

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

Vissa förslag om utbetalning av assistansersättning

Socialdepartementets dnr S2017/07389/FST

Sammanfattning

Försäkringskassan har i sak inga invändningar mot förslagen. Försäkringskassan anser dock att författningstexterna måste omformuleras för att minska oklarheterna och tillämpningsproblemen. Försäkringskassan anser vidare att tidpunkten för ikraftträdandet måste senareläggas.

4.1 Beräkning av assistansersättning

Det anges i promemorian att försäkrade som inte har beviljats ersättning med ett högre timbelopp vid den månatliga utbetalningen har rätt till schablonbeloppet oavsett om de faktiska kostnaderna har varit lägre än schablonbeloppet. Försäkringskassan anser dock att det följer redan av 51 kap. 4 § SFB att assistansersättning lämnas endast för kostnader för personliga assistenter eller köp av personlig assistans. Om utbetalning alltid ska göras med lägst schablonbeloppet kommer de som anställer sina egna assistenter och får utbetalning i efterskott att kunna behålla ersättning som inte använts till kostnader för personliga assistenter eller köp av personlig assistans, vilket de enligt Försäkringskassans tolkning av bestämmelserna i 51 kap. SFB inte kan.

4.2 Slutlig avstämning och kompletterande utbetalning av assistansersättning

Försäkringskassan tillstyrker förslaget under förutsättning att förordningstexten i 7 a § första och andra stycket förordningen omformuleras. Försäkringskassan lämnar följande förslag.

När assistansersättning har beviljats med ett högre belopp än schablonbeloppet enligt 51 kap. 11 § andra stycket socialförsäkringsbalken och ersättningen betalas ut månadsvis i efterskott ska Försäkringskassan göra en slutlig avstämning efter utgången av varje sådan tidsperiod för vilken assistansersättning har beviljats enligt 51 kap. 9 § socialförsäkringsbalken (beviljandeperiod). Om högre belopp endast beviljats för del eller delar av beviljandeperioden ska en slutlig avstämning i stället göras efter utgången av varje sammanhängande tidsperiod för vilken högre belopp beviljats under beviljandeperioden men senast efter utgången av varje beviljandeperiod. En avstämningsperiod kan endast omfatta tid för

vilken assistansersättning betalas ut enligt 51 kap. 14 § första meningen socialförsäkringsbalken.

Vid avstämningen ska en jämförelse ske mellan de av Försäkringskassan godkända kostnader som den försäkrade har haft under avstämningsperioden och den ersättning som beslutats om för samtliga månader under perioden. Om de godkända kostnaderna är högre än den ersättning som har beslutats ska Försäkringskassan göra en kompletterande utbetalning med mellanskillnaden. Den sammanlagda ersättningen för avstämningsperioden får dock inte överstiga det belopp som framgår av 51 kap. 11 § andra stycket socialförsäkringsbalken multiplicerat med det antal timmar för vilka assistansersättning ska utgå.

Skälen för Försäkringskassans förslag till annan lydelse i förordningstexten i 7 a § är följande.

Beslut om högre timbelopp gäller så gott som alltid tills vidare. I praktiken skulle promemorians förslag alltså innebära att avstämning i princip regelmässigt skulle ske efter beviljandeperioden enligt 51 kap. 9 § SFB. Avstämning efter utgången av en tidsperiod för vilken högre timbelopp beviljats skulle därmed endast ske i undantagsfall. Förordningstexten bör enligt Försäkringskassans uppfattning utformas så att det framgår att avstämningsperioden som huvudregel utgörs av beviljandeperioden.

Beviljandeperioden för assistansersättning kan som längst vara sex månader. I beslut om assistansersättning anges dock normalt beviljandeperioder som kan återupprepas under kommande år, eftersom beslut om rätt till assistansersättning gäller tills vidare. Det kan t.ex. vara ett beslut med en beviljandeperiod för januari-juni och en för juli-december, som sedan upprepas löpande. När Försäkringskassan fattar beslut om antal beviljade assistanstimmar görs detta i princip alltid för mer än en beviljandeperiod åt gången. En följd av den formulering som föreslås i promemorian där huvudregeln är den tidsperiod för vilken det högre timbeloppet beviljats, är att det blir oklart om avstämningen ska göras efter varje beviljandeperiod eller först efter samtliga beslutade beviljandeperioder enligt 51 kap. 9 § SFB. Det bör därför inte hänvisas till tid som beviljats enligt 51 kap. 9 § SFB.

I Försäkringskassans föreslagna formulering behövs inte skrivningen om att tid efter den som har beviljats enligt 51 kap. 9 § socialförsäkringsbalken inte ska beaktas. Om man istället väljer att skriva som förslaget i promemorian måste det tydligt framgå av förordningstexten att avstämningsperioden aldrig kan omfatta längre tid än beviljandeperioden.

Försäkringskassan anser även att den föreslagna formuleringen ”[n]är assistansersättning lämnats med ett högre belopp än schablonbeloppet enligt 51 kap. 11 § socialförsäkringsbalken” medför oklarheter.

Skäligt belopp

För det första kan assistansersättning lämnas med ett högre belopp än schablonbeloppet även vid tillämpning av 51 kap. 11 § tredje stycket SFB, eftersom

ett skäligt belopp kan vara såväl högre som lägre än schablonbeloppet. Dessa situationer avses dock inte omfattas av bestämmelsen.

När inleds avstämningssperioden?

För det andra innebär formuleringen att det blir oklart när avstämningssperioden inleds. Eftersom bestämmelsen anger att ersättning ska ha lämnats med ett högre belopp än schablonbeloppet är det oklart om perioden inleds även om ersättning för en viss månad inte har lämnats med ett högre belopp än schablonbeloppet.

Egna arbetsgivare

Om den försäkrade helt eller delvis anställer sina egna assistenter kan dessutom assistansersättning lämnas med ett lägre belopp än schablonbeloppet eftersom assistansersättning enligt 51 kap. 4 § SFB lämnas endast under förutsättning att den används för köp av personlig assistans eller till kostnader för personliga assistenter. De försäkrade som själva anställer sina personliga assistenter och får utbetalning i efterskott får därmed om de redovisade kostnaderna är lägre än schablonbeloppet en utbetalning med ett lägre belopp än schablonbeloppet. Även en sådan månad bör ingå i perioden.

Ett högre belopp

Eftersom lagtexten i 51 kap. 11 § andra stycket SFB talar om "ett högre belopp" bör inte formuleringen "det högre beloppet" användas. Detta eftersom det kan vara fråga om ett antal olika belopp mellan schablonbeloppet och det maximala beloppet om 112 procent av schablonbeloppet.

Avstämningssperioder

Begreppet beviljandeperiod är inarbetat och används i promemorian. Det bör därför kunna definieras i förordningen och göra texten mer lättläst. Ett införande av begreppet avstämningssperiod skulle även det underlätta förståelsen av författningstexten. Det bör även förtydligas att en avstämningssperiod endast kan omfatta tid för vilken assistansersättning betalas ut enligt 51 kap. 14 § första meningen SFB, dvs. enbart vid efterskottsbetalning. För den som har utbetalning i förskott och under beviljandeperioden övergår till att få utbetalning i efterskott kommer därför endast månader med efterskottsbetalning att ingå i avstämningssperioden.

Avrundning

Försäkringskassan konstaterar vidare att ersättningen för de ytterligare kostnader som ska ersättas genom den kompletterande utbetalningen kan påverkas av avrundningsregeln i 5 § förordningen. En tillämpning av avrundningsregeln i samband med avstämningen som innebär att timbeloppet ska avrundas nedåt innebär att de kostnader som enligt 7 a § andra stycket förordningen ska ersättas genom den kompletterande utbetalningen inte till fullo ersätts.

Försäkringskassan vill dessutom påtala följande.

Fastställa timbelopp

Det behövs ett förtydligande av hur den kompletterande utbetalningen förhåller sig till 51 kap. 11 § första stycket första meningen SFB. Av den bestämmelsen framgår

att assistansersättning lämnas med *ett* särskilt angivet belopp per timme. Vid efterskottsbetalning beslutas ett timbelopp för varje månad redan inför varje månadsvis utbetalning. Den föreslagna hanteringen skiljer sig därmed från den vid förskottsbetalning. Den kompletterande utbetalningen borde alltså förutsätta att 51 kap. 11 § första stycket första meningen SFB inte utesluter flera timbelopp för samma utförda assistanstimmar eller att ett timbelopp enligt 51 kap. 11 § andra stycket SFB fastställs antingen vid de månadsvisa utbetalningarna eller vid avstämningen men inte vid båda tidpunkterna. Om timbeloppet fastställs först vid avstämningen borde det innebära att de månadsvisa utbetalningarna endast är preliminära, vilket i så fall bör framgå av lagtexten, jfr 51 kap. 15 § SFB. En annan möjlighet är att formulera om 51 kap. 11 § första stycket första meningen SFB så att assistansersättning kan lämnas med särskilt angivna belopp per timme.

Det bör framgå av författningstexten när timbelopp enligt 51 kap. 11 § andra stycket SFB ska beslutas. Frågan har betydelse för vilka situationer avrundningsbestämmelsen i 5 § andra stycket förordningen är tillämplig på. Frågan har även stor betydelse för Försäkringskassans handläggning och prövningsramen för de månadsvisa prövningarna och avstämningen. Frågan skulle även kunna ha betydelse för vilket belopp som ska debiteras kommunen.

Försäkringskassan anser även att den jämförelse som görs i promemorian med försäkrade som inte har beviljats ersättning med ett högre timbelopp bör göras med viss försiktighet. Systemet med schablonbelopp gör det möjligt för anordnare att påverka sina kostnader och t.ex. göra en vinst. Det är inte självklart att samma principer ska gälla när högre timbelopp har beviljats, eftersom det förutsätter att den högre ersättningen kan hänföras till den försäkrades behov. Förslaget innebär dessutom att högre ersättning kan utgå vid efterskottsbetalning än vid förskottsbetalning eftersom det vid förskottsbetalning är först vid slutavräkning som timbeloppet fastställs och då för hela slutavräkningsperioden. Den faktiska ersättningen per timme för en enskild månad kan understiga schablonbeloppet. Om det slutliga timbeloppet skulle fastställas till ett belopp som understiger schablonbeloppet får dock den som köper assistans av en anordnare ersättning med schablonbeloppet eftersom det vanligtvis följer av det avtal som ligger till grund för köpet av assistans. Den som själv anställer sina assistenter får dock endast ersättning för kostnaderna för lämnad assistans.

4.3 Kommunens betalningsskyldighet

Försäkringskassan anser att den föreslagna förordningstexten behöver förtydligas. Det framgår inte vad följden blir om Försäkringskassan debiterar kommunen efter den dag som anges i bestämmelsen. Eftersom kommunens betalningsansvar följer av lag kan betalningsansvaret knappast bortfalla. För att undvika missförstånd bör det framgå av författningstexten att en ytterligare kompletterande utbetalning, t.ex. efter att den enskilde begärt omprövning och fått rätt till ytterligare timmar som kan innebära såväl högre som lägre timbelopp, är möjlig. En ytterligare kompletterande utbetalning måste givetvis medföra en ytterligare debitering av kommunen.

Eftersom kostnaderna vid efterskott redovisas per månad men avstämningen normalt kommer att göras för en längre period bör det klargöras om kommunens

betalningsansvar är kopplat till timbeloppet. Detta kan få betydelse när fler än en kommun ska debiteras för olika månader under samma avstämningsperiod, vilket t.ex. kan inträffa om den assistansberättigade flyttar till en annan kommun.

Det bör övervägas om lagens ordalydelse i 51 kap. 22 § SFB tillåter en genomsnittlig beräkning per avstämningsperiod om de faktiska kostnaderna per månad är utredda, vilket de är vid efterskottsbetalning. Om de faktiska kostnaderna för en månad överstiger 112 procent av schablonbeloppet kan de överstigande kostnaderna enligt förslaget i promemorian fördelas på övriga månader i avstämningsperioden. Om de överstigande kostnaderna ska betalas av den kommun som ska debiteras för den månaden kan kostnaderna inte fördelas på motsvarande sätt som vid beräkningen av den kompletterande utbetalningen. Försäkringskassan konstaterar att kommunen i så fall kan behöva debiteras en kostnad som överstiger 112 procent av schablonbeloppet. Om kostnaderna istället fördelas över hela avstämningsperioden kommer kostnaderna att behöva ersättas av en annan kommun, som då debiteras mer än de faktiska kostnaderna för de 20 första assistanstimmarna. Denna konsekvens uppkommer även vid förskottsbetalning, men eftersom redovisningen då sker för hela beviljandeperioden är det inte känt vare sig för Försäkringskassan eller kommunen vilken månad som kostnaden uppkom. Vid efterskottsbetalning framgår däremot av kostnadsredovisningarna vilka kostnader som uppkommit under de månader som en försäkrad var bosatt i en viss kommun.

4.4 Verkställighetsföreskrifter

Försäkringskassan anser att förslaget bör formuleras om. Formuleringen ”den tidsperiod för vilken det högre beloppet har beviljats”, bör inte heller användas i denna del. Försäkringskassan anser vidare att en kompletterande utbetalning bör göras tidigast i samband med utbetalningen för den sista månaden i avstämningsperioden, om sådan ska göras. Månadsvisa utbetalningar görs nämligen normalt på särskilda utbetalningsdagar. Enligt 9 § första stycket förordningen ska ersättningen kunna lyftas den 20 i utbetalningsmånaden. Det innebär att månadsvis utbetalning inte får göras efter den 20 i en månad. Om den kompletterande utbetalningen som anges i förslaget ska göras *snarast* efter avstämningen kan den kompletterande utbetalningen behöva göras innan alla månadsvisa utbetalningar för perioden har gjorts. Försäkringskassan anser att det inte är en lämplig ordning.

Försäkringskassan anser att det bör övervägas om en förutsättning för att en kompletterande utbetalning ska kunna göras ska vara att redovisning gjorts i enlighet med föreskrifter som Försäkringskassan meddelat med stöd av 8 §. En följd av detta skulle vara att redovisning för månader under en avstämningsperiod ska ges in senast vissa datum för att ge rätt till en kompletterande utbetalning. Försäkringskassan anser att det är en rimlig ordning och att det skulle innebära ett incitament att inte ge in ytterligare en redovisning långt efter att assistansen har utförts samtidigt som rätten till månadsvis utbetalning inte påverkas.

En möjlig formulering till ett sista stycke i 7 a § är följande.

Den slutliga avstämningen ska göras skyndsamt efter det att Försäkringskassan har bedömt rätten till månadsvis utbetalning för alla månader i en avstämningsperiod. En kompletterande utbetalning ska endast göras om redovisning har skett i enlighet med föreskrifter meddelade med stöd av 8 §.

En möjlig formulering till 9 § tredje stycket är följande.

Reglering med anledning av slutavräkning enligt 51 kap. 15 § socialförsäkringsbalken ska göras snarast efter det att slutavräkning skett. En kompletterande utbetalning enligt 7 a § andra stycket ska göras tidigast i samband med den sista månadsvisa utbetalningen för avstämningsperioden och snarast efter det att den slutliga avstämningen skett.

6. Konsekvenser av förslaget

Om lagändringen träder i kraft innan Försäkringskassan kan hantera avstämningen i ett utvecklat IT-system medför detta omfattande manuell administration.

Enligt det remissvar som Försäkringskassan lämnade den 13 februari 2017 på *Förslag till lag om ändring i 51 kap. 11 § socialförsäkringsbalken* diarienummer 74052–2016 skulle Försäkringskassan kunna hantera utbetalningar i ett nytt IT-stöd från november 2017. Det nya IT-stödet har dock blivit försenat och kommer att driftsättas september 2018. Detta innebär att under perioden fram till och med augusti 2018 hanterar Försäkringskassan all utbetalning i befintligt IT-system vilket medför att de nya bestämmelserna om avstämning måste beräknas och handläggas manuellt om de nya bestämmelserna träder i kraft redan den 1 juli 2018. Det är inte möjligt att utveckla föreslagna bestämmelser om avstämning i Försäkringskassans befintliga IT-system för endast juli och augusti 2018.

Försäkringskassan beräknar en utvecklingstid för att anpassa det kommande IT-stödet om minst 6 månader för att kunna handlägga ärenden under förutsättningen att de synpunkter som Försäkringskassan har lämnat på förslaget har beaktats. IT-utvecklingen enligt förslaget kan tidigast påbörjas efter att driftsättning av nytt IT-stöd i september 2018.

Vi uppskattar att den föreslagna lagändringen medför en IT-utveckling till en kostnad av cirka 1,5 miljon kronor.

Den ytterligare handläggning som följer av förslaget innebär en manuell hantering av månadens kostnadsanspråk och bedömning av det timbelopp som kan betalas för månaden. Den ersättning som godtagits men överstiger det högre timbeloppets maxnivå med mer än 12 procent måste därefter manuellt bevakas inför avstämning vid beviljande periodens slut. Vid beviljandeperiodens slut görs en avstämning för eventuell kompletterande utbetalning. Kommunen ska debiteras för den ytterligare

ersättning de ska betala för de 20 första timmarna per vecka med anledning av den kompletterande utbetalningen.

Föreslagen övergångsbestämmelse gör dessutom att manuell handläggning krävs redan från februari 2018, eftersom en avstämningssperiod som juli ingår i kan inledas redan i februari. Det medför att manuell handläggning inför avstämningen kommer att ske i både det nuvarande och i det Nya IT-systemet.

Manuell hantering innebär alltid ökad risk för felaktigheter eftersom det saknas system för att såväl att bevaka respektive månadsbelopp inför avstämning som avsaknad av stöd för beräkning. Den manuella hanteringen är också resurskrävande vilket riskerar påverka handläggningstider för de månadsvisa utbetalningarna och andra planerade insatser för att öka kvaliteten och kontrollen inom assistansersättning.

5. Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Utifrån beskrivna konsekvenser bedömer Försäkringskassan att de nya bestämmelserna kan träda i kraft tidigast den 1 mars 2019.

Övergångsbestämmelser

Förslaget kan i vissa fall kräva en mer långtgående prövning av kostnader än den som behövs idag. Det kan t.ex. vara fallet för kostnader som idag inte kan ersättas för att den månadsvisa ersättningen p.g.a. andra godkända kostnader redan uppgår till minst 112 procent av schablonbeloppet. Om förslaget ges retroaktiv verkan genom att omfatta månader som redan passerat påverkas alltså prövningsramen i utbetalningsärenden redan före ikraftträdandet. Försäkringskassan kan inte avgöra om kostnader över 112 procent av schablonbeloppet kan prövas av domstol före ikraftträdandet eftersom det då finns ett krav på att beslutet ska ha gått klaganden emot.

Försäkringskassan föreslår därför att den andra punkten i övergångsbestämmelserna formuleras om. Det bör istället anges att en avstämningssperiod som avses i 7 a § inte kan omfatta en beviljandeperiod som inletts före ikraftträdandet.

Som promemorians förslagna övergångsbestämmelse är skriven kan den tolkas som att avstämningar ska göras för beviljandeperioder som löpt ut före ikraftträdandet under förutsättning att det nu gällande beslutet om högre timbelopp gällde redan då. Beslut om rätt till högre timbelopp gäller ofta tills vidare och kan ha varit gällande under många år. Övergångsbestämmelsen bör därför i vart fall formuleras om, för det fall månader före ikraftträdandet ska kunna ingå i avstämningssperioden. En möjlig formulering är följande.

Om en avstämningssperiod som avses i 7 a § omfattar tid såväl före som efter ikraftträdandet, ska de nya bestämmelserna tillämpas på hela perioden.

7. Författningskommentar

I författningskommentaren till 51 kap. 11 § SFB anges att månadsvis utbetalning inte får göras med ett lägre belopp än schablonbeloppet. Som framgått under

Försäkringskassans synpunkter på avsnitt 4.1 tolkar Försäkringskassan gällande rätt så att de som själva anställer sina egna assistenter och idag får assistansersättning utbetald i förskott eller efterskott inte har rätt att få behålla hela schablonbeloppet om deras kostnader för personliga assistenter understiger schablonbeloppet. Det behöver förtydligas hur tolkningen i promemorian förhåller sig till 51 kap. 4 § SFB, vad som gäller vid förskottsbetalning och om det finns sakliga skäl att behandla de som får utbetalning i för- respektive efterskott olika. Om det inte ska vara möjligt för enskilda att skattefritt behålla en del av assistansersättningen måste ersättning för mer än vad som slutligt ska ersättas inte få betalas ut eller så krävs möjlighet till återbetalning och återkrav.

I författningskommentaren till 7 a § förordningen beskrivs innebörden av 5 § andra stycket förordningen och den avrundning som ska göras enligt den bestämmelsen. Som sägs i kommentaren kan avrundning i vissa fall inte göras uppåt eftersom det strider mot den begränsning som anges i 51 kap. 11 § andra stycket SFB. Försäkringskassan noterar att det i promemorian anges att det förhöjda timbeloppet för 2018 som högst kan bestämmas till 330 kronor per timme. Om avrundningsregeln i 5 § andra stycket förordningen inte kan tillämpas, för att det skulle stå i strid med lag, borde det högsta möjliga timbeloppet för 2018 enligt Försäkringskassans bedömning vara 330,84 kr.

Försäkringskassan anser att avrundningsbestämmelsen givetvis måste utformas så att den går att tillämpa utan att det uppstår en konflikt med lagen. Eftersom schablonbeloppet numera inte bestäms till helt krontal framstår det inte längre som motiverat att avrunda andra timbelopp till hela krontal. Det är mer ändamålsenligt att istället avrunda det belopp som ska betalas ut. Det skulle avsevärt minska såväl överkompensation som underkompensation när kostnaderna ligger inom tillåtet intervall. Försäkringskassan föreslår därför att 5 § andra stycket förordningen tas bort och att det i 51 kap. SFB förs in en bestämmelse om att assistansersättning avrundas till närmaste hela krontal, varvid 50 öre avrundas uppåt. Bestämmelsen skulle kunna införas som en ny 51 kap. 13 a § SFB under rubriken Utbetalning av assistansersättning. Genom att reglera avrundningen av utbetalningen i SFB kommer det inte att finnas någon konflikt mellan lag- och förordningstext. Det skulle även innebära ett stöd för att avrunda utbetalning för de som inte har högre timbelopp. Alternativt kan 5 § förordningen skrivas om så att belopp som ska betalas ut enligt 51 kap. 14 och 15 §§ socialförsäkringsbalken avrundas till närmaste krontal. Om beloppet slutar på 50 öre ska avrundning ske till närmaste högre krontal.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Ann-Marie Begler i närvaro av avdelningschef Marie Axelsson, rättschef Eva Nordqvist och verksamhetsutvecklare Pia Wallenberg, den senare som föredragande.

Ann-Marie Begler

Pia Wallenberg