

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

Sammanfattning

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) delar utredningens uppfattning att staten ska vara ensam huvudman för insatsen personlig assistans och att kommunerna inte ska medfinansiera assistansersättningen. ISF delar också utredningens uppfattning om att kommunerna fortfarande ska ansvara för att utföra personlig assistans om den enskilde begär det. Men ISF delar inte utredningens uppfattning om hur kvalifikationen för insatsen ska utformas. ISF delar inte heller utredningens uppfattning att de kommunala tidsbegränsade besluten ska överföras utan begränsning i tid eller utredningens uppfattning om begränsning av den enskildes skyldighet att anmäla ändrade förhållanden. Men ISF delar utredningens uppfattning om en mer etablerad och accepterad ordning för en regelbunden omprövning. ISF delar inte heller utredningens uppfattning att ett förtydligande av god kvalitet ska föras in i lagen.

Vi redogör först i korthet för vår inställning till utredningens förslag och bedömningar. Därefter kommenterar vi några av förslagen och bedömningarna mer utförligt. Avslutningsvis redovisar vi synpunkter på delar av utredningens konsekvensbedömning.

ISF:s inställning till förslagen och bedömningarna i korthet

ISF tillstyrker förslaget att *staten ska vara ensam huvudman för insatsen personlig assistans* (avsnitt 4.5).

ISF tillstyrker förslaget att *staten ska ansvara för ansökningar om tillfälligt utökad assistans* (avsnitt 4.5.3).

ISF tillstyrker förslaget att *vid ett statligt huvudmannaskap ska arbetsgivarna ansvara för sina assistenters sjuklönekostnader* (avsnitt 4.5.4).

ISF kan varken dela eller inte dela bedömningen att *det behöver finnas mer än ett schablonbelopp för assistansersättningen framöver. Ett belopp för de som köper sin personliga assistans av en assistansanordnare och ett belopp för de som anställer sina egna personliga assistenter* (avsnitt 4.5.4).

ISF tillstyrker förslaget att *kommunen även fortsättningsvis ska ansvara för att utföra assistans om den enskilde begär det* (avsnitt 4.5.5).

ISF tillstyrker förslaget att *systemet behöver hänga ihop som en helhet* (avsnitt 4.5.6).

ISF kan varken dela eller inte dela bedömningen att *eventuella glapp till följd av ett förändrat huvudmannaskap kan hanteras på olika sätt* (avsnitt 4.5.7).

ISF tillstyrker förslaget att *det förändrade huvudmannaskapet bör följas upp* (avsnitt 4.5.8).

ISF avstyrker utredningens huvudförslag att *den kvalifikation för personlig assistans som gäller i dag behålls*. ISF delar därmed inte bedömningen att *det inte bör framgå av lag vilka faktorer Försäkringskassan ska fästa vikt vid i bedömningen av rätten till assistansersättning* (avsnitt 5.3.1).

ISF avstyrker det alternativa förslaget att *basera kvalifikationen på en sammanvägd bedömning av grundläggande behov och andra personliga behov* (avsnitt 5.3.2).

ISF tillstyrker förslaget att *kommunerna inte bör medfinansiera assistansersättningen* (avsnitt 6.6).

ISF avstyrker den del av förslaget som gäller att *definitionen av vad som avses med god kvalitet för personlig assistans förtydligas i LSS, genom ett nytt fjärde stycke i 6 § LSS*. ISF tillstyrker den del av förslaget som gäller att *regeringen ger Socialstyrelsen i uppgift att främja att personlig assistans utförs med god kvalitet och att den enskilde får den assistans som denne har behov av* (avsnitt 7.5.2).

ISF avstyrker förslaget att *Försäkringskassan ska följa upp den utförda assistansens kvalitet genom användarundersökningar* (avsnitt 7.5.3).

ISF tillstyrker förslaget att *kommunernas möjligheter att få information bör användas i framtida kontroll av assistansersättningen* (avsnitt 7.5.4).

ISF tillstyrker förslaget att *den föreslagna lagstiftningen ska träda i kraft den 1 januari 2026* (avsnitt 8.2.1).

ISF delar bedömningen att *Försäkringskassan och kommunerna behöver minst tolv månader inför ikraftträdandet för att förbereda övergången efter*

att riksdagen har fattat beslut om en huvudmannaskapsförändring (avsnitt 8.2.1).

ISF tillstyrker förslaget att *de kommunala besluten ska föras över löpande* (avsnitt 8.2.3).

ISF delar bedömningen att *en realistisk planering är en förutsättning för en lyckad överföring av beslut* (avsnitt 8.2.4).

ISF tillstyrker förslaget att *kommunerna ska anmäla beslut om personlig assistans för överföring* (avsnitt 8.2.5).

ISF tillstyrker förslaget och delar bedömningen att *Försäkringskassan ska besluta om assistansersättning* (avsnitt 8.3.1).

ISF tillstyrker förslaget att *Försäkringskassans beslut i samband med överföring i så stor utsträckning som möjligt ska motsvara det antal assistanstimmar som framgår av kommunens beslut. Försäkringskassans beslut om rätt till assistansersättning i de överförda ärendena ska fattas utan föregående prövning av om den enskilde har rätt till förmånen* (avsnitt 8.3.2).

ISF tillstyrker förslaget att *Försäkringskassan i vissa fall vid en överföring även ska fatta beslut enligt 106 kap. 25 § socialförsäkringsbalken i samband med beslutet om rätt till assistansersättning* (avsnitt 8.3.3).

ISF avstyrker förslaget att *Försäkringskassans beslut ska gälla tills vidare* (avsnitt 8.3.5).

ISF tillstyrker förslaget att *överföringstidpunkten kan anpassas utifrån det enskilda ärendet* (avsnitt 8.3.6)

ISF tillstyrker förslaget att *skriftlig ansökan inte är ett krav* (avsnitt 8.3.8).

ISF tillstyrker förslaget om *ingen åldersgräns för överföring* (avsnitt 8.3.9).

ISF avstyrker förslaget att *tillämpningen av 51 kap. 12 § socialförsäkringsbalken ska begränsas i tid i de ärenden som har förts över från en kommun till Försäkringskassan* (avsnitt 8.4.1).

ISF delar bedömningen att *ett mer effektivt sätt att minska risken för felaktiga utbetalningar i samband med att kommunala beslut förs över till staten hade varit om det fanns en etablerad och accepterad ordning för en regelbunden omprövning av beslut om assistansersättning* (avsnitt 8.4.1).

ISF tillstyrker förslaget att *en mer långtgående omprövningsskyldighet behövs i vissa fall* (avsnitt 8.4.2)

ISF avstyrker förslaget att *den enskildes skyldighet att anmäla ändrade förhållanden bör begränsas* (avsnitt 8.5).

ISF tillstyrker förslaget att *Försäkringskassan bör informera om regler för återbetalning* (avsnitt 8.5.1).

ISF tillstyrker förslaget att *kommunerna ska handlägga färdigt pågående ansökningar* (avsnitt 8.6.1).

ISF tillstyrker förslaget att *kommunens beslut upphör när Försäkringskassans beslut börjar gälla* (avsnitt 8.6.2).

ISF tillstyrker förslaget att *kommunen behåller ansvaret för vissa ärenden* (avsnitt 8.6.3).

ISF tillstyrker förslaget att *äldre bestämmelser fortsätter att gälla för de beslut som kommunen behåller ansvaret för* (avsnitt 8.6.4).

ISF tillstyrker förslaget att *Försäkringskassan tar över tillfällig utökning av personlig assistans* (avsnitt 8.6.5).

ISF tillstyrker förslaget att *staten ska kompensera kommunerna genom ett riktat statsbidrag* (avsnitt 8.6.6).

ISF tillstyrker förslaget att *äldre bestämmelser ska tillämpas för tid före ikraftträdandet* (avsnitt 8.7.1).

ISF tillstyrker förslaget att *Försäkringskassan finansierar assistansen från och med den dag då myndighetens beslut börjar gälla* (avsnitt 8.7.2).

ISF tillstyrker förslaget att *51 kap. 17 § socialförsäkringsbalken ska fortsätta tillämpas i vissa fall* (avsnitt 8.7.3).

ISF tillstyrker förslaget och delar bedömningen att *kommunerna får en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet* (avsnitt 8.9.2.).

ISF delar bedömningen att *socialtjänstsekretessen inte ska föras över* (avsnitt 8.9.3).

ISF delar bedömningen att *behandling av personuppgifter inte kräver ändring i lag* (avsnitt 8.10).

ISF tillstyrker förslaget och delar bedömningen att *LSS-utjämnningen kommer att behöva justeras* (avsnitt 9.4).

I det följande kommenterar vi några av förslagen och bedömningarna särskilt.

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

ISF tillstyrker förslaget att arbetsgivarna ska ansvara för sjuklönekostnaderna för de personliga assistenterna. För att kompensera arbetsgivarna för deras ökade kostnader ska schablonersättningen höjas. Utredningen anger att assistansanordnare behöver drivkrafter för att påverka sjukfrånvaro genom bland annat ett aktivt arbetsmiljöarbete. Genom detta förslag ges assistansanordnare ansvar för att insatser av god kvalitet ska ges även när ordinarie assistent är sjuk, bland annat genom att ordna vikarier. Utredningen skriver att det bedöms kunna uppstå situationer när assistansanordnare inte kan lösa detta. Den enskilde kan då i stället begära att kommunen tillfälligt tillgodoser behovet. Utredningen beskriver inte hur kommunerna ska kompenseras ekonomiskt för detta, men anger utan vidare resonemang att det bara bör förekomma i undantagsfall att kommunerna behöver tillgodose sådana behov. ISF delar bedömningen att kommunen måste ha det yttersta ansvaret för att insatsen personlig assistans kan tillgodoses. Men vi anser att det är viktigt att den enskildes anordnare kompenserar kommunerna ekonomiskt för detta. Anordnaren har redan kompenserats ekonomiskt genom det höjda schablonbeloppet. Om anordnaren i ett sådant fall inte skulle få en kostnad skulle incitamenten för att verka för en bättre arbetsmiljö för assistenterna minska.

Utredningen bedömer att det framöver ska finnas ett schablonbelopp för de som köper sin personliga assistans av en anordnare och ett belopp för de anställer sina egna personliga assistenter. Det förekommer, som utredningen också skriver, att assistansanvändare anlitar en anordnare för viss tid av sin assistans och i övrigt anställer sina egna assistenter. Utredningen saknar en beskrivning av hur de olika schablonbeloppen är tänkta att fungera för dessa situationer. Om schablonbeloppet ska kopplas till om man köper assistans eller anställer assistenter per assistanstimme innebär detta troligtvis kraftigt ökad administration för Försäkringskassan.

4.5.6 Systemet behöver hänga ihop som en helhet

ISF tillstyrker förslaget, men anser att tillägget att Försäkringskassan ska meddela ansvarig kommun om att en försäkrad har *ansökt* om assistansersättning inte behövs. Kommunerna ska höras i ärenden om assistansersättning om det inte är obehövt och beslut om assistansersättning ska meddelas kommunen enligt gällande och föreslagen lagstiftning. Sekretessbelagd information bör utbytas med försiktighet, och vi bedömer att systemet ändå hänger ihop som en helhet med övriga förslag och nu gällande lagstiftning.

4.5.7 Eventuella glapp till följd av ett förändrat huvudmannaskap kan hanteras på olika sätt

ISF anser att det är viktigt att eventuella glapp mellan olika ändamålsenliga stöd hanteras så att en enskild inte saknar stöd, till exempel vid utskrivning från slutenvård. Utredningen beskriver olika sätt som detta kan lösas på. Utredningen redogör också för i vilka situationer som Försäkringskassan kan fatta interimistiska beslut om assistansersättning, men att det sällan sker i dag. Men det framgår inte vad anledningen är till att få interimistiska beslut fattas. Utredningen föreslår inga ändringar i de förutsättningar som Försäkringskassan har för att fatta interimistiska beslut. Vi anser därmed att det inte går att utgå ifrån att Försäkringskassan ska fatta fler interimistiska beslut utan att utreda om det finns juridiska förutsättningar för det.

4.5.8 Det förändrade huvudmannaskapet bör följas upp

ISF tillstyrker förslaget om att ge ISF ett uppdrag att följa upp och utvärdera effekterna av ett samlat statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Vi har inga synpunkter på om uppdraget behöver ges två år innan lagändringarna träder i kraft, men det är naturligtvis bra med information tillgänglig så tidigt som möjligt. Mer väsentligt än att ISF ges möjlighet att förbereda en uppföljning och utvärdering är att det finns tillgängliga uppgifter om de insatser som kommuner beslutar om, bland annat men inte uteslutande rörande personlig assistans. Vi välkomnar en diskussion med Socialdepartementet kring dessa frågor inför ett eventuellt uppdrag. Det är viktigt att understryka att ISF inte kan tillgodose behovet av grunddata för en uppföljning och utvärdering. Det gäller särskilt i fråga om hur god kvalitet i insatsen ska följas upp, vilket vi anser bör utredas vidare.

Utredningen anger också i avsnitt 6.6.1 att avskaffandet av kommunernas medfinansiering bör följas upp, och hänvisar till det uppdrag som utredningen föreslår att regeringen ska ge till ISF. Vi har noterat att utredningen inte i någon större utsträckning berör frågan om risker med att den enskilde kan nekas andra LSS-insatser om assistansersättning beviljas. Eftersom kostnaden för den personliga assistansen helt övergår på staten skulle en sådan risk kunna öka, och bör följas upp.

5.3.1, 5.3.2 Kvalifikation för personlig assistans

ISF avstyrker utredningens huvudförslag att bibehålla nuvarande kvalifikation för rätt till personlig assistans (5.3.1). ISF avstyrker även utredningens alternativa förslag att basera kvalifikationen på en sammanvägd bedömning av grundläggande behov och andra personliga behov (5.3.2). Vid införandet av personlig assistans angavs att insatsen ska ges till personer med varaktiga funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, som är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och som därmed innebär ett omfattande behov av

stöd och service. Stödbehovet ska vanligen förekomma dagligen (prop. 1992/93:159, *Om stöd och service till vissa funktionshindrade*, s. 55–56). Insatsen ska vara ett personligt utformat stöd som ges i olika situationer av ett begränsat antal personer och ska vara förbehållen krävande eller i olika avseenden komplicerade situationer, i regel av mycket personlig karaktär (prop. 1992/93:159, s. 64).

Det framgår i utredningen att om en undre gräns saknas för hur många timmar hjälpbehov som behövs för att personlig assistans ska beviljas, behöver många avvägningar göras för att kunna bedöma de kriterier som ligger till grund för att kunna beviljas insatsen. Utredningen ser en risk för att man överlåter sådana avvägningar till den administrativa nivån; den ansvariga myndigheten och förvaltningsdomstolarna. ISF delar bedömningen att det innebär en risk. Trots att utredningen bedömer att Försäkringskassan skulle ha en mer enhetlig tillämpning än vad kommunerna har i dag, så finns det ändå risk för att bedömningarna inte skulle bli enhetliga över landet. Det skulle innebära en större rättsosäkerhet jämfört med att ha en fastställd undre gräns, och innebär också en mycket större otydlighet för de sökande om vad som kan ge rätt till assistansersättning.

I rättspraxis framkommer att en tidsåtgång uppgående till tre timmar per vecka med grundläggande behov inte är tillräckligt omfattande för att medföra rätt till personlig assistans, trots att hjälpbehovet föreligger dagligen och är av privat och integritetsnära karaktär (Högsta förvaltningsdomstolen, 2018 ref. 13).

I förarbetena framkommer tydligt att det är de grundläggande behoven, som ska vara av mycket känslig och privat karaktär, som ligger till grund för att beviljas personlig assistans. Det blir då inte rimligt att som i utredningens alternativa förslag kunna beviljas personlig assistans när de grundläggande behoven inte har en större tidsmässig omfattning än mindre än en halvtimme i genomsnitt dagligen. ISF anser inte att detta kan anses vara i enlighet med intentionerna för insatsen. Det finner även stöd i praxis, som vi redogjort för.

Det blir inte heller rimligt att hjälpbehovet med andra personliga behov kan bli avgörande för om insatsen beviljas. Dessa behov kan vanligtvis i högre utsträckning tillgodoses genom andra hjälpinsatser. Det innebär även, som utredningen anger, att det är lättare att kvalificera sig för ersättningen genom att uppge fiktiva andra personliga behov.

Utredningen anger att den nuvarande undre gränsen hos kommunerna för att bevilja personlig assistans ligger mellan fem och åtta timmar grundläggande behov per vecka. Att sänka denna gräns till tre timmar skulle innebära en kraftig utökning av möjligheten att beviljas personlig assistans.

ISF förordar en lösning med ett i lag angivet lägsta antal timmar grundläggande behov per vecka för att kunna få ersättning, utan att ange

något krav för antal timmar med andra personliga behov. Det skulle vara i enlighet med hur Försäkringskassan arbetar i dag. Det skulle även förhindra risken med att överlåta avvägningar om stora och varaktiga behov till Försäkringskassan och domstolarna (jämför 5.3.2). Vi noterar att utredningen i avsnitt 9.3.1, s. 318, har gjort ett beräkningstekniskt antagande om en undre gräns för hjälp med de grundläggande behoven om 6,5 timmar per vecka. Vi noterar vidare att det finns skäl som talar för utredningens tredje alternativ, som innebär ett behov av hjälp med de grundläggande behoven om i genomsnitt mer än sju timmar per vecka (5.2.6). Utredningen anför att det är i linje med den rättspraxis som kommunerna har använts sig av under senare år. Det skulle även motsvara ett behov av hjälp med de grundläggande behoven om minst en timme per dag. Utredningens enkät visar att det ligger väl i linje med kommunernas genomsnitt för vad som krävs för rätt till personlig assistans.

7.5.2 Förtydligande av god kvalitet i personlig assistans

ISF avstyrker den del av förslaget som gäller att en definition av god kvalitet för personlig assistans förs in i lagen genom ett nytt stycke i 6 § LSS. Enligt förslaget, där utredningen har hänvisat till förarbetena till 6 § LSS, är det den enskilde som avgör vad som är god kvalitet. Utredningen hänvisar även till att det finns en ordning att följa upp LSS-verksamheter genom lex Sarah, men att det saknas en närmare definition av god kvalitet utifrån den enskildes möjligheter att styra utformningen av sitt stöd. Utredningen hänvisar även till egna undersökningar där det framgår att det inte är så tydligt i författningen hur den enskilde ska utöva och ta tillvara sitt självbestämmande (som är en viktig del i att kunna leva med goda levnadsvillkor). Stadgandet är framför allt tänkt att vara ett stöd för den enskilde när det gäller självbestämmande i förhållande till en assistansanordnare. Det är bakgrunden till lagförslaget.

ISF anser att det är oklart vad som menas med *gällande rätt* i det nya föreslagna stycket i 6 § LSS. Utredningen tar i den delen upp förhållanden som har med arbetsrätt att göra, men inte grunden för personlig assistans. Vi ser att det kan finnas en risk för att lagrummet kan komma att tolkas felaktigt, med följderna att sådant som inte är att anse som assistans kan komma att utföras. I slutändan är det upp till domstolarna att tolka stadgandet, men det går inte att utesluta en vidare tolkning än vad utredningen har utgått ifrån.

ISF anser vidare att självbestämmande i sig inte är en garanti för god kvalitet. God kvalitet uppnås inte med automatik genom att den som beviljas personlig assistans ges ett mandat att bestämma vad insatsen ska användas till, vem som ska utföra den eller när, var och hur den ska utföras. Vi noterar att det redan framgår i första stycket av 6 § LSS att verksamheten ska vara av god kvalitet och att "Den enskilde ska i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatsen som ges", vilket innebär att den enskilde redan i dag enligt lagstiftningen ska kunna få det inflytande som den nya regleringen avser. ISF anser att

denna skrivning är mer rimlig och tar hänsyn till andra faktorer som måste vägas in.

ISF anser att det är viktigt att främja arbetet med god kvalitet i personlig assistans, men att det är ett arbete som bättre kan göras på andra sätt. Vi tillstyrker därmed resterande del av förslaget.

7.5.3 Försäkringskassan ska följa upp den utförda assistansens kvalitet genom användarundersökningar

ISF avstyrker förslaget att Försäkringskassan ska följa upp den utförda assistansens kvalitet genom användarundersökningar. ISF bedömer att det är rimligare att en uppföljning görs av en myndighet som vanligtvis har liknande undersökningar inom sitt uppdrag. Försäkringskassan kommer inte med ett statligt huvudmannaskap att få utökad inflytande eller ökade kontrollmöjligheter över utförandet av den personliga assistansen för den enskilde. Utredningen skriver i avsnitt 7.5.4. att kommunerna ska anmäla till Försäkringskassan vid indikation på att assistans inte utförs med god kvalitet eller att en enskild inte får den assistans som hen har rätt till. Men syftet med en sådan anmälan är att det kan finnas anledning för Försäkringskassan att utreda anordnarens ekonomiska hantering inom ramen för sitt kontrollarbete, inte att Försäkringskassan med anledning av anmälan ska bedöma med vilken kvalitet anordnaren utför personlig assistans.

Utredningen anger att Försäkringskassan ska göra undersökningar utifrån andra myndigheters och organisationers erfarenheter. Utredningen lyfter också att det kan finnas svårigheter för personer i målgruppen att kunna svara på denna typ av enkäter, vilket ställer än högre krav på hur en sådan undersökning kan göras. Även detta anser ISF talar för att användarundersökningar i stället ska göras av en myndighet som vanligtvis har detta inom sitt uppdrag.

Den målgrupp som är aktuell – även om utredningen skriver att det bör vara personer från olika personkretsar och olika omfattning av behov av stöd och service med mera – har ofta svårigheter att delta i sådana typer av undersökningar. Det kan vara så att det är den enskildes ställföreträdare eller ombud som i stället kommer att svara på undersökningen. Ombuden är inte sällan en företrädare för det assistansbolag som den enskilde har som utförare av assistansersättningen. Det kan finnas en risk att undersökningen inte kommer att ge en rättvisande bild av kvaliteten i dessa fall. Det finns också en risk att en rättvisande bild inte lämnas till Försäkringskassan på grund av oro för omprövning om hjälpen inte ges i den omfattning som beslutet om assistansersättning innebär, även om det inte är ett kriterium för indragning.

Det framkommer att Försäkringskassan i användarundersökningen ska fokusera bland annat på om den enskilde får den assistansersättning hen har rätt till enligt lag. I avsnitt 7.5.4 föreslås Inspektionen för vård och

omsorg (IVO), efter anmälan från Försäkringskassan, få utökade möjligheter att förelägga assistansanordnare att avhjälpa brister i utförandet. Det är av stor vikt att de uppgifter som lämnas, och som kan visa att en enskild person inte får sina hjälpbehov tillgodosedda, och som i slutändan kan innebära att personen far illa, hanteras skyndsamt. ISF ser inte att Försäkringskassan i dag har tillräckliga möjligheter att skyndsamt agera för att skydda den enskilde i sådana situationer.

8.3.2. Försäkringskassans prövning skiljer sig åt från ordinarie förfarande

Utredningen skriver att Försäkringskassan inte ska pröva rätten till förmånen. Anledningen till det är att "... den enskilda ska behålla sin sedan tidigare beviljade rätt till insats i ett statligt huvudmannaskap". ISF anser att det måste ses tillsammans med förslaget att även beslut som kommunen har begränsat i tid ska gälla tills vidare. Vi anser att det förutsätter att möjligheterna till omprövning utvidgas, se även nedan.

8.3.5 Försäkringskassans beslut ska gälla tills vidare

ISF avstyrker förslaget att Försäkringskassans beslut i de överförda ärendena ska gälla tills vidare (8.3.5). Vi anser att det inte är rimligt att kommunala tidsbegränsade beslut ska föras över utan tidsbegränsning. Det gäller särskilt som det inte finns någon reell omprövningsmöjlighet som Försäkringskassan kan använda sig av i dagsläget. Utredningen för inte något resonemang i samband med förslaget, annat än att många kommer att behöva ansöka på nytt en kort tid efter överföringen om kommunala tidsbegränsningar förs över till Försäkringskassan, och att de löper en risk för att hamna i en svår situation tidsmässigt, samt att handläggningstiderna kan komma att bli längre. I avsnitt 8.4.1 gällande omprövningar skriver utredningen att de grundar förslaget om en tidsbegränsning om två år för att beakta väsentligt ändrade förhållanden på att många av de kommunala tidsbegränsade besluten inte gäller längre än två år. Det uppges särskilt gälla i ärenden där tidsbegränsningen har sitt upphov i att den enskildes hälsotillstånd eller behov av stöd och service kommer att förändras inom en snar framtid. Det talar enligt ISF starkt emot att de överförda kommunala tidsbegränsade besluten ska gälla tills vidare. Ytterligare något som talar emot att de överförda kommunala tidsbegränsade besluten ska gälla tills vidare är förslaget enligt 8.3.2. Den sista meningen i förslaget lyder "Försäkringskassans beslut om rätt till assistansersättning i de överförda ärendena ska fattas utan föregående prövning av om den enskilde har rätt till förmånen". Försäkringskassan ska exempelvis inte göra någon bedömning av personkretsen och inte heller personens behov enligt 9 a § LSS. Slutligen anser ISF att förslaget enligt 8.5, att anmälningsskyldigheten enligt 110 kap. 46 § socialförsäkringsbalken inte ska gälla för ändrade förhållanden som enbart avser tiden före den dag då Försäkringskassans beslut börjar gälla, talar emot en överföring av beslut utan tidsbegränsning.

8.4.1. Omprövningen i överförda ärenden ska begränsas i tid

ISF avstyrker förslaget om begränsning i tid av omprövningen i överförda ärenden (8.4.1). Vi ifrågasätter om förslaget är i enlighet med direktivet, att Försäkringskassans omprövning ska ske på ett likartat sätt, oavsett hur besluten ursprungligen fattades. Utredningen skriver att Försäkringskassan behöver kunna beakta sådana väsentligt ändrade förhållanden som inträffat före överföringen, eftersom Försäkringskassan inte gjort någon egen bedömning av den enskildes rätt till assistansersättning. Däremot vill utredningen begränsa omprövningsrätten dels till att gälla efter det senaste kommunala beslutet, dels i tid till två år. Detta både med hänsyn till den enskilde personen och till Försäkringskassan. Beroende på vilken tolkning som Försäkringskassan och domstolarna gör kan det enligt utredningen få långtgående följder för framför allt enskilda personer med äldre assistansbeslut från en kommun. I dessa fall kan det röra sig om förändringar som inträffat på 1990-talet, vilka enligt utredningen skulle vara svåra att utreda på ett rättssäkert och effektivt sätt. Detta då Försäkringskassan skulle vara beroende av kommunens utredning och dokumentation, som kan vara svår att få tag på. ISF anser att Försäkringskassan behöver kunna gå längre tillbaka i tiden än två år, särskilt om besluten förs över utan tidsbegränsning. Det är orimligt att Försäkringskassan skulle vara förhindrad att ta hänsyn till förhållanden som är äldre än två år, särskilt som det i dagsläget saknas annan omprövningsmöjlighet. ISF ifrågasätter även att Försäkringskassan inte får ta hänsyn till sådant som inträffat innan kommunens beslut. Slutligen kan förslaget få verkningar på en eventuell kommande regelbunden omprövningsmöjlighet.

ISF delar utredningens bedömning att ett mer effektivt sätt att minska risken för felaktiga utbetalningar i samband med att kommunala beslut förs över till staten hade varit om det fanns en etablerad och accepterad ordning för en regelbunden omprövning av beslut om assistansersättning. Detta har vi också tydliggjort i en tidigare rapport (ISF, *Felaktiga utbetalningar av assistansersättning*. Rapport 2022:9).

8.5 Den enskildes skyldighet att anmäla ändrade förhållanden bör begränsas

ISF avstyrker förslaget att den enskildes skyldighet att anmäla ändrade förhållanden bör begränsas i beslut överförda från kommun till Försäkringskassan, innebärande att den inte ska gälla för sådana ändrade förhållanden som enbart avser tiden före den dag då Försäkringskassans beslut började att gälla (avsnitt 8.5). Vi anser att även om det inte finns någon motsvarande bestämmelse i LSS så bygger 110 kap. 46 § på sådana ändrade förhållanden som påverkar rätten till eller storleken av förmånen. En person bör inte kunna fortsätta att uppbära en ersättning som hen egentligen inte har rätt till, helt eller delvis. Det är därför rimligt att det finns en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden som påverkar rätten till eller storleken av förmånen som även gäller innan Försäkringskassans

beslut. Särskilt som även tidsbegränsade beslut, som enligt utredningen kan ha sitt upphov i att den enskildes hälsotillstånd eller behov av stöd och service kommer att förändras inom en snar framtid, kommer att gälla tills vidare. Om det finns otydligheter från vilket datum som skyldigheten gäller ifrån eller vilka ändrade förhållanden som omfattas, som utredningen anför, bör detta förtydligas. Att det kan vara svårt för enskilda att leva upp till en omfattande anmälningsskyldighet bakåt i tiden på ett korrekt sätt, som utredningen anför, torde inte vara annorlunda för beslut fattade av kommunen jämfört med beslut fattade av Försäkringskassan. ISF anser inte heller att det är rimligt att förutsättningarna för den enskildes skyldighet att anmäla ändrade förhållanden ska vara olika beroende på om Försäkringskassan eller kommunen har fattat det ursprungliga beslutet om rätt till ersättning.

9 Förslagets kostnader och konsekvenser

Utredningens bedömning av kostnaderna för assistansersättningen är att dessa kommer att öka i relativt liten omfattning. Beräkningarna bygger delvis på att de förändringar i lagstiftningen av assistansersättning som har införts 1 januari 2023 kommer att ge relativt stora effekter innan huvudmannaskapet blir helt statligt. Vissa kostnader, till exempel ökning av det genomsnittliga antalet timmar, bedöms inte kunna beräknas av utredningen. Utredningen bedömer att den undre gränsen för att beviljas assistansersättning blir ca 6,5 timmar per vecka med deras huvudförslag för kvalifikation. Bedömningen av kostnaden grundar sig därmed på ett flertal relativt osäkra faktorer och blir i sig därför osäkra. ISF anser att det finns risk för att kostnaderna kan bli högre än i utredningens beräkningar.

Utredningen skriver att det dels finns ett ackumulerat behov, dels att det kommer att ske en årlig ökning av personer som kan komma att beviljas assistansersättning vid införandet av ett statligt huvudmannaskap. Det ackumulerade behovet är personer som i dag inte har någon LSS-insats från kommunen, vilket antas innebära en kostnad av engångskostnad som antas finnas under fem år. ISF menar att detta inte är en kostnad av engångskaraktär, då beslut om assistansersättning gäller tills vidare.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Eva-Lo Ighe. Utredaren Helena Poirier har varit föredragande. I beredningen har också utredaren Leif Ericsson deltagit. Vid den slutliga handläggningen har chefsjuristen Anna Samuelsson och enhetscheferna Sofie Cedstrand, Dan Ljungberg, Måns Nerman och Elin Sundberg deltagit.

Eva-Lo Ighe

Helena Poirier