

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans – Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet (SOU 2023:9)

(S2023/00990)

Försäkringskassan begränsar yttrandet till de delar som berör vår verksamhet.

Sammanfattning

Försäkringskassan tillstyrker förslagen om ett samlat statligt huvudmannaskap för beslut om och finansiering av personlig assistans. Sammantaget innebär utredningens förslag att myndigheten ska lösa flera nya och stora uppgifter. För att förändringarna ska kunna genomföras behöver myndigheten ges förutsättningar i form av tydliga regelverk, tillräcklig förberedelsestid samt nödvändig finansiering. Nödvändiga lagändringar och förordningar behöver vara beslutade samt finansiering vara på plats innan myndigheten kan påbörja förberedelsearbetet. Om Försäkringskassan inte får rätt förutsättningar för det omfattande förberedelsearbete som krävs är det uteslutet att Försäkringskassan kan ta emot de nya uppgifterna. Utan rätt förutsättningar kommer överföringen av kommunala beslut inte kunna göras i den takt som behövs för att regelverket ska kunna tillämpas fullt ut vid tidpunkten för ikraftträdandet. Detta kommer att leda till väldigt långa handläggningstider och för personer som är i behov av assistansersättning kommer detta att få väldigt negativa konsekvenser.

Försäkringskassan delar utredningens uppfattning att fler frågor än huvudmannaskapet behöver lösas för att skapa långsiktighet och stabilitet för insatsen. Försäkringskassan ser bl.a. ett mycket stort behov av ett tydligt regelverk vad gäller uppföljning av assistansersättning. En viktig del i det sammanhanget är att införa regelbundna omprövningar av rätten till assistansersättning.

Om ett samlat statligt huvudmannaskap införs så behövs en ny kvalifikationsgräns för assistansersättning. De tre alternativa förslag som utredningen presenterar är alla möjliga. Försäkringskassan har inga synpunkter på vilken gräns som bör gälla, men vill framhålla vikten av att beslutet fattas på ett så fullständigt underlag som möjligt. I det sammanhanget kan noteras att författningsförslag och fullständiga konsekvensanalyser saknas för alternativ två och tre.

Försäkringskassan avstyrker utredningens förslag att myndigheten ska få i uppgift att följa upp den utförda assistansens kvalitet genom användarundersökningar. Det bör vara Socialstyrelsen och inte Försäkringskassan som ges uppdraget. Frågan om systematisk kvalitetsuppföljning behöver övervägas ytterligare.

Försäkringskassan avstyrker utredningens förslag på hur sjuklönekostnader ska ersättas för de som anställer sina personliga assistenter och föreslår att man i det fortsatta lagstiftningsarbetet istället överväger en fristående kostnadsersättning för sjuklön. Även förslaget att det ska finnas särskilda omprövningsbestämmelser för de ärenden som beslutats efter anmälan av kommunen avstyrks. Vidare anser

Försäkringskassan att hanteringen av parallella pågående ansökningar och eventuella möjligheter att ompröva villkor efter beslut om assistansersättning behöver övervägas ytterligare.

Försäkringskassan avstyrker att de föreslagna ändringarna ska träda ikraft den 1 januari 2026.

När det gäller myndighetens kostnader bör de uppskattningar som ges i detta remissvar vara en utgångspunkt, men gjorda antaganden behöver följas upp i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

4. Ett statligt huvudmannaskap är att föredra framför alternativen

Försäkringskassan tillstyrker förslagen om ett samlat statligt huvudmannaskap för beslut om och finansiering av personlig assistans och att Försäkringskassan blir huvudman.

Förslagen innebär stora förändringar för både assistansersättningen och Försäkringskassans uppdrag. Assistansersättningen är i dag en förmån för de som behöver hjälp med grundläggande behov med i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka. Med utredningens förslag, oavsett vilket alternativ till kvalifikation som beslutas, kommer enskilda med behov av betydligt mindre omfattning än så att ha rätt till assistansersättning. Förslagen förutsätter också att Försäkringskassan hanterar nya frågor, t.ex. beslut om tillfälligt utökade behov av assistansersättning. Sammantaget innebär utredningens förslag flera nya och stora uppgifter att lösa. För att förändringarna ska kunna genomföras behöver myndigheten ges förutsättningar i form av tydliga regelverk, tillräcklig tid och nödvändig finansiering.

Försäkringskassan tillstyrker också förslaget att kommunerna även fortsättningsvis ska ansvara för att utföra assistans om den enskilde begär det. Detta är viktigt för att säkerställa att enskilda kan få det stöd som de har rätt till.

4.4.3 Ett statligt huvudmannaskap uppfyller regeringens syften och löser vissa av problemen helt eller delvis

Förslaget ska skapa långsiktiga och stabila förutsättningar för insatsen personlig assistans.

Försäkringskassan delar utredningens uppfattning att även andra frågor behöver lösas för att skapa långsiktighet och stabilitet när det gäller personlig assistans. De exempel som ges i betänkandet gäller frågor som är grundläggande för att kunna avgöra vem som har rätt till insatsen, men också för att assistansersättning inte ska betalas ut när någon inte längre har rätt till det. Myndigheten ser en rad problem med regleringen av den personliga assistansen, men vill i det här sammanhanget särskilt framhålla följande ytterligare exempel på frågor som är viktiga att lösa: förutsättningarna för insyn i utförandet av insatsen, kraven på anordnarna, tillsynsmyndighetens resurser och arbetsätt samt införande av regelbundna omprövningar och att förutsättningarna för dessa ska vara samma oavsett om det är Försäkringskassan eller kommunen som har fattat det ursprungliga beslutet.

4.5.3 Staten ska ansvara för ansökningar om tillfälligt utökad assistans

Försäkringskassan tillstyrker att myndigheten ges möjlighet att närmare föreskriva om undantag från 51 kap. 9 § SFB när det gäller tillfälligt utökade behov av personlig assistans samt om den närmare utformningen av reglerna för tillfälligt utökad assistansersättning enligt förslaget. Försäkringskassan vill dock framhålla följande.

Utredningen framför att det är viktigt att Försäkringskassan skapar förutsättningar för att hantera ansökningar som gäller behov av tillfälligt utökad assistans som behöver tillgodoses snabbt.

Försäkringskassan konstaterar att en ansökan om en tillfällig utökning enligt förslaget kommer vara en ansökan om rätt till fler assistanstimmar som ska utgå under en begränsad tid. Förslaget ger inte förutsättningar att generellt hantera ärenden om tillfälliga utökningar med förtur. Kravet på att det ska vara fråga om ett tillfälligt utökad behov av personlig assistans betyder att Försäkringskassan behöver utreda personens sammanlagda behov för att kunna avgöra om det är större än vad som täcks av de antal timmar som redan har beviljats. Det begränsar myndighetens möjligheter att skapa förutsättningar för att hantera dessa ansökningar snabbt. Vissa ärenden kommer att kräva mer omfattande utredning än andra, vilket kan innebära långa handläggningstider. Försäkringskassan ser att risken för detta generellt kan vara större i ärenden där besluten är äldre eller där det tidigare är kommunen som har bedömt den enskildes behov.

Försäkringskassan anser att det är lämpligt att behovsprövningen sker på samma sätt oavsett om ansökan ger uttryck för att det är ett tillfälligt eller ett varaktigt behov. Detta eftersom det inte alltid går att veta på förhand om ett behov är tillfälligt eller varaktigt, exempelvis vid sjukdom. Om behoven ska prövas på annat sätt behöver den föreslagna lagtexten ändras.

En särhantering av assistanstimmar som gäller tillfällig utökning där redovisning och utbetalning av tillfällig utökning separeras från ordinarie utbetalning skulle innebära mycket stora utmaningar för Försäkringskassans IT-utveckling. Det skulle ta flera år att utveckla och kräva stora resurser eftersom IT-tjänster skulle behöva byggas om och separata utbetalningsflöden skapas. Konsekvenserna är så stora att de inte går att överblicka fullt ut och kostnaderna går inte att uppskatta.

4.5.4 Vid ett statligt huvudmannskap ska arbetsgivarna ansvara för sina assistenters sjuklönekostnader

Assistansanordnare ska ha samma ansvar för kostnader för sjuklöner som andra arbetsgivare har

Försäkringskassan tillstyrker förslaget att ersättning för sjuklön ska ingå i schablonbeloppet för assistans som utförs av en assistansanordnare.

Det behövs en särskild lösning för dem som anställer sina egna personliga assistenter

Försäkringskassan avstyrker utredningens förslag till särskild lösning för de som själva anställer sina personliga assistenter och föreslår att man i det fortsatta lagstiftningsarbetet istället överväger en fristående kostnadsersättning för sjuklön.

Det kan vara svårt att veta på förhand om de beviljade timmarna kommer att räcka eller om den enskilde behöver ansöka om en tillfällig utökning. Ansökan kan behöva ges in innan den period som assistanstimmar beviljats för närmar sig slutet. Samtidigt ska den enskilde förhålla sig till bestämmelserna om förmånstid och krav på redovisning i 51 kap. 7 § SFB. Försäkringskassan ser att förslaget kan innebära att enskilda kommer ansöka när det inte behövs men också att de inte ansöker när det behövs och då inte kan få sina sjuklönekostnader ersatta.

Förslaget till 51 kap. 9 § tredje stycket innebär att rätten till assistansersättning utökas till att avse annat än behov av personlig assistans. Om förslaget ska beslutas anser Försäkringskassan att bestämmelsens placering bör ändras för att uppnå en större tydlighet i det föreslagna regelverket. Detta eftersom förslaget innebär att timmar med

assistansersättning även kan beviljas på den grunden att det uppkommer en kostnad för sjuklön för den assistansberättigade. Bestämmelsen bör placeras under rubriken *Rätten till assistansersättning* i stället för *Beräkning av assistansersättning*. I så fall bör även det föreslagna fjärde stycket i samma bestämmelse flyttas. Det skulle även innebära att hänvisningen i 51 kap. 9 § femte stycket till det tredje stycket i samma bestämmelse behöver formuleras om. Även förslaget till ändrad bestämmelse i 51 kap. 11 § SFB behöver ses över. Som det förslaget är formulerat nu ingår ersättning enligt lagen (1991:1047) om sjuklön i samtliga schablonbelopp.

Arbetsgivare ska varje månad lämna en arbetsgivardeklaration till Skatteverket. Skatteverket skickar vidare uppgifter om sjuklönekostnader till Försäkringskassan. För de sjuklönekostnader som överstiger ett visst belopp får arbetsgivaren därefter ersättning från Försäkringskassan. Utredningens förslag kan därför leda till överkompensation genom att både assistansersättning och ersättning för höga sjuklönekostnader samt eventuellt särskilt högriskskydd betalas ut till de som själva anställer sina assistenter.

Regeringen behöver höja schablonersättningen för att kompensera assistansanordnarna för ökade kostnader

Utredningen föreslår att assistansersättning ska betalas med olika schablonbelopp beroende på om den enskilde anställer assistenter själv eller anlitar en anordnare. Det framgår inte av förslaget vilket eller vilka schablonbelopp som ska användas för de som både anställer sina egna assistenter och anlitar en anordnare. Försäkringskassan anser att det är något man behöver förtydliga i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

4.5.6 Systemet behöver hänga ihop som en helhet

Försäkringskassan anser att undantagen som föreslås i 51 kap. 21 § första stycket SFB bör utökas till att omfatta samtliga situationer där det är obehövt att höra kommunen i ärendet. Det kan t.ex. vara aktuellt när avsaknad av fullmakt gör att ärendet avskrivs. Det bör i dessa situationer vara tillräckligt att Försäkringskassan meddelar kommunen om ansökan, enligt det föreslagna andra stycket i paragrafen.

5. En kvalifikation för personlig assistans

Försäkringskassan delar utredningens bedömning att det behöver finnas en ny kvalifikationsgräns för assistansersättning om den personliga assistansen ska ha ett samlat statligt huvudmannaskap.

Vad som ska krävas för att ha rätt till assistansersättning är en politisk fråga. De tre alternativa förslag som utredningen presenterar är alla möjliga som kvalifikationsgränser. Försäkringskassan har därför inga synpunkter vad gäller vilken gräns som bör gälla, men vill framhålla vikten av att beslutet fattas på ett så fullständigt underlag som möjligt. I det sammanhanget kan noteras att författningsförslag och fullständiga konsekvensanalyser saknas för alternativ två och tre. Försäkringskassan, som ser samma för- och nackdelar som presenteras i utredningen, har även uppmärksammat följande.

Alternativ 1

Utredningens undersökningar av kommunala beslut om personlig assistans visar att dessa ser mycket olika ut. Man anför att förslaget kan öka likvärdigheten och rättssäkerheten i systemet jämfört med i dag, som det får förstås på grund av att Försäkringskassan har möjlighet att ge tillämparna ett enhetligt stöd i form av exempelvis riktlinjer. Med anledning av detta vill Försäkringskassan förtydliga följande. Regelverket för personlig assistans bygger på individuella behovsbedömningar. Det är

dock inte tydligt i vare sig regelverk eller praxis vad som menas med kvalitativa och kvantitativa faktorer eller hur de ska vägas samman. Eftersom inga förändringar föreslås i dessa delar kommer de osäkerheterna finnas kvar. Den individuella prövningen utifrån kvantitativa och kvalitativa aspekter kan också medföra att det blir svårt att avgöra om beslut är likvärdiga eller inte samt vad en eventuell bristande likvärdighet beror på.

Alternativ 2

Alternativet ger mer begränsade möjligheter att ta hänsyn till individuella förutsättningar än alternativ 1, men gör det möjligt även för de som inte har så omfattande behov av hjälp med grundläggande behov att beviljas assistansersättning.

Gränsen som föreslås är sammanlagt i genomsnitt mer än 20 timmars hjälpbehov per vecka, varav mer än tre timmar ska avse grundläggande behov. I det sammanhanget kan noteras att andra personliga behov är behov som den enskilde själv kan påverka omfattningen av, t.ex. genom val av fritidsaktivitet. Det bör vara en stor andel av de som uppfyller kravet på de tre timmarna som också kommer ha andra personliga behov som gör att hjälpbehovet överstiger 20 timmar. Försäkringskassan noterar att utredningen bedömer att det sannolikt gäller alla (s. 183). Eftersom den enskilde delvis själv kan påverka omfattningen av de personliga behoven bedömer Försäkringskassan att den verkliga kvantitativa kvalifikationsgränsen med alternativet kommer att bli tre timmars grundläggande behov.

Assistansersättning är en förmån där besluten kan ge rätt till ersättning med höga belopp och som är utsatt för välfärdsbrott. Försäkringskassan bedömer att det kan medföra en högre risk att förmånen beviljas felaktigt om kravet endast är tre timmars grundläggande behov jämfört med om gränsen är högre. Detta i kombination med de begränsade möjligheter till omprövning som finns och som föreslås för de anmälda ärendena kommer leda till att det kommer vara svårt att upptäcka och agera när någon beviljats assistansersättning utan att ha rätt till det. Alternativet kan därför leda till ökade risker för bidragsbrott och felaktiga utbetalningar.

Vid en omprövning kan den relativt låga gränsen avseende grundläggande behov medföra en risk för att en enskild som inte har så omfattande grundläggande behov men har mer än 20 timmars totalt behov av stöd inte längre anses ha rätt till assistansersättning. Ett exempel på när det skulle kunna hända är om ett behov vid tidpunkten för omprövningen inte längre anses vara grundläggande.

7.5.3 Försäkringskassan ska följa upp den utförda assistansens kvalitet genom användarundersökningar

Försäkringskassan avstyrker utredningens förslag att myndigheten ska få i uppgift att följa upp den utförda assistansens kvalitet genom användarundersökningar. Det bör vara Socialstyrelsen och inte Försäkringskassan som ges uppdraget. Frågan om systematisk kvalitetsuppföljning behöver övervägas ytterligare.

Försäkringskassan saknar, mot bakgrund av det uppdrag som Socialstyrelsen föreslås ha vad gäller kvaliteten på den personliga assistansen och de syften som undersökningen ska fylla, en närmare förklaring till varför det är Försäkringskassan som ska ges uppdraget att ansvara för uppföljningen. En stor andel assistansmottagare kommer att ha kommunala stödinsatser genom ett kommunalt beslut även efter ett ändrat huvudmannaskap. Med de förslag utredningen lämnar kommer dessutom vissa personer även fortsatt få sin personliga assistans genom ett kommunalt beslut. Sammantaget anser Försäkringskassan att det bör vara Socialstyrelsen som ges ansvaret för uppföljningen.

Oavsett vem som ska genomföra uppföljningen så är det viktigt att välja rätt metoder för undersökningen om den ska kunna åstadkomma en systematisk kvalitetsuppföljning vars resultat kan svara mot det syfte som anges. Det är också en förutsättning för att assistansanvändare, oavsett eventuella svårigheter att på egen hand besvara en enkät, ska kunna delta i uppföljningen. Det framgår dock inte vilka "alternativa insamlingsmetoder" som utredningen syftar på eller närmare vad som avses med svårigheter att besvara traditionella enkäter. Vidare kan det stora antal variabler (ålder, kön, personkretsens sammansättning, omfattning på och behov av stöd och service, val av assistansanordnare och geografisk hemvist) som urvalet enligt förslaget ska beakta göra att urvalsramen blir så stor att det i praktiken kommer att krävas en totalundersökning snarare än en urvalsundersökning. Ovanstående gör att Försäkringskassan saknar underlag i utredningen som ger möjligheter att bedöma vilka resurser som skulle krävas för att genomföra undersökningen.

När det gäller Försäkringskassans förutsättningar att genomföra undersökningen så kan den inte anses vara en del av sådana uppföljningar av kärnverksamheten som faller under 114 kap. 7 § p. 5 SFB i nu gällande lydelse. Detta eftersom den inte handlar om att utvärdera myndighetens egen verksamhet utan om kvaliteten på utförd assistans. Om Försäkringskassan ska ges uppdraget behöver därför myndighetens instruktion ändras för att Försäkringskassan ska ha ett uppdrag som ger rätt att behandla de personuppgifter som behövs för att genomföra undersökningen. Det är då viktigt att den nya lagstiftningen även ger Försäkringskassan rätt att behandla och söka fram de personuppgifter som behövs från socialförsäkringsdatabasen för att hitta ett relevant nationellt urval av enskilda som ska intervjuas. Försäkringskassan förordade i sitt remissvar (FK 2022/023651) på utkastet till lagrådsremiss med titeln "En modern dataskyddreglering på socialförsäkringsområdet (S2022/04816)" en bredare ändamålsbestämmelse i 114 kap. SFB bl.a. i syfte att möjliggöra bredare myndighetssamarbeten. I utkastet till lagrådsremiss ges även förslag till lättnader av sökbegränsningar. Ändringarna i 114 kap. SFB, som föreslås träda i kraft den 1 januari 2024, kan minska behovet av ny reglering enligt ovan.

8.1.2 Försäkringskassan kommer behöva se till att nödvändig information kan föras över till staten

Vissa villkor kan följa med i överföringen till staten

Av betänkandet framgår att det ska göras en bedömning av om ett visst villkor i ett kommunalt beslut kan fortsätta att gälla efter att Försäkringskassan har tagit över ärendet. Enligt utredningens förslag ska Försäkringskassan fatta beslut om rätt till assistansersättning när myndigheten tagit emot en anmälan om det inte finns särskilda skäl mot att göra det. Så långt det är möjligt ska Försäkringskassans beslut motsvara det antal assistanstimmar som framgår av kommunens beslut (p. 3 övergångsbestämmelser till SFB). Det framgår av utredningen att det inte kommer vara möjligt för Försäkringskassan att i alla ärenden besluta på sätt som helt överensstämmer med kommunens beslut, exempelvis vad gäller villkor. Det framgår dock inte tydligt hur Försäkringskassan ska agera om det i det kommunala beslutet finns villkor som påverkar antalet assistanstimmar. Det vore önskvärt om det av förarbetena framgår om villkor i kommunens beslut kan vara ett särskilt skäl för Försäkringskassan att inte besluta om rätt till assistansersättning i ett anmält ärende, och om ett villkor kan påverka Försäkringskassans bedömning av antalet assistanstimmar enligt p. 3 övergångsbestämmelser till SFB.

Försäkringskassan anser att det även bör övervägas om det ska finnas en möjlighet att ompröva villkor efter beslut om assistansersättning. Mot bakgrund bl.a. av den stora osäkerhet som finns vad gäller hur befintliga villkor ser ut kan det inte uteslutas att det kan uppstå situationer där det visar sig först efter att ett villkor beslutats att det exempelvis är svårtolkat eller inte möjligt att uppfylla.

8.2.1 Lagstiftningen ska träda i kraft den 1 januari 2026

Försäkringskassan avstyrker att de föreslagna ändringarna ska träda ikraft den 1 januari 2026.

För att Försäkringskassan ska kunna ta över ansvaret för beslut om och finansiering av personlig assistans enligt utredningens förslag krävs omfattande förberedelser. Bl.a. behöver IT-system utvecklas och personal rekryteras samt utbildas. Förberedelserna behövs för att handlägga de ärenden som kommuner anmäler, men också för att kunna hantera alla de andra förändringar som utredningens förslag innebär, exempelvis tillfälliga utökningar och en ny kvalifikation för assistansersättningen.

En förutsättning för att myndigheten ska kunna påbörja förberedelsearbetet är att nödvändiga lagar och regler är beslutade. I flera delar har utredningen överlämnat till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att besluta om hur hanteringen ska gå till. Det finns därför ett behov av att både riksdagsbeslut om lagändringar och regeringens beslut om förordningar meddelas med god framförhållning.

En annan förutsättning är att Försäkringskassans ges tillräckliga resurser. Övergången till ett statligt huvudmannaskap förutsätter att myndigheten får nödvändig finansiering avseende bl.a. IT-utveckling, rekrytering och utbildning av berörd personal, se vidare i kommentaren till avsnitt 9.3.1. nedan. Det handlar om betydande kostnader och det finns inte möjligheter att omfördela befintliga resurser inom myndigheten för att arbeta med de förslag som utredningen lämnar. Nödvändig finansiering behöver därför vara på plats innan förberedelsearbetet kan inledas.

När nödvändiga lagändringar och förordningar beslutats samt att finansiering är på plats behöver Försäkringskassan minst 24 månaders tid för förberedelsearbetet.

Om Försäkringskassan inte får rätt förutsättningar för det omfattande förberedelsearbete som krävs är det uteslutet att Försäkringskassan kan ta emot de nya uppgifterna. Utan rätt förutsättningar kommer överföringen av kommunala beslut inte kunna göras i den takt som behövs för att regelverket ska kunna tillämpas fullt ut vid tidpunkten för ikraftträdandet. Detta kommer att leda till väldigt långa handläggningstider och för personer som är i behov av assistansersättning kommer detta att få väldigt negativa konsekvenser.

Långa handläggningstider kan t.ex. innebära att en enskild som ansöker om assistansersättning får vänta länge på beslut, exempelvis vad gäller rätt till förmånen i sig och tillfälliga utökningar. Resursbrist kan även leda till problem att fatta beslut om utbetalningar i rimlig tid. Det kan göra det svårt att få personlig assistans utförd, trots att det är beslutat att den enskilde har rätt till assistansersättning.

För Försäkringskassans del är det inte nödvändigt att ändringarna träder i kraft i samband med ett årsskifte. Med hänsyn bl.a. till de regler för redovisning som gäller i den aktuella förmånen så behöver ikraftträdandet dock inträffa vid ett månadsskifte.

8.2.3 De kommunala besluten ska föras över löpande

Försäkringskassan tillstyrker att överföringen ska ske löpande. Försäkringskassan bedömer att närmare föreskrifter om turordningen bör meddelas i förordning eftersom det ger tydlighet och transparens för både enskilda, kommuner och Försäkringskassan. Detta är viktigt eftersom både enskilda och kommuner kan påverkas av när ett beslut om personlig assistans ersätts med ett beslut om assistansersättning. För enskilda kan det bl.a. innebära en annan nivå av ersättning för de timmar man har rätt till. Kommuner

påverkas ekonomiskt av när överföringen görs, eftersom det föreslagna statsbidraget inte ersätter faktiska kostnader. Sammantaget anser Försäkringskassan att det bör vara regeringen som, efter att ha inhämtat information från Försäkringskassan om förhållanden av vikt, reglerar turordningen.

8.2.5 Kommunerna ska anmäla beslut om personlig assistans för överföring

Enligt utredningens förslag (första meningen övergångsbestämmelsen i p. 5 övergångsbestämmelser till LSS) ska nämnden skriftligen anmäla gällande beslut. I bestämmelsens andra mening står att anmälan ska göras för insats som var gällande den 1 januari 2026 eller som har meddelats därefter och vunnit laga kraft. Mot bakgrund av dessa formuleringar är det tydligt hur ett beslut som var gällande den 1 januari 2026 men därefter har upphört att gälla ska hanteras. Försäkringskassan anser att det behöver förtydligas i det fortsatta lagstiftningsarbetet att endast de beslut som gäller vid anmälningstidpunkten ska anmälas. Detta för att undvika anmälningar som inte kan resultera i beslut om assistansersättning.

Beslut som är gällande och har vunnit laga kraft ska föras över

Det kan finnas ärenden där en enskild har ett beslut om personlig assistans som gäller och har vunnit laga kraft vid tidpunkten när de föreslagna reglerna träder i kraft, samtidigt som en ansökan om rätt till ytterligare timmar inte är slutligt avgjord. Förslagets formulering innebär att det första beslutet i dessa situationer ska anmälas av kommunen och att Försäkringskassan ska fatta beslut om assistansersättning utan att invänta ett laga kraftvunnet beslut i frågan om fler timmar. Det kan övervägas om det inte är mer ändamålsenligt att samtliga beslut om personlig assistans för en enskild, med undantag av tillfälliga utökningar eller ersättning avseende sjuklönekostnader, ska ha vunnit laga kraft innan en anmälan ska göras. I annat fall kommer ett beslut om fler timmar i ärendet om personlig assistans att sakna betydelse. Den enskilde behöver då istället ansöka hos Försäkringskassan om en utökning. De nackdelar som utredningen lyfter vad gäller överföring av beslut som inte har vunnit laga kraft blir då aktuella.

8.3.1 Försäkringskassan ska besluta om assistansersättning

Det föreslås att en nämnd som anmäler ett beslut också ska lämna ut de uppgifter som är nödvändiga för att Försäkringskassan ska kunna fullgöra sitt uppdrag inom assistansersättningen (p. 11 övergångsbestämmelser till LSS). Av lagkommentaren framgår att detta avser både vad som behövs för att myndigheten ska kunna besluta om rätt till assistansersättning och i övrigt fortsättningsvis handlägga ärendet i enlighet med regelverket. Vidare framgår att ett särskilt skäl för att Försäkringskassan inte ska besluta om rätt till assistansersättning med anledning av ett anmält beslut kan vara att alla handlingar som krävs för överföring inte har lämnats (författningskommentar till p. 3 i övergångsbestämmelser till SFB). För tydlighets skull bör författningskommentaren vad gäller särskilda skäl kompletteras med exemplet uppgifter som är nödvändiga för att Försäkringskassan fortsättningsvis ska kunna handlägga ärendet. Det är av stor vikt för Försäkringskassans förutsättningar att fullgöra uppdraget inom assistansersättningen att myndigheten får tillgång till nödvändiga uppgifter.

8.4.1 Omprövningen i överförda ärenden ska begränsas i tid

Omprövningsbestämmelsen behöver begränsas i överförda ärenden

Försäkringskassan avstyrker förslaget att det ska finnas särskilda omprövningsbestämmelser för de ärenden som beslutats efter anmälan av kommunen eftersom effekten av en sådan reglering skulle vara att inte alla enskilda som har fått ett beslut om assistansersättning behandlas lika. Om bestämmelser som särbehandlar omprövning av de

ärenden där beslut tidigare har fattats av kommunen ändå bedöms vara ändamålsenliga har Försäkringskassan följande medskick.

En svårighet vid tillämpningen av de föreslagna omprövningsbestämmelserna är att det vid exempelvis förändrade hälsotillstånd kan vara svårt att bedöma när förändringen har blivit väsentlig. I vissa fall kan det vara möjligt att konstatera att förändringen i vart fall var väsentlig vid en viss tidpunkt, exempelvis vid tidpunkten för en läkarundersökning, men med en bestämmelse formulerad som den föreslagna så är det inte alltid tillräckligt för omprövning.

I betänkandet (s. 283) anges att beslut om tillfällig utökning inte ska ses som ett beslut om rätten till insats enligt 9 § 2 LSS. Eftersom även beslut om tillfällig utökning fattas med stöd av 9 § 2 LSS bör det i så fall framgå av punkten 8 i övergångsbestämmelserna till SFB att ett beslut om tillfällig utökning inte omfattas av skrivningen "kommunens senaste beslut".

8.5 Den enskildes skyldighet att anmäla ändrade förhållanden bör begränsas

Försäkringskassan har inga synpunkter på att anmälningsskyldigheten enligt 110 kap. 46 § SFB ska börja gälla samtidigt som Försäkringskassans beslut. Det kan dock noteras att Försäkringskassan, vars beslut i överförda ärenden enligt utredningens förslag ska utgå från och i så stor utsträckning som möjligt spegla det kommunala beslutet, i regel inte kommer att ha tillgång till underlag som visar hur förhållandena såg ut just vid den tidpunkten. Det kommer göra det svårt att avgöra om den enskilde har uppfyllt sin anmälningsskyldighet och göra det svårare att återkräva felaktiga utbetalningar.

8.6.1 Kommunerna ska handlägga färdigt pågående ansökningar

Parallella pågående ansökningar hos båda myndigheter behöver hanteras på ett särskilt sätt.

Utredningens förslag innebär att kommunen, när det finns pågående ärenden hos både kommunen och Försäkringskassan, bara ska besluta om personlig assistans fram till att den nya lagstiftningen träder i kraft. Försäkringskassan anser att utredningens förslag i denna del behöver analyseras och övervägas ytterligare.

Effekten av förslaget kan bli att enskilda påverkas negativt jämfört med om en ansökan eller anmälan inte har gjorts eller om kommunen eller Försäkringskassan redan har hunnit meddela sitt beslut. Försäkringskassans fullständiga prövning av rätten till assistansersättning för tiden efter ikraftträdandet kan leda till att den enskildes ansökan avslås eller att beviljad ersättning får en annan omfattning än under perioden före. Detta kan jämföras med situationen där det vid ikraftträdandet finns eller senare fattas beslut om insatsen personlig assistans utan att det samtidigt finns ett ärende om assistansersättning. I de fallen ska Försäkringskassan istället besluta om assistansersättning som så långt det är möjligt motsvarar kommunens beslut och, med vissa undantag, utan att pröva rätten till ersättning.

Även i de fall där Försäkringskassans beslut om rätten till personlig assistans blir detsamma som kommunens så kan förslaget medföra att en enskild påverkas negativt. Det beror på att Försäkringskassans handläggning vid en fullständig prövning av rätten till assistansersättning kan ta viss tid. Även om assistansersättning utgår retroaktivt så kan den enskilde alltså under en tid hamna i en situation där personlig assistans har beviljats för tiden före ikraftträdandet men där rätten till assistansersättning är oviss.

8.6.3 Kommunen behåller ansvaret för vissa ärenden

I utredningen föreslås att beslut om personlig assistans inte ska anmälas för någon som redan är beviljad assistansersättning. En ansökan om tillfällig utökning på grund av utökade behov eller sjuklön kan då ges in till både Försäkringskassan och kommunen. Det kan vara otydligt för den enskilde vem man bör vända sig till och det finns även risk för att samma behov ersätts dubbelt. Försäkringskassan anser därför att bara en myndighet ska vara behörig att meddela beslut om tillfälliga utökningar i de fall en enskild både har beslut om personlig assistans och assistansersättning. Mot bakgrund av förslaget om det statliga huvudmannskapet är det lämpligt att det är Försäkringskassan. Att det endast är Försäkringskassan som är behörig att meddela sådana beslut bör framgå av övergångsbestämmelserna.

Ersättning ska ske med schablonbeloppet

I bestämmelsen om statsbidrag hänvisas till "schablonbeloppet" för år 2026. Utredningen förordar dock att det ska finnas flera schablonbelopp beroende på hur sjuklönekostnader ska ersättas. Det behöver därför förtydligas i förslaget med vilket schablonbelopp som ersättning ska utgå eller om olika schablonbelopp ska användas beroende på hur kommunen har ersatt kostnader för sjuklön.

8.7.2 Försäkringskassan finansierar assistansen från och med den dag då myndighetens beslut börjar gälla.

Försäkringskassan tillstyrker att myndighetens ansvar för finansieringen av kostnader för personlig assistans ska inträda vid den tidpunkt då ett beslut om assistansersättning börjar att gälla. Detta följer redan av nu gällande lagstiftning (51 kap. SFB) och kommer med föreslagna ändringar även gälla de ärenden som kommuner anmält.

Om det är aktuellt med en övergångsbestämmelse i denna del behöver förslaget till p. 11 i övergångsbestämmelserna till SFB formuleras om. Detta eftersom det enligt socialförsäkringsbalken krävs att fler förutsättningar är uppfyllda för att den enskilde ska ha rätt att få assistansersättning utbetald än att det har uppstått kostnader för personlig assistans (se 51 kap. SFB).

9.3.1 Med ett statligt huvudmannskap och en bibehållen kvalifikation får något fler personer assistansersättning

Försäkringskassans kostnader för att administrera och handlägga assistansersättningen kommer att öka.

Det kommer uppstå betydande kostnader för Försäkringskassan om förslagen genomförs. Försäkringskassan behöver bl.a. utveckla interna stöd och digitala lösningar för att hantera de nya ärendena men också för att kunna hantera en ny kvalifikationsgräns. De beräkningar och bedömningar som utredningen redovisar bygger i stor utsträckning på antaganden. Även om detta beror på att det inte går att få fram information om vissa faktorer kan Försäkringskassan konstatera att det blir mycket svårt att förutse vad förslagen kommer att leda till bl.a. när det gäller antal ärenden, begärda omprövningar och överklaganden.

Försäkringskassan noterar att förslagen till viss del har ändrats efter att myndigheten gjorde de uppskattningar som framgår av utredningen. Försäkringskassan beräknar i nuläget att förslagen, med huvudalternativet till kvalifikation och 2022 års prisnivå, kommer att medföra följande kostnader.

- En total kostnad för IT-utveckling som uppgår till cirka 47 mkr och som fördelar sig mellan åren 1–6 (förutsatt att tillfälliga utökningar hanteras i samma flöde, jfr synpunkter på avsnitt 4.5.3 ovan)

- Löpande administrationskostnader som under åren 1–4 stegvis trappas upp från cirka 3 miljoner kronor första året till cirka 240 miljoner kronor per år från 4 och framåt.

En detaljerad uppställning av hur de uppskattade kostnaderna kan fördela sig över åren framgår i tabell "Uppskattade förvaltningskostnader i miljontal kronor" nedan. Tabellen utgår från att lagstiftning och förordningar beslutats före den 1 januari år 1 (det första året efter att lagar och förordningar beslutats och medel för införande gjorts tillgängliga) samt träder i kraft den 1 januari år 3.

Tabell: Uppskattade förvaltningskostnader i miljontal kronor

År	1	2	3	4	5	6	7	8	Summa
Införande	4	6	3	0	0	0	0	0	13
Nedskrivningar	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Avskrivningar	0	7	7	7	7	7	0	0	33
Räntor	0	0	0	0	0	0	0	0	1
S:a Införandekostnader	4	13	10	7	7	7	0	0	47
Handläggning	0	91	214	233	233	233	233	233	1 468
Övrigt	3	6	6	6	6	6	6	6	47
S:a Löpande kostnader	3	98	220	239	239	239	239	239	1 515
Total summa	7	111	230	246	246	245	239	239	1 562

1) År i 2022 års prisnivå med full kostnadstäckning

Försäkringskassan behöver finansiering för IT-utveckling och löpande administrativa kostnader från och med den 1 januari år 1. Om tillräckliga resurser inte finns på plats i rätt tid saknar Försäkringskassan möjlighet att genomföra förberedelser, ta emot anmälningar och meddela beslut inom den tid som utredningen förutsätter.

Som konstaterats ovan bygger beräknad resursåtgång dock på ett antal osäkra faktorer. När det gäller det alternativ 2 och 3 till kvalifikationsgräns saknas underlag i utredningen som gör det möjligt att ens göra en uppskattning. Hur stora kostnaderna blir beror bl.a. på förslagets slutliga utformning. Uppskattningarna ovan bör därför vara en utgångspunkt, men gjorda antaganden behöver följas upp i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Försäkringskassan har inte några synpunkter på förslagen i övrigt.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av rättschef Marie Axelsson, avdelningschef Leif Höök och rättslig expert Maria Bergström, den senare som föredragande.

Nils Öberg

Maria Bergström