



Socialdepartementet

Enheten för familj och sociala tjänster

Vissa förslag om personlig assistans

Innehåll

Sammanfattning	3
1 Författningsförslag	4
1.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	4
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade	5
1.3 Förordning om ändring i förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade.....	7
2 Bakgrund	8
3 Väntetid, beredskap och aktiviteter utanför hemmet	10
3.1 Försäkringskassans tillämpning av väntetid och beredskap under dygnsvila före HFD:s dom 2017 ref. 27.....	10
3.2 Försäkringskassans tidigare ställningstagande om aktiviteter utanför hemmet	11
4 Tvåårsomprövning	13
5 Överväganden och förslag	15
5.1 Väntetid, beredskap och aktiviteter utanför hemmet.....	15
5.2 Beräkning av väntetid och tid för beredskap.....	17
5.3 Omprövning av rätten till assistansersättning	18
6 Ikraftträdande	21
7 Konsekvensbeskrivning	22
8 Författningskommentar	25
8.1 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	25

8.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade	26
8.3	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade	28

Sammanfattning

Denna promemoria har tagits fram av en arbetsgrupp vid Socialdepartementet. I promemorian lämnas förslag till ändringar i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och socialförsäkringsbalken (SFB). Förslagen har sin bakgrund i det åtgärds paket för assistansersättningen som regeringen presenterade den 14 november 2017. I promemorian lämnas förslag till nya bestämmelser i LSS som innebär att assistans ska kunna beviljas för väntetid och beredskap under den enskildes dygnsvila samt för tid mellan preciserade hjälpbehov vid aktiviteter utanför den plats där den enskilde regelbundet vistas. Beräkningen av väntetid och tid för beredskap ska enligt förslaget regleras i förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Väntetid ska enligt förslaget berättiga till personlig assistans med en fjärdedel av tiden. Beredskap ska berättiga till personlig assistans med en sjundedel av tiden. I promemorian lämnas också förslag till en ändring i 51 kap. SFB som innebär att bestämmelsen om tvåårsomprövning tas bort ut lagen. Ändringen är avsedd att gälla under begränsad tid. Bestämmelsen om omprövning av rätten till assistansersättning på grund av ändrade förhållanden förtydligas.

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

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs att 51 kap. 12 § socialförsäkringsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

51 kap.

12 §

Rätten till assistansersättning ska omprövas *sedan två år förflutit från senaste prövningen och vid* väsentligt ändrade förhållanden.

Lämnas assistansersättning till en försäkrad som har fyllt 65 år får omprövning ske endast vid väsentligt ändrade förhållanden.

Rätten till assistansersättning ska omprövas *om denna rätt har minskat i omfattning på grund av* väsentligt ändrade förhållanden *som är hänförliga till den försäkrade.*

Denna lag träder i kraft den 31 mars 2018.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

dels att det ska införas en ny paragraf, 9 f §, av följande lydelse,
dels att 9 a § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 a §¹

Med personlig assistans enligt 9 § 2 avses personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med sin personliga hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade (grundläggande behov).

Den som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov har även rätt till insats enligt 9 § 2 för andra personliga behov om behoven inte tillgodoses på annat sätt.

Den som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov har även rätt till insats enligt 9 § 2 för andra personliga behov om behoven inte tillgodoses på annat sätt. *Med personlig assistans för andra personliga behov avses även*

1. tid under den enskildes dygnsvila när en assistent behöver vara tillgänglig i väntan på att den enskilde behöver hjälp utan att det är fråga om tillsyn (väntetid),

2. tid under den enskildes dygnsvila när en assistent i stället behöver finnas till förfogande på annan plats i väntan på att den enskilde behöver hjälp

¹ Senaste lydelse 2017:39.

(beredskap), och

3. tid när en assistent behöver vara närvarande i samband med en aktivitet, utanför den plats där den enskilde regelbundet vistas, på grund av att ett hjälpbehov, som inte tillgodoses av annan, kan förväntas uppstå.

Den som har behov av mer än en personlig assistent samtidigt, har rätt till två eller flera assistenter endast om möjligheterna att få bidrag enligt lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m., eller hjälpmedel enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), har utretts.

Regeringen får meddela föreskrifter om i vilken utsträckning tid som avses i andra stycket 1 och 2 berättigar till personlig assistans.

9 f §

Den som har behov av mer än en personlig assistent samtidigt, har rätt till två eller flera assistenter endast om möjligheterna att få bidrag enligt lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m., eller hjälpmedel enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), har utretts.

Denna lag träder i kraft den 31 mars 2018.

1.3 Förordning om ändring i förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade ska införas en ny paragraf, 2 a §, och närmast före 2 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Beräkning av tid för personlig assistans

2 a §

Väntetid enligt 9 a § andra stycket 1 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade berättigar till personlig assistans med en fjärdedel av tiden. Beredskap enligt 9 a § andra stycket 2 samma lag berättigar till personlig assistans med en sjundedel av tiden.

Denna förordning träder i kraft den 31 mars 2018.

2 Bakgrund

LSS och assistansreformen har på ett avgörande sätt förbättrat levnadsvillkoren för flickor, pojkar, kvinnor och män med omfattande funktionsnedsättningar. Lagarna har haft stor betydelse för ökat självbestämmande och möjlighet att leva ett självständigt liv samt bidragit till att livsförhållandena blivit mer jämlika för människor som har stort behov av stöd.

Det är dock mer än 20 år sedan lagarna trädde i kraft och många av de problem som uppmärksammats genom åren inom assistansersättningen kvarstår och nya har tillkommit. Det har riktats kritik mot bland annat praxis- och kostnadsutvecklingen på området. Det finns vidare anledning att se över hur LSS-insatserna utvecklats och förmår uppfylla syftet med lagstiftningen. Mot bakgrund av det beslutade regeringen 2016 om att en särskild utredare ska se över delar av LSS och assistansersättningen, den s.k. LSS-utredningen. Syftet är att få till stånd mer ändamålsenliga insatser, att lagstiftningen ska främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet samt att skapa en långsiktigt hållbar ekonomisk utveckling av insatsen personlig assistans.

Den 20 oktober 2017 inkom Försäkringskassan med en skrivelse till regeringen där myndigheten meddelade att tillämpningen av Högsta förvaltningsdomstolens dom från den 13 juni 2017 om rätten till personlig assistans enligt LSS (HFD 2017 ref. 27) skulle få svåröverskådliga konsekvenser för stat, kommun och enskilda, då assistansersättning inte längre skulle kunna beviljas för väntetid, beredskap och tid mellan preciserade hjälpbehov i samband med aktiviteter utanför hemmet. Den 27 oktober 2017 beslutade Försäkringskassan ett rättsligt ställningstagande med anledning av domen (FKRS 2017:05). Enligt ställningstagandet, som tillämpas sedan detta datum, ska assistans inte längre beviljas för väntetid,

beredskap och tid mellan insatser vid aktiviteter utanför hemmet. Vad gäller assistans i hemmet gäller sedan tidigare att assistansersättning inte beviljas för tid mellan olika insatser. De senaste årens omfattande förändringar i rättspraxis och tillämpning av assistansen till följd av HFD-domar har medfört instabilitet och oro för enskilda assistansberättigade och deras närstående. Det har även inneburit ett snabbt växande ansvar för kommunerna.

LSS-utredning har i uppdrag att göra en översyn av hela LSS. I avvaktan på LSS-utredningens betänkande redovisas i denna promemoria förslag till ändringar i LSS som syftar till att en assistent på samma sätt som tidigare ska kunna finnas till hands för den som är assistansberättigad i väntan på att behov uppstår. Vidare lämnas förslag om att de s.k. tvåårsomprövningarna enligt 51 kap. 12 § SFB stoppas tillfälligt. Förslagen är en del i regeringens åtgärds paket för personlig assistans och syftar till att dämpa effekterna av den senaste tidens snabba förändringar i rättspraxis i avvaktan på utredningens betänkande oktober 2018.

3 Väntetid, beredskap och aktiviteter utanför hemmet

3.1 Försäkringskassans tillämpning av väntetid och beredskap under dygnsvila före HFD:s dom 2017 ref. 27

Personlig assistans kan beviljas under dygnsvila, om den hjälp som behövs är av mycket privat karaktär och därför bör ges av någon som den försäkrade har valt och har förtroende för (prop. 1992/93:159 s. 64 och 70). Det handlar om situationer när det är angeläget att begränsa antalet personer som hjälper den försäkrade. Assistans under dygnsvila kan ges i form av aktiva insatser och tillsyn som grundläggande eller annat personligt behov. Enligt Försäkringskassans tillämpning fram till den 27 oktober 2017 lämnas assistans under dygnsvila även i form av väntetid och beredskap. I myndighetens föreskrifter (FKFS 2016:4) om assistansersättning anges vad som avses med väntetid och beredskap. Bestämmelser om jour (nuvarande väntetid under dygnsvila) och beredskap fanns redan i Riksförsäkringsverkets ursprungliga föreskrifter när assistansersättningen infördes (RFFS 1993:24). Med dygnsvila avses en sammanhållen sömn under ett dygn, vilket vanligtvis infaller under natten.

Om den försäkrade under sin dygnsvila behöver ha en assistent tillgänglig i väntan på att hjälpbehov uppstår – utan att det är fråga om tillsyn i form av grundläggande eller andra personliga behov – ska assistansersättning beviljas i form av väntetid för denna tid. Det blir aktuellt i situationer då assistenten är tillgänglig i personens hem eller på annan plats där personen vistas under sin dygnsvila. När det totala behovet av assistansersättning beräknas omvandlas väntetiden till assistanstimmar. En timmes väntetid ersätts med ett

belopp som motsvarar en fjärdedel av den ersättning som betalas ut för en assistanstimme (2 § andra stycket föreskrifterna [FKFS 2016:4]). Det innebär att för den som behöver ha en assistent tillgänglig i sitt hem i väntan på att behöva hjälp under en dygnsvila på åtta timmar, så beräknas väntetiden till 56 timmar per vecka. Det motsvarar 14 assistanstimmar per vecka. Försäkringskassans bedömning av väntetid är inte att likställa med jourbegreppet i den arbetsrättsliga lagstiftningen. När det är fråga om tillsyn (antingen som grundläggande eller andra personliga behov) så ska inte endast en fjärdedels tid beviljas i form av väntetid utan då beräknas tiden på vanligt sätt (Försäkringskassans vägledning om assistansersättning 2003:6 Version 19).

Om assistenten i stället behöver finnas till förfogande på annan plats i väntan på att hjälpbehov uppstår, kan assistansersättning i form av beredskap beviljas för denna tid. Det blir aktuellt i situationer då det räcker att assistenten befinner sig på en annan plats, till exempel om behovet av hjälp förekommer med låg frekvens och personen kan larma själv och vänta en stund på att få hjälpen. (Försäkringskassans vägledning om assistansersättning 2003:6 Version 19).

När det totala behovet av assistansersättning beräknas ska beredskapen omvandlas till assistanstimmar. En timmes tid för beredskap ersätts med ett belopp som motsvarar en sjundedel av den ersättning som betalas ut för en assistanstimme (2 § fjärde stycket föreskrifterna [FKFS 2016:4]).

3.2 Försäkringskassans tidigare ställningstagande om aktiviteter utanför hemmet

Försäkringskassan har beslutat ett numera upphävt rättsligt ställningstagande om att assistansersättning vid aktiviteter utanför den plats där den försäkrade regelbundet vistas (vanligen hemmet) kan beviljas för hela aktiviteten inklusive tid mellan preciserade hjälpbehov (grundläggande och andra personliga behov), om det annars inte skulle vara möjligt för den försäkrade att utöva aktiviteten (FKRS 2012:05). Ställningstagandet tillämpades av Försäkringskassan fram till den 27 oktober 2017 då myndigheten gjorde sitt nya rättsliga ställningstagande med anledning av Högsta

förvaltningsdomstolens dom HFD 2017 ref. 27 (FKRS 2017:05). Försäkringskassans ställningstagande från 2012 handlar om sådana aktiviteter som ofta innefattar viss tid mellan preciserade hjälpbehov, såsom besök på bio, teater eller konsert och sammanträden. Enligt ställningstagandet kan ersättning inte regelmässigt beviljas för hela den tid som en aktivitet pågår, om den försäkrade inte har ett sådant behov av tillsyn under aktiviteten som ger rätt till assistansersättning i form av grundläggande eller andra personliga behov. Ersättning bör däremot beviljas för hela aktiviteten utanför hemmet eller annan plats där den försäkrade regelbundet vistas om det annars inte skulle vara möjligt för den försäkrade att utöva aktiviteten. Ställningstagandet utgår från lagstiftarens intentioner att enskilda med funktionsnedsättningar ska kunna vara delaktiga i samhällslivet och ha möjlighet att leva som andra i motsvarande ålder (prop. 1992/93:159 s. 64 och socialutskottets betänkande 1992/93: SoU19 Stöd och service till vissa funktionshindrade, s. 8). För att ersättning ska kunna beviljas även för viss tid under en aktivitet då inte några preciserade hjälpbehov finns bör krävas att den personliga assistenten är närvarande under hela aktiviteten på grund av att hjälpbehov, som inte tillgodoses av annan, kan förväntas uppstå under aktiviteten. Detta är ett undantag från huvudregeln som annars gäller, nämligen att ersättning inte lämnas för tid mellan preciserade hjälpbehov.

I fråga om behov av dubbel assistans vid aktiviteter utanför hemmet hänvisar Försäkringskassan i sitt ställningstagande till ett flertal domar från kammarrätterna² med innebörd att dubbel assistans som regel endast beviljas för aktiva moment, dvs. preciserade hjälpbehov, såvida det inte är förenat med allvarliga hälsorisker att medge dubbel assistans endast för den tid det tar att utföra aktiva insatser och det inte heller finns ett behov av tillsyn mellan de aktiva insatserna (FKRS 2012:05).

² KRNG mål nr 4604-11, KRNG mål nr 5435-10, KRSU mål nr 2465-10, KRNG mål nr 874-10, KRNS mål nr 2398-08, KRNS mål nr 3219-08 och KRNG mål nr 4738-01

4 Tvåårsomprövning

Enligt 51 kap. 12 § SFB ska rätten till assistansersättning omprövas sedan två år har förflutit från senaste prövningen och vid väsentligt ändrade förhållanden. Ett beslut om assistansersättning ska gälla oförändrat under två år, om förhållandena inte ändras väsentligt dessförinnan. Avsikten är att den försäkrade ska ha möjlighet att förutse sin ekonomiska situation (jfr prop. 1992/93:159 s. 197). Även om en förändrad rättspraxis skulle påverka rätten till assistansersättning har den försäkrade därför ändå rätt att ha kvar sin assistansersättning fram till nästa omprövning. Vid en omprövning sedan två år förflutit tar Försäkringskassan ställning till om det sedan föregående prövning tillkommit författningar, rättspraxis eller annan normering som påverkar rätten till assistansersättning. Enligt 51 kap. 12 § 2 st. SFB ska tvåårsomprövningar inte genomföras för assistansberättigade som har fyllt 65 år. När möjligheten att få behålla assistansen efter 65 år infördes framhölls att äldre personer med svåra funktionsnedsättningar ska känna trygghet i att få behålla stödet, därför ansågs det inte vara aktuellt med återkommande omprövningar (prop. 2000/01:5 s. 14).

Enligt 51 kap. 12 § SFB ska omprövning också göras på grund av väsentligt ändrade förhållanden. Ändrade förhållanden är förhållanden hos den enskilde eller i omgivningen som har ändrats sedan Försäkringskassans tidigare beslut och som påverkar rätten till eller storleken på assistansersättningen (jfr 110 kap. 46 § SFB). Väsentligt ändrade förhållanden kan till exempel vara att den enskildes hjälpbehov tillgodoses genom annat samhällsstöd, att den enskilde har ett annat boende eller att hälsotillståndet är förändrat. Ändrad praxis utgör inte väsentligt ändrade förhållanden enligt nuvarande tillämpning. Det ska vara faktiska förhållanden som har

ändrats. Om Försäkringskassan bedömer att förhållandena har ändrats väsentligt ska rätten till assistansersättning enligt 51 kap. 12 § SFB omprövas utifrån de författningar, den rättspraxis och den normering som tillkommit sedan det tidigare beslutet. (Försäkringskassans vägledning om assistansersättning 2003:6 Version 19).

5 Överväganden och förslag

5.1 Väntetid, beredskap och aktiviteter utanför hemmet

Förslag: Med personlig assistans för andra personliga behov ska även anses tid under den enskildes dygnsvila när en assistent behöver vara tillgänglig i väntan på att den enskilde behöver hjälp utan att det är fråga om tillsyn (väntetid), tid under den enskildes dygnsvila när en assistent i stället behöver finnas till förfogande på annan plats i väntan på att den enskilde behöver hjälp (beredskap) och tid när en assistent behöver vara närvarande i samband med en aktivitet, utanför den plats där den enskilde regelbundet vistas, på grund av att ett hjälpbehov, som inte tillgodoses av annan, kan förväntas uppstå.

Skälen för förslaget: Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 13 juni 2017 en dom om rätten till personlig assistans enligt LSS (HFD 2017 ref. 27). Med anledning av domen har Försäkringskassan inkommit med en skrivelse till Socialdepartementet som beskriver hur myndighetens tillämpning av lagstiftningen påverkas av den nya rättspraxisen och vilka konsekvenser som myndigheten ser uppstår för enskilda brukare. Myndighetens bedömning är att assistansersättning inte längre kan beviljas för väntetid, beredskap och för tid mellan preciserade hjälpbehov i samband med aktiviteter utanför hemmet. Vad gäller assistans i hemmet gäller sedan tidigare att assistansersättning inte beviljas för tid mellan olika insatser. Kommunerna är inte bundna av Försäkringskassans tolkning och tillämpning av lag och domar.

De är inte heller bundna av det rättsliga ställningstagande som Försäkringskassan beslutade om med anledning av HFD 2017 ref. 27. I praktiken följer dock många kommuner Försäkringskassans vägledning och ställningstaganden i tillämpliga delar.

LSS ska främja jämlikhet i levnadsvillkor, självbestämmande och full delaktighet i samhällslivet. En assistent bör på samma sätt som tidigare kunna finnas till hands för den som är assistansberättigad i väntan på att behov uppstår. Det är en förutsättning för att insatsen ska kunna genomföras i praktiken och även fortsättningsvis möjliggöra för eget boende, föräldraskap, arbete och aktiv fritid. I lagen finns i dag inga bestämmelser om hur tid mellan insatser ska bedömas och det finns inte heller någon tydlig vägledning i förarbetena. I tillämpningen har möjligheten till assistans för tid mellan insatser dock funnits sedan lagen kom.

Regeringen har mot denna bakgrund uttalat att personlig assistans åter ska kunna beviljas för väntetid och beredskap under dygnsvila samt tid mellan preciserade hjälpbehov vid aktiviteter utanför hemmet. Assistans i dessa situationer avser andra personliga behov enligt 9 a § andra stycket LSS. Den nya regleringen bör därför tas in i den bestämmelsen.

Det rör sig i angivna fall om situationer där personlig assistans bör kunna beviljas trots att assistenten inte utför någon kvalificerad insats, vare sig i form av en aktiv åtgärd eller genom s.k. tillsyn (jfr HFD 2017 ref. 27). Frågan avser således begreppet personlig assistans. Lagtexten bör därför definiera vad som avses med personlig assistans i aktuella delar.

Vad som i rättstillämpningen har avsetts med väntetid och beredskap framgår av 2 § Försäkringskassans föreskrifter (FKRS 2016:4) om assistansersättning. De nya definitionerna av väntetid och beredskap i LSS bör utformas med dessa föreskrifter som förebild.

Vad gäller personlig assistans för tid mellan preciserade hjälpbehov vid aktiviteter utanför hemmet grundade sig den tidigare tillämpningen på Försäkringskassans numera upphävda rättsliga ställningstagande FKRS 2012:05. För att undvika att den nya bestämmelsen om sådan assistans innebär någon ändring i förhållande till den tidigare tillämpningen bör bestämmelsen formuleras i nära anslutning till det rättsliga ställningstagandet. Bestämmelsen bör därför använda lokutionen ”en aktivitet utanför

den plats där den enskilde regelbundet vistas”. Det bör också av bestämmelsen framgå att rätt till assistans förutsätter att den personliga assistenten behöver vara närvarande på grund av att hjälpbehov, som inte tillgodoses av annan, kan förväntas uppstå.

Det bör framhållas att avsikten med förslaget varken är att utöka eller begränsa den rätt till personlig assistans som har funnits enligt tillämpningen före Försäkringskassans rättsliga ställningstagande FKRS 2017:05.

5.2 Beräkning av väntetid och tid för beredskap

Förslag: Regeringen ska bemyndigas att meddela föreskrifter om i vilken utsträckning väntetid och tid för beredskap ska berättiga till personlig assistans.

Bestämmelser om beräkning av väntetid och tid för beredskap ska tas in i förordningen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Väntetid ska berättiga till personlig assistans med en fjärdedel av tiden.

Beredskap ska berättiga till personlig assistans med en sjundedel av tiden.

Skälen för förslaget: Enligt 2 § Försäkringskassans föreskrifter (FKFS 2016:4) om assistansersättning ersätts en timmes väntetid med ett belopp som motsvarar en fjärdedel av den ersättning som betalas ut för en assistanstimme. En timmes tid för beredskap ersätts enligt samma bestämmelse med ett belopp som motsvarar en sjundedel av den ersättning som betalas ut för en assistanstimme. Försäkringskassans föreskrifter avser assistansersättning enligt SFB och är inte formellt tillämpliga på personlig assistans enligt LSS. De grundläggande bestämmelserna om personlig assistans i LSS är emellertid tillämpliga även på assistansersättning (jfr 51 kap. 2 § SFB).

Utän särskild reglering skulle hela väntetiden och hela tiden för beredskap berättiga till personlig assistans enligt LSS, vilket skulle innebära en avsevärd ökning av antalet beviljade timmar för assistans hos kommunerna. Arbetsinsatserna under väntetid och tid för beredskap är begränsade och motiverar inte att hela arbetstiden

ska ge rätt till personlig assistans. Enligt arbetsgruppens mening bör de angivna nivåerna (en fjärdedel respektive en sjundedel) tillämpas fortsättningsvis och därmed avgöra hur stor del av väntetiden och tiden för beredskap som berättigar till personlig assistans enligt LSS.

Frågan om hur stor del av väntetiden och tiden för beredskap som ska berättiga till personlig assistans bör lämpligen regleras på förordningsnivå. Regeringen bör därför bemyndigas att meddela föreskrifter om i vilken utsträckning sådan tid berättigar till assistans, dvs. föreskrifter om beräkning av väntetid och tid för beredskap. En bestämmelse om beräkningen bör tas in i förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Av bestämmelsen bör således framgå att väntetid berättigar till personlig assistans med en fjärdedel av tiden och att tid för beredskap berättigar till personlig assistans med en sjundedel av tiden.

5.3 Omprövning av rätten till assistansersättning

Förslag: Bestämmelsen om tvåårsomprövning av rätten till assistansersättning ska tas bort.

Försäkringskassan ska vara skyldig att ompröva rätten till assistansersättning om denna rätt har minskat i omfattning på grund av väsentligt ändrade förhållanden som är hänförliga till den försäkrade.

Bedömning: Bestämmelsen om tvåårsomprövning bör återinföras så snart det finns förutsättningar för det.

Skälen för förslaget och bedömningen: Utvecklingen av rättspraxis inom assistansen får sitt största genomslag för enskilda i samband med de tvåårsomprövningar som Försäkringskassan gör. Dessa prövningar görs bland annat för att följa upp om den enskildes rätt till assistansersättning påverkas av att det sedan föregående prövning har tillkommit författningar, rättspraxis eller annan normering. Enskilda som har beviljats assistansersättning och som berörs av ny rättspraxis kan få en minskning av antalet timmar, eller helt indragen assistansersättning på grund av att det grundläggande hjälpbehovet inte längre bedöms uppgå till i

genomsnitt mer än 20 timmar per vecka. Förändringar i rättspraxis kan få särskilt ingripande effekter för enskilda som redan har beviljats assistansersättning eftersom en stor del av vardagen då kan behöva ställas om. Förändringarna får också påverka på kommunerna som är ansvarig aktör för att tillgodose den enskildes behov när denne inte längre har rätt till statlig assistansersättning. De senaste årens omfattande förändringar i tillämpningen på assistansområdet har medfört instabilitet och oro för enskilda assistansberättigade och deras närstående. Det har även inneburit ett snabbt växande ansvar för kommunerna då många har förlorat sin statliga assistansersättning.

Regeringen vill skapa bättre förutsägbarhet för enskilda och kommuner, och samtidigt förhindra att fler ingripande förändringar får genomslag för enskilda assistansberättigade utan att det har föregåtts av politiska beslut. Regeringen vill också skapa bättre förutsättningar för LSS-utredningen att genomföra sitt uppdrag. Av dessa skäl har regeringen uttalat att bestämmelsen i SFB om tvåårsomprövning av assistansersättning bör tas bort. Arbetsgruppen föreslår därför en sådan lagändring. Regeringens uttalande avsikt är att lagändringen ska vara tillfällig. Avsikten är således att en bestämmelse om omprövning ska återinföras när en reformerad assistanslagstiftning träder i kraft. LSS-utredningens betänkande är avsett att ligga till grund för den reformerade lagstiftningen.

Enligt 51 kap. 12 § SFB ska rätten till assistansersättning omprövas vid väsentligt ändrade förhållanden. Denna omprövningsskyldighet bör finnas kvar. Några klagande uttalanden om vad som avses med väsentligt ändrade förhållanden finns inte i förarbetena. Ordningen med tvåårsomprövning bygger emellertid på principen att den försäkrade ska vara trygg i sin rätt till assistansersättning under tvåårsperioden (jfr prop. 1992/93:159 s. 197). I Försäkringskassans tillämpning anses begreppet därför endast avse omständigheter som är hänförliga till den försäkrade. Prejudikat från Högsta förvaltningsdomstolen anses således inte aktualisera Försäkringskassans skyldighet att ompröva rätten till assistansersättning. Detsamma gäller ny lagstiftning.

Syftet med förslaget om att ta bort tvåårsomprövningarna är att undvika att förändringar i rättspraxis får ingripande effekter för enskilda som redan har beviljats assistansersättning. Detta syfte

uppnås inte om begreppet väsentligt ändrade förhållanden nu skulle anses omfatta prejudikat. För att undanröja den oklarhet som annars skulle finnas i lagtexten i detta avseende bör det i bestämmelsen anges att det ska vara fråga om väsentligt ändrade förhållanden som är hänförliga till den försäkrade. Härav följer att ändrad rättstillämpning inte utgör grund för omprövning. Om ny lagstiftning som påverkar rätten till assistansersättning skulle föreslås, får man i det sammanhanget ta ställning till vad som bör gälla i omprövningshänseende.

När förutsättningarna för omprövning är uppfyllda, ska Försäkringskassan göra en fullständig prövning av den försäkrades rätt till assistansersättning. Vid denna prövning ska prejudikat följas. En omprövning enligt bestämmelsen kan dock inte leda till att den försäkrade beviljas fler timmar med assistansersättning. Ett sådant beslut förutsätter en ansökan av den försäkrade eller en anmälan av kommunen (se 110 kap. 4 § och 6 § första stycket 3 SFB). Detta innebär att det endast är ändrade förhållanden som negativt påverkar den försäkrades rätt till assistansersättning som bör ligga till grund för omprövning. Denna förutsättning bör framgå av bestämmelsen. Ett avsevärt ökat hjälpbehov hos den försäkrade som framkommer genom en ansökan om fler timmar med assistansersättning innebär således inte att Försäkringskassan ska göra en fullständig omprövning av rätten till assistansersättning.

6 Ikraftträdande

Förslag: De nya bestämmelserna ska träda i kraft den 31 mars 2018.

Skälen för förslaget: De förslag som lämnas i denna promemoria har mycket stor betydelse för att skydda personer som har beviljats personlig assistans. De nya bestämmelserna bör därför träda i kraft vid tidigast möjliga tidpunkt, vilket bedöms vara den 31 mars 2018.

7 Konsekvensbeskrivning

Konsekvenser för kvinnor, män, flickor och pojkar med assistans

Förslaget i LSS om väntetid, beredskap och tid mellan insatser vid aktiviteter utanför den plats där den försäkrade regelbundet vistas, innebär att Försäkringskassans rättsliga ställningstagande till följd av HFD:s dom 2017 ref. 27 inte längre gäller i dessa delar och att enskilda assistansberättigade skyddas från dess konsekvenser. LSS och assistansreformen har haft stor betydelse för ökat självbestämmande och möjlighet att leva ett självständigt liv samt bidragit till att livsförhållandena blivit mer jämlika för människor som har stort behov av stöd. Förslaget om att införa väntetid, beredskap och tid mellan insatser i LSS innebär att det tydliggörs i lag att assistans ska kunna beviljas för sådan tid. En assistent kan därmed på samma sätt som tidigare finnas till hands i väntan på att behov uppstår. För enskilda innebär det att insatsen även fortsättningsvis kan möjliggöra för eget boende, föräldraskap, arbete, självständighet och aktiv fritid på det sätt som det var tänkt när lagen tillkom. Förslaget innebär inte någon inskränkning för enskilda jämfört med den tillämpning som gällde före det rättsliga ställningstagande som Försäkringskassan beslutade med anledning av Högsta förvaltningsdomstolens dom HFD 2017 ref. 27.

Förslaget om att införa ett tillfälligt stopp av tvåårsomprövningar är positivt för enskilda som har beviljats eller kommer att beviljas statlig assistansersättning. Deras rätt till assistansersättning kommer inte att omprövas under tiden som LSS-utredningen pågår, såvida det inte föreligger väsentligt förändrade förhållanden.

Konsekvenser för Försäkringskassan

Arbetsgruppens förslag om väntetid, beredskap och tid mellan insatser i LSS innebär för Försäkringskassan i stort en återgång till handläggningen som den var innan den 27 oktober 2017. Självklart är förändringen förknippad med vissa omställningsinsatser. Införandet av ett stopp av tvåårsomprövningarna innebär i praktiken att Försäkringskassan upphör med att genomföra denna handläggningsåtgärd. Det är arbetsgruppens uppfattning att förslagen inte medför behov av resurstillskott till Försäkringskassan.

Konsekvenser för kommunerna

Förslaget om väntetid, beredskap och tid mellan insatser i LSS innebär för de flesta kommuner, att tillämpningen återgår till det som var gällande före HFD 2017 ref. 27. Det beror på att många kommuner följer Försäkringskassans vägledning och rättsliga ställningstaganden. För de kommunerna innebär lagförslaget inte något nytt. För några kommuner som har en annan modell för att tillgodose behovet av assistans under dygnsvila och tid mellan insatser, kan förslaget innebära en tids omställning till ny tillämpning. Möjligheten att ha olika modeller för väntetid m.m. begränsas med förslaget och det kan uppfattas som en inskränkning av det kommunala självstyret. Om ingen lagändring skulle genomföras skulle kommunerna få hela ansvaret för att tillgodose enskildas behov av till exempel ett tillgängligt stöd nattetid. Det behovet skulle inte utan lagändring kunna tillgodoses inom ramen för den statliga assistansen. Regeringen bedömer därför att inskränkningen i det kommunala självstyret är proportionerlig i förhållande till alternativet att inte införa regleringen.

Kommunerna berörs inte direkt av förslaget om att stoppa tvåårsomprövningarna. Dock påverkas kommunerna indirekt genom att färre personer i LSS-personkrets lämnar den statliga assistansersättningen. Det rör personer i LSS-personkrets som kommunen annars skulle behöva ta ansvar för. Sammantaget bedöms förutsättningarna förbättras för kommunerna att kunna ta fullt ansvar för de medborgare som tidigare förlorat rätten till assistansersättning. Det är arbetsgruppens uppfattning att förslagen inte medför behov av resurstillskott till kommunerna.

Konsekvenser för staten

Arbetsgruppens förslag om väntetid, beredskap och tid mellan insatser i LSS innebär för Försäkringskassan en återgång till de bedömningar som gällde innan den 27 oktober 2017. Förslaget bedöms därmed inte påverka den ursprungligen avsedda omfattningen av assistansersättningen, vilket medför att något behov av ytterligare medel inte uppstår.

Tvåårsomprövningarna har historiskt sett medfört ett utflöde ur assistansersättningen även innan de nu aktuella domarna fick genomslag. Att tillfälligt ta bort kravet på tvåårsomprövningar bedöms därför leda till att färre personer än i dag lämnar assistansersättningen. Kostnaderna för ett tillfälligt borttagande av tvåårsomprövningarna är temporära och bedöms uppgå till 840 miljoner kronor för 2018 och 930 miljoner kronor för 2019. Samtidigt gör regeringen bedömningen att utvecklingen inom andra delar av assistansersättningen, bl.a. till följd av att färre beviljade timmar utnyttjas i praktiken, medför lägre utgifter än beräknat. Regeringen bedömer därför att kostnaderna ryms inom anvisade medel och att anslagsnivån för 2018 inte behöver ändras.

Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms inte medföra några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

51 kap.

12 §

Bestämmelsen reglerar omprövning av rätten till assistansersättning.

Ändringen i *första stycket* innebär att det inte längre finns någon skyldighet för Försäkringskassan att ompröva rätten till assistansersättning sedan två år förflutit från den senaste prövningen. Försäkringskassans skyldighet att ompröva rätten till assistansersättning vid väsentligt ändrade förhållanden kvarstår men begränsas till att avse förhållanden som är hänförliga till den försäkrade och som innebär att den försäkrades rätt till assistansersättning minskar i omfattning. Ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen som innebär en praxisändring i fråga om rätten till assistansersättning kan därför inte ligga till grund för omprövning enligt bestämmelsen.

Att de ändrade förhållandena ska vara hänförliga till den försäkrade ska förstås i vid bemärkelse. Ändringar i den försäkrades livssituation får således betraktas som hänförliga till den försäkrade. Det kan exempelvis vara fråga om att den försäkrades hjälpbehov tillgodoses genom ett annat samhällsstöd eller att den försäkrade har flyttat till ett annat boende. Var gränsen för tillämpning av bestämmelsen går är ytterst en fråga för rättstillämpningen.

Som en konsekvens av ändringen i första stycket utgår det nuvarande *andra stycket*.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

Ikraftträdandebestämmelse

Lagen föreslås träda i kraft den 31 mars 2018. Omprövningar som Försäkringskassan har genomfört före ikraftträdandet påverkas inte av lagändringen.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

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

9 a §

Bestämmelsen reglerar begreppet personlig assistans och rätten till personlig assistans.

I det oförändrade *första stycket* regleras personlig assistans för grundläggande behov. Av *andra stycket* framgår att den som har rätt till personlig assistans för sina grundläggande behov även har rätt till assistans för andra personliga behov, om behoven inte tillgodoses på annat sätt. Genom ett tillägg av tre punkter till *andra stycket* regleras vissa situationer som ska anses vara assistans för andra personliga behov trots att assistentens insats inte kan betecknas som kvalificerad på det sätt som annars krävs för sådana behov (jfr HFD 2017 ref. 27). Assistentens insats består i dessa fall av närvaro eller tillgänglighet för att kunna gripa in om något skulle hända (utan att det är fråga om s.k. tillsyn). Ändringen i *andra stycket* avser begreppet personlig assistans och innebär en återgång till tillämpningen före Försäkringskassans rättsliga ställningstagande FKRS 2017:05 (Assistansersättning – Hjälp med andra personliga behov). Avsikten med regleringen är varken att utöka eller begränsa den rätt till personlig assistans som har funnits enligt tidigare tillämpning.

Enligt *första punkten* anses som personlig assistans även tid under den enskildes dygnsvila när en assistent behöver vara tillgänglig i väntan på att den enskilde behöver hjälp utan att det är fråga om tillsyn i form av grundläggande eller andra personliga

behov (väntetid). Kravet på tillgänglighet innebär att assistenten ska befinna sig på den plats där den enskilde utövar sin dygnsvila, vilket i normalfallet är den enskildes hem. Det innebär dock inte att assistenten måste befinna sig i samma rum som den enskilde. Väntetid avser tillgänglighet. Detta ska skiljas från assistans i form av s.k. tillsyn. Sådan assistans kan enligt praxis beviljas antingen som ett grundläggande behov (aktiv tillsyn av övervakande karaktär med krav på ingående kunskaper om den enskilde) eller som ett annat personligt behov.

Andra punkten reglerar personlig assistans i form av beredskap. Med beredskap avses att assistenten under den enskildes dygnsvila finns till förfogande på en annan plats än den enskilde i väntan på att den enskilde behöver hjälp. Assistenten kan t.ex. befinna sig i sitt eget hem.

För att främja den enskildes delaktighet i samhällslivet kan assistans för andra personliga behov beviljas för hjälpbehov i samband med arbete, studier, träning, sammanträden, bio, konserter eller någon annan fritidssysselsättning. *Tredje punkten* avser assistans i samband med aktiviteter utanför den plats där den enskilde regelbundet vistas (vanligtvis den enskildes hem). Genom bestämmelsen kan assistans beviljas för hela aktiviteten, inte bara för preciserade hjälpbehov (grundläggande eller andra personliga behov) i samband med aktiviteten. Som förutsättning gäller att assistenten behöver vara närvarande under hela aktiviteten på grund av att ett hjälpbehov, som inte tillgodoses av någon annan, kan förväntas uppstå under aktiviteten. Bestämmelsen avser situationer där det inte skulle vara möjligt för den enskilde att utöva aktiviteten om inte assistans beviljades för hela aktiviteten. Bestämmelsens formuleringar har hämtats från Försäkringskassans numera upphävda rättsliga ställningstagande FKRS 2012:05 (Bedömning av aktiviteter utanför hemmet inom assistansersättning). Med närvarande innebär i detta sammanhang inte nödvändigtvis att assistenten befinner sig i den enskildes omedelbara närhet. Vid t.ex. ett sammanträde kan den personliga assistenten ibland av sekretesskäl inte vara i samma rum som den enskilde. Det får då anses vara tillräckligt att assistenten befinner sig strax utanför rummet så att den enskilde snabbt kan kalla på hjälp vid behov.

Tredje punkten tar sikte på behov av assistans i samband med en aktivitet, dvs. omedelbart före, under och omedelbart efter aktiviteten. Resor till och från aktiviteten omfattas inte av bestämmelsen. I fråga om assistans under resor innebär således bestämmelsen inte någon ändring i förhållande till nuvarande tillämpning (jfr bl.a. HFD 2017 ref. 27).

Bestämmelsen i *tredje stycket* är ny. Den arbetsinsats som utförs av den personliga assistenten under väntetid och tid för beredskap motiverar inte att hela tiden ska berättiga till personlig assistans. I bestämmelsen bemyndigas därför regeringen att meddela föreskrifter om i vilken utsträckning sådan tid berättigar till personlig assistans. Sådana föreskrifter föreslås i förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Det nuvarande tredje stycket utgår och placeras i en egen paragraf (9 f §).

Övervägandena finns i avsnitten 5.1 och 5.2.

9 f §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen fanns tidigare i 9 a § tredje stycket. Någon ändring i bestämmelsen har inte skett.

Bestämmelsen reglerar rätten till personlig assistans från två eller flera assistenter. Även sådan assistans är personlig assistans för grundläggande behov eller andra personliga behov enligt 9 a §. Det innebär att assistans enligt 9 f § kan ligga till grund för assistansersättning (se hänvisningen i 51 kap. 2 § socialförsäkringsbalken till 9 a §).

Ikraftträdandebestämmelse

Lagen föreslås träda i kraft den 31 mars 2018.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

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

2 a §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen reglerar beräkning av väntetid och tid för beredskap enligt den nya lydelsen av 9 a § andra stycket

lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Av bestämmelsen framgår att väntetid är assistansgrundande enligt LSS med en fjärdedel av tiden och att tid för beredskap är assistansgrundande med en sjundedel av tiden. En motsvarande reglering om ersättning för kostnader för väntetid och beredskap finns i dag i 2 § Försäkringskassans föreskrifter (FKFS 2016:4) om assistansersättning. Enligt dessa föreskrifter ersätts en timmes väntetid med ett belopp som motsvarar en fjärdedel av den ersättning som betalas ut för en assistanstimme. En timmes tid för beredskap ersätts enligt föreskrifterna med ett belopp som motsvarar en sjundedel av den ersättning som betalas ut för en assistanstimme.

Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Ikraftträdandebestämmelse

Förordningen föreslås träda i kraft den 31 mars 2018.

Övervägandena finns i avsnitt 6.