



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 enskilda 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