläget att utbetalas antingen till den enskilde eller till en privat anordnare, även i de fall kommunen redan beviljat ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för den aktuella tiden.

Det kan av olika skäl vara svårt för kommunen att med framgång återkräva av Försäkringskassan utbetalad assistansersättning. Det enda säkra sättet för kommunen att få ersättning för beviljad personlig assistans är att kommunen alltid verkställer beslut om assistans i egen regi i avvaktan på Försäkringskassans beslut (se RÅ 2007 ref. 62 I och II, RÅ 2010 ref. 91 och HFD 2018 ref. 80).

Bör beaktas vid en lagändring

Vid en eventuell ändring av 51 kap. 17 § SFB är det även angeläget att justera 51 kap. 7 § SFB så att retroaktiv utbetalning till kommunen inte är beroende av den enskildes redovisning till Försäkringskassan av utförd tid m.m.

51 kap. 17 § SFB har idag en koppling till avgiftsbestämmelsen i 18 § LSS. För att ersättningen till kommunerna ska bli så korrekt som möjligt, bör vid en eventuell ändring även beaktas att kommunen inte är bunden av assistansersättningens timbelopp.

En alternativ ändring

Ett alternativ till ändring av 51 kap. 17 § SFB skulle kunna vara ett tillägg i 107 kap. 5 § SFB så att den bestämmelsen även gör det möjligt att på begäran av kommunen betala ut retroaktivt beviljad assistansersättning till kommunen, då kommunen i avvaktan beslut av Försäkringskassan beviljat insats enligt 9 § 2 LSS.

Sveriges Kommuner och Landsting anser sammanfattningsvis att regeringen skyndsamt bör ta initiativ till erforderliga lagändringar.

Sveriges Kommuner och Landsting

Vesna Jovic

Germund Persson