

## Vissa förslag om personlig assistans

### Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) ser positivt på att förslag till författningsändringar så snabbt tagits fram med anledning av Försäkringskassans rättsliga ställningstagande FKRS 2017:05 och för att försöka dämpa effekterna, för brukare och kommuner, av ändrad rättspraxis.

Sveriges Kommuner och Landsting vill sammanfattningsvis framföra följande synpunkter på förslagen:

- SKL tillstyrker förslaget att tvåårsomprövning av assistansersättningen tas bort ur lagen och att möjligheten till omprövning vid väsentligt ändrade förhållanden förtydligas, men anser att effekten av bestämmelsen troligen är liten. Kommunerna behöver kompenseras för de kostnader som praxisändringarna redan medfört.
- SKL tillstyrker ändringen i 9 a § LSS om väntetid och beredskap m.m. men anser att en övergångsbestämmelse bör införas så att ersättning kan betalas ut till de kommuner som under perioden 27 oktober 2017 till 31 mars 2018 beviljar assistans för att kompensera Försäkringskassans reducerade tid.
- SKL tillstyrker den föreslagna 9 f § LSS men anser att det inte tydligt framgår att den ska tillämpas av FK. En ändring i 51 kap. 2 § SFB är önskvärd.
- SKL avstyrker förslaget om förordningstext angående hur väntetid och beredskap ska beräknas. Analys och utredning av konsekvenser vad gäller förslaget nivå saknas och för kommunernas del torde bestämmelsen inte behövas. Är bestämmelsen inte nödvändig är inskränkningen i den kommunala självstyrelsen omotiverad.

Anses det nödvändigt att författningsreglera möjligheten att tidsberäkna/ersätta väntetid och beredskap på särskilt sätt bör en sådan bestämmelse endast ge kommunerna denna möjlighet och inte precisera vilka nivåer som ska tillämpas. Annan reglering än så går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet.

### Förslagets syfte i korthet

Med anledning av Försäkringskassans rättsliga ställningstagande FKRS 2017:05 (Assistansersättning - Hjälp med andra personliga behov) lämnas i promemorian förslag till ändringar i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

(LSS), socialförsäkringsbalken (SFB) och förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Syftet med ändringarna i LSS är att en assistent på samma sätt som tidigare ska kunna finnas till hands för den som är assistansberättigad, i väntan på att behov uppstår. Tidsberäkningen för väntetid och beredskap föreslås regleras i LSS-förordningen.

Förslaget till ändring i SFB syftar till att dämpa effekterna av den senaste tidens förändringar i rättspraxis i avvaktan på LSS-utredningens betänkande.

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 31 mars 2018.

## **Sveriges Kommuner och Landstings synpunkter**

### **5.3 och 8.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken**

#### **51 kap. 12 § SFB**

Förslaget innebär att bestämmelsen om obligatorisk tvåårsomprövning av assistansersättningen tas bort ur lagen. Ändringen är avsedd att gälla under en begränsad tid och avsikten är att bestämmelsen ska återinföras när en reformerad LSS-lagstiftning träder i kraft. Dessutom förtydligas bestämmelsen om omprövning av rätten till assistansersättning på grund av ändrade förhållanden. Omprövning ska framöver bara kunna göras vid ändrade förhållanden som är hänförliga till den enskilde och som innebär att den enskildes rätt till assistansersättning minskar i omfattning. En fullständig omprövning blir t.ex. inte aktuell p.g.a. ändrad praxis eller då den enskildes behov ökar.

#### ***SKL:s synpunkter:***

SKL tillstyrker förslaget. Ändringarna innebär möjligen en tillfällig bromsning av kommunernas snabbt ökade ansvar p.g.a. ändrad praxis, men effekten torde dock bli liten. Den senaste domen från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) som fått stora konsekvenser för brukare och kommuner är från den 25 juni 2015 (HFD 2015 ref. 46) vilket borde innebära att alla tvåårsomprövningar som berörs av den domen redan är gjorda. Här bortses från domen som är orsaken till Försäkringskassans rättsliga ställningstagande, HFD 2017 ref. 27.

SKL beräknar kostnadsökningen för kommunerna 2016 och 2017 till mellan 1,2 till 1,5 miljarder och då ingår inte konsekvenserna av Försäkringskassans rättsliga ställningstagande.

Förslaget får ingen som helst verkan för dem som drabbas av en olycka idag eller för de barn som föds med en funktionsnedsättning i morgon. Alla förstagångsbedömningar kommer även fortsättningsvis att ske utifrån den tuffare bedömning som har gällt de senaste två åren.

Enligt SKL är det nödvändigt att kommunerna, och i vissa fall landstingen, kompenseras för dessa ökade kostnader i avvaktan på LSS-utredningens förslag och lagändringar.

## **5.1 och 8.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade**

### **9 a §**

Förslagen innebär en återgång till tidigare sätt att bedöma rätten till assistans för väntetid och beredskap samt för assistents närvaro i samband med aktivitet utanför hemmet, dvs. den bedömning som tillämpades av FK innan FKRS 2017:05.

I ett tredje stycke i bestämmelsen bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om i vilken utsträckning väntetid och beredskap berättigar till tid för personlig assistans.

### ***SKL:s synpunkter:***

Sveriges Kommuner och Landsting tillstyrker förslaget men anser att en övergångsregel är nödvändig. Bestämmelsen bör gälla fr.o.m. 2017-10-27 så att ersättning kan betalas ut till de kommuner som under perioden 27 oktober 2017 till 31 mars 2018 beviljar assistans för att kompensera Försäkringskassans reducerade tid.

SKL anser att det inte finns grund för den extensiva tolkning av HFD 2017 ref. 27 som Försäkringskassan gjort och har kritiserat det rättsliga ställningstagandet FKRS 2017:05 redan under Försäkringskassans beredningstid. Enligt SKL är det inte lämpligt att en myndighet gör en tolkning, utifrån en inte speciellt omfattande och klagörande dom, som kan äventyra hela assistansen och leda till stora kostnadsökningar för kommunerna.

Av HFD 2009 ref. 61 torde följa att de kommuner som ifrågasätter Försäkringskassans rättsliga ställningstagande – vilket torde vara flertalet – är skyldiga att vid ansökan bevilja assistans för den tid Försäkringskassan reducerat p.g.a. FKRS 2017:05. För att kommunen ska kunna återkräva dessa utbetalningar av Försäkringskassan krävs i nuläget att Försäkringskassans beslut överklagas av den enskilde. Det är inte helt uteslutet att kommunen har ett sådant ”av rättsordningen erkänt intresse i saken” att en klagorätt finns även för kommunen (se 22 § FL (1986:223), 41 § FL (2017:900), prop. 2016/17:180 s. 261 och 333 samt hänvisning till rättspraxis redovisad i SOU 2010:29 s. 645-658 t.ex. RÅ 1988 ref. 104).

En övergångsregel är önskvärd för att kompensera kommunerna och för att undvika en stor ”onödig” belastning på domstolarna.

### ***Övrig synpunkt***

Den beskrivning av rättsläget som ges i författningskommentaren till 9 a § LSS samt i avsnitt 3.1 vad gäller möjligheten till assistans vid s.k. tillsyn/aktiv tillsyn, torde inte

vara i enlighet med HFD 2012 ref. 41 och HFD 2015 ref. 46 och bör korrigeras och förtydligas i den kommande propositionstexten.

#### **9 f § (avsnitt 6 och 8.2)**

Bestämmelsen är ny men fanns tidigare i 9 a § tredje stycket. Den reglerar rätten till personlig assistans från två eller fler assistenter. Någon ändring i själva bestämmelsen har inte gjorts.

#### ***SKL:s synpunkter***

Genom att bestämmelsen flyttats anser SKL att det är oklart om den även ska tillämpas av Försäkringskassan. För att undvika tveksamheter bör hänvisningen i 51 kap. 2 § SFB göras tydligare. En precisering i bestämmelsen av vilka paragrafer i LSS som ska tillämpas också på assistans enligt SFB vore att föredra.

### **5.2 och 8.3 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade**

#### **2 a §**

Paragrafen är ny och reglerar beräkningen av väntetid och tid för beredskap enligt den nya lydelsen av 9 a § andra stycket LSS. Väntetid är enligt förslaget assistansgrundande med en fjärdedel av tiden och tid för beredskap är assistansgrundande med en sjundedel av tiden. Beräkningen motsvarar den som Försäkringskassan tidigare tillämpat för assistansersättningen (2 § FKFS 2016:4).

#### ***SKL:s synpunkter:***

Eftersom kommunerna inte är styrda av ett schablonbelopp avstyrker SKL förslaget. Anses det nödvändigt att författningsreglera möjligheten att tidsberäkna/ersätta väntetid och beredskap på särskilt sätt bör en sådan bestämmelse endast ge kommunerna denna möjlighet och inte precisera vilka nivåer som ska tillämpas. Annan reglering än så går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet (14 kap. 3 § regeringsformen, RF).

SKL håller med om att arbetsinsatserna under väntetid och tid för beredskap är begränsade och att det är motiverat att lämna en annan ersättning för sådan tid än för aktiv arbetstid. Hur stor ersättning som ska lämnas kan dock diskuteras. Den nivå som hittills tillämpats av Försäkringskassan har såvitt SKL känner till införts utan närmare analys och utredning av konsekvenser, och den har ifrågasatts av kommunerna. Att då utan någon som helst genomlysning av problemet och utan förklaring till hur man kommit fram till de föreslagna nivåerna, använda samma nivå i LSS-förordningen är inte en godtagbar hantering av frågan.

SKL ställer sig också frågande till om bestämmelsen behövs för kommunernas del. I 9 § 2 LSS regleras att insatsen, då kommunerna beslutar om assistans, innebär "biträde av personlig assistent eller *ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans*, till den del behovet av stöd inte täcks av beviljade assistanstimmar enligt 51 kap.

SFB”. Kommunerna är inte bundna av schablonbeloppet som regleras i SFB, men beloppet kan enligt HFD ge viss vägledning. Regeringsrätten har konstaterat att stöd från kommunerna till *skäliga kostnader* avser samma slags kostnader som ingår i schablonen men de utgår från de verkliga kostnaderna för assistansen, i den mån de kan anses skäliga (RÅ 2005 ref. 85 och HFD 2016 ref. 87). I RÅ 2005 ref. 86 konstaterar domstolen att sjuklönekostnader inte behöver ersättas med full timersättning utan endast med den faktiska merkostnad som uppstår då ordinarie assistent är sjuk. Regeringsrätten konstaterar att kommunen inte är skyldig att utge ekonomiskt stöd överstigande faktiska kostnader.

Skäliga kostnader för assistans under väntetid och beredskap har av flertalet kommuner, tvärtemot vad som anförs i promemorian, beräknats på ett annat sätt än det som Försäkringskassan tillämpat för assistansersättningen. Möjligheten för kommunerna att avgöra ersättningsnivån per timme torde inte påverkas av att det i 9 a § LSS förtydligas att ”med personlig assistans för andra personliga behov” även avses väntetid och beredskap. För kommunerna är det ersättningsnivån som är väsentlig i detta sammanhang, inte tidsberäkningen.

Som en konsekvens av ovanstående anser SKL att regeringens bemyndigande i 9 a § tredje stycket LSS inte behövs.

#### *Övrig synpunkt*

51 kap. 2 § SFB hänvisar till 9 a § LSS. Det finns däremot ingen hänvisning i SFB till förordning (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Förordningen kan därmed inte tillämpas av Försäkringskassan. Den text som rör vilka regler som gäller och ska tillämpas av Försäkringskassan framöver vad avser väntetid och beredskap (promemorian s. 17-18) är oklar. SKL anser att ett tydliggörande behövs. Är det så att 2 § FKFS 2016:4 även fortsättningsvis, efter lagändringarna, ska tillämpas av Försäkringskassan så bör det framgå.

## **7. Konsekvensbeskrivning**

### *Konsekvenser för kommunerna*

En förklaring till varför det behövs en reglering i förordningen av hur tid för väntetid och beredskap ska beräknas saknas. Som framgår av redovisningen ovan är inte kommunerna bundna av socialförsäkringsbalkens schablonbelopp. Någon motivering till den föreslagna nivån finns inte och har inte heller tidigare redovisats av FK (såvitt känt). Inte heller finns någon som helst konsekvensanalys vad gäller den föreslagna nivån. SKL anser det rimligt att ett förslag om nivåer föregås av en utredning kring den ersättning som lämnas av utförare för väntetid och beredskap – inom offentlig sektor och enskilt bedriven verksamhet – och att nivån, om en sådan måste införas, anpassas efter rådande förhållanden.

Är bestämmelsen inte nödvändig är inskränkningen i den kommunala självstyrelsen omotiverad.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko  
Ordförande