

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

## **Framställning om ändring i 51 kap. 16 § socialförsäkringsbalken**

### **Sammanfattning**

I Högsta förvaltningsdomstolens dom i mål nr 6518-17 framkommer att Försäkringskassan inte kan neka utbetalning till den försäkrade även om anordnaren av den personliga assistansen saknar tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg (IVO) att bedriva personlig assistans. Försäkringskassan anser att det inte heller är möjligt att kräva att en försäkrad som anställer sina assistenter ska ha anmält det till IVO för att assistansersättning ska kunna betalas ut. Detsamma gäller när en kommun eller ett landsting inte gjort en anmälan till IVO.

Detta får enligt Försäkringskassan flera negativa konsekvenser och Försäkringskassan föreslår därför en ändring i 51 kap. 16 § socialförsäkringsbalken (SFB). Förslaget innebär att assistansersättning inte ska betalas ut om den försäkrade anlitar en enskild person som bedriver yrkesmässig verksamhet med personlig assistans utan tillstånd. Samma gäller för en kommun eller ett landsting som bedriver verksamhet med personlig assistans utan att ha anmält det till IVO. Assistansersättning ska inte heller betalas ut till en försäkrad som själv har anställt sina assistenter och inte har anmält det till IVO.

### **Bakgrund**

En enskild person som bedriver yrkesmässig verksamhet med personlig assistans (assistansanordnare) måste ha tillstånd från IVO. Det framgår av 23 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Av den bestämmelsen framgår även att den som har beviljats ekonomiskt stöd för personlig assistans enligt 9 § 2 LSS eller assistansersättning enligt 51 kap. SFB, och som har anställt någon för sådan personlig assistans, ska göra en anmälan till IVO innan assistenten påbörjar sitt arbete. Det framgår också att kommun och landsting som ska bedriva sådan verksamhet ska anmäla denna verksamhet till IVO innan verksamheten påbörjas. Av 51 kap. 2 § andra stycket SFB framgår att de bestämmelser i LSS som avser utförandet av insatsen personlig assistans tillämpas också på personlig assistans enligt detta kapitel.

Av förarbetena till lagändringen i 51 kap. 19 § SFB den 1 juli 2013, framgår att regeringen ansåg att det skulle krävas ekonomisk och annan lämplighet för tillstånd att anordna personlig assistans. Det framgår även att denna åtgärd inte helt kan nå sitt syfte om assistansersättningen skulle kunna betalas ut till någon annan som inte genomgår samma kontroll och lämplighetsprövning som en assistansanordnare med tillstånd. Regeringen ansåg det rimligt att assistansersättning, som ofta uppgår till stora belopp, enbart får betalas ut till någon som kan antas förvalta, använda och redovisa medlen på ett korrekt sätt. (Se prop. 2012/13:1 utgiftsområde 9, s. 219.)

Sedan den 1 januari 2019 har 23 § andra och tredje styckena LSS nya lydelse. Det framkommer bland annat att tillstånd för att bedriva verksamhet endast får meddelas den som genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten. Vidare krävs att den enskilda personen i övrigt bedöms lämplig. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas.

#### **Utbetalning av assistansersättning**

Huvudregeln är att assistansersättning betalas ut till den försäkrade. Försäkringskassan kan, på den försäkrades begäran, med stöd av 51 kap. 19 § SFB, besluta att assistansersättningen ska betalas ut till en kommun eller till någon annan som har tillstånd att bedriva verksamhet med personlig assistans enligt 23 § LSS. Till begäran ska den försäkrade bifoga skriftligt avtal om personlig assistans mellan honom eller henne och assistansanordnaren (3 § Försäkringskassans föreskrifter [FKFS 2016:4] om assistansersättning).

Den 1 juli 2013 infördes villkoret i 51 kap. 19 § SFB att Försäkringskassan enbart får betala ut till en anordnare som har tillstånd. Som en följd av syftet med bestämmelserna betalade Försäkringskassan inte ut assistansersättning om tillståndskravet inte var uppfyllt, oavsett om den försäkrade själv önskat vara betalningsmottagare eller om utbetalning skulle ske direkt till anordnaren. I de fall tillstånd drogs in betalades assistansersättning ut igen när den försäkrade hade valt en ny anordnare med tillstånd. Assistans som utförts av en anordnare utan tillstånd, eller en anordnare med tillstånd för en annan grupp till exempel en annan personkrets, ersattes inte. Detsamma gällde assistans som utförts innan den försäkrade gjort en anmälan till IVO att han eller hon anställt assistenter. Assistans som utförts innan kommun eller landsting gjort en anmälan till IVO ersattes däremot.

Högsta Förvaltningsdomstolen (HFD) har i mål 6518-17 meddelat att Försäkringskassan inte kan avslå en begäran om utbetalning av assistansersättning till en försäkrad på grunden att en anordnare som saknar tillstånd har anlåtats för att utföra personlig assistans, eftersom sådant villkor saknas i socialförsäkringsbalken. Försäkringskassan anser därmed att det inte heller är möjligt att kräva att en försäkrad som anställer sina assistenter ska ha anmält det till IVO för att assistansersättning ska kunna betalas ut (se Försäkringskassans rättsliga ställningstagande [FKRS 2019:03] om utbetalning av assistansersättning när den försäkrade har anställt personliga assistenter).

Detta innebär att assistansanordnare som saknar eller fått sitt tillstånd indraget av IVO kan fortsätta anordna assistans som ersätts med assistansersättning, eftersom den försäkrade själv kan betala assistansanordnaren. Det innebär också att de som anställt personliga assistenter kan få ersättning trots att de inte gjort en anmälan till IVO. Precis som tidigare kan assistansersättning betalas ut för assistans som utförs av en kommun eller ett landsting som inte gjort en anmälan till IVO.

## Överväganden och förslag

Försäkringskassan föreslår en ändring i 51 kap. 16 § SFB.

### *Nuvarande lydelse:*

Assistansersättning enligt 14 § betalas inte ut om assistansen har utförts av någon

1. som inte har fyllt 18 år
2. på arbetstid som överstiger den tid som anges i 2-4 §§ lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete, 5-10 b §§ arbetstidslagen (1982:673) eller kollektivavtal som uppfyller kraven i 3 § arbetstidslagen eller
3. som till följd av ålderdom, sjukdom eller liknande orsak saknar förmåga att utföra arbete som personlig assistent.

Om assistansen har utförts av någon som är bosatt i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, betalas assistansersättning ut enligt 14 § endast om det finns särskilda skäl.

### *Föreslagen lydelse:*

Assistansersättning enligt 14 § betalas inte ut om assistansen har utförts av någon

1. som inte har fyllt 18 år
2. på arbetstid som överstiger den tid som anges i 2-4 §§ lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete, 5-10 b §§ arbetstidslagen (1982:673) eller kollektivavtal som uppfyller kraven i 3 § arbetstidslagen eller
3. som till följd av ålderdom, sjukdom eller liknande orsak saknar förmåga att utföra arbete som personlig assistent.

Om assistansen har utförts av någon som är bosatt i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, betalas assistansersättning ut enligt 14 § endast om det finns särskilda skäl.

*Om assistansen utförts utan att kravet på tillstånd eller anmälan enligt 23 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade var uppfyllt när assistansen utfördes, betalas assistansersättning ut enligt 14 § endast om det finns särskilda skäl.*

Följden av den tillämpning som följer av HFD:s dom är att försäkrade kan anlita anordnare som inte ansökt om tillstånd, anordnare som inte har beviljats tillstånd och anordnare som fått sitt tillstånd indraget av IVO och ändå få assistansersättning utbetald. En annan följd är att de som anställt personliga assistenter kan få ersättning trots att de inte gjort en anmälan till IVO.

En effekt av HFD:s dom kan därför bli ett ökat antal aktörer på marknaden som inte har tillstånd och som kan vara olämpliga att anordna personlig assistans. Detta eftersom tillstånd från IVO att bedriva personliga assistans i praktiken inte är nödvändigt så länge utbetalningen sker till den försäkrade själv. I de fallen har anordnarens insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten, lämplighet och ekonomiska förutsättningar inte prövats eller redan bedömts otillräckliga. Det kan leda till att den försäkrade hamnar i en synnerligen utsatt situation. Försäkringskassan ser därför en ökad risk för att assistans inte utförs eller utförs bristfälligt.

IVO har tillsyn över all verksamhet enligt LSS, bl.a. personlig assistans. Det borde innebära svårigheter för IVO att utöva denna tillsyn om de inte har kännedom om alla anordnare som bedriver verksamheter med personlig assistans där tillstånd saknas. Detsamma borde gälla för de som själva anställer personliga assistenter men inte har anmält det till IVO och kommuner och landsting som inte gjort en anmälan.

Försäkringskassan har enligt 110 kap. 42 a § SFB en skyldighet att anmäla till IVO om det finns anledning att anta att lämpligheten för att bedriva verksamhet med personlig assistans kan ifrågasättas när det gäller någon som har tillstånd enligt 23 § LSS. Den bestämmelsen omfattar inte de fall där Försäkringskassan betalar ut ersättningen till den försäkrade som i sin tur betalar en anordnare utan tillstånd. IVO har inte samma möjlighet att upptäcka att anordnare bedriver verksamhet utan tillstånd som Försäkringskassan har. Om den försäkrade får assistansersättning finns den informationen hos Försäkringskassan. Försäkringskassan bör därför få möjlighet att anmäla till IVO att assistans utförs av någon som saknar tillstånd (jfr 110 kap. 42 a § SFB). Detsamma bör gälla för situationer där anmälan inte har gjorts. Med dessa förändringar skulle IVO ges möjlighet att snabbt vidta nödvändiga tillsynsåtgärder. Försäkringskassan avser att närmare analysera frågan och därefter återkomma till regeringen.

HFD har bedömt att det ligger i linje med de mål som motiverat reglerna om tillståndsplikt att vägra utbetalning när anordnaren saknar tillstånd (jfr HFD:s dom i mål nr 6518-17). Försäkringskassan anser att det ligger i linje med målen att vägra utbetalning när kraven i 23 § LSS inte är uppfyllda, oavsett om det är fråga om en anordnare, en kommun, ett landsting eller någon som anställer sina assistenter. Lagstiftaren har ansett att samtliga situationer ska regleras genom en skyldighet att antingen ansöka om tillstånd eller göra en anmälan. Det är naturligt att det finns en uppdelning i anmälningsplikt och tillståndsplikt. Den enskilde har en långtgående rätt att anställa egna assistenter och kommunen har en långtgående skyldighet att utföra assistans. Privata assistansanordnare har varken en motsvarande rätt eller skyldighet. Det finns alltså ett behov av tillsyn i samtliga fall. Försäkringskassan anser därför att det saknas skäl att behandla

de situationer där det finns en anmälningsplikt annorlunda än situationer där det finns en tillståndsplikt. Försäkringskassan föreslår därför att ett tillägg görs i 51 kap. SFB med syftet att den tillämpning som Försäkringskassan hade innan HFD:s dom återställs. Försäkringskassan föreslår även att situationer där en kommun eller ett landsting inte gjort en anmälan ska omfattas.

Försäkringskassan föreslår vidare att det i vissa speciella situationer ska finnas en möjlighet att undantagsvis betala ut ersättning trots att kravet på tillstånd eller anmälan inte är uppfyllt. Detta för att säkerställa att all den assistans som den försäkrade har rätt till också blir utförd. Det ska vara fråga om situationer där den försäkrade annars skulle kunna riskera ett avbrott i den assistansersättning som kan betalas ut utan att själv ha kunnat påverka situationen. Det skulle kunna röra sig om situationer där den försäkrades anordnare får sitt tillstånd återkallat och den försäkrade väljer att omedelbart själv anställa sina assistenter. Ett kortare glapp bör då kunna accepteras innan den försäkrade gör en anmälan till IVO. Det går inte att utesluta att andra liknande situationer kan uppstå. Det ska dock krävas dels att den uppkomna situationen kan antas vara övergående, dels att det framstår som oskäligt för den försäkrade om assistansersättning inte kan betalas ut. För att markera den restriktivitet som bör gälla föreslår Försäkringskassan att kraven i 23 § LSS måste vara uppfyllda för att betala ut assistansersättning eller att det i annat fall finns särskilda skäl.

Eftersom det är fråga om en utbetalningsbestämmelse bör ändringen lämpligen införas i 51 kap. 16 § SFB (jfr prop. 2017/18:159).

Till denna skrivelse fogas förslag till ändring i 51 kap. 16 § socialförsäkringsbalken (2010:110) (bilaga med författningsförslag).

## **Kostnader, konsekvenser och ikraftträdande**

### **Förvaltningskostnader**

Förslaget bedöms inte medföra några ökade förvaltningskostnader, eftersom det till största delen innebär en återgång till den hantering som gällde innan HFD:s dom. Försäkringskassan bedömer inte heller att några mer omfattande IT-utvecklingskostnader uppstår.

### **Försäkringskostnader**

Försäkringskostnaderna bedöms inte förändras i någon större utsträckning, eftersom de försäkrade i de fall där utbetalning inte skulle ske sannolikt kommer att få sin assistans ordnad på annat sätt, t.ex. genom att anlita en anordnare med tillstånd.

### **Konsekvenser för felaktiga utbetalningar**

Krav på tillstånd infördes för att kunna kontrollera att assistansersättningen betalas ut till anordnare som är lämpliga att bedriva verksamhet med personlig assistans. Detta förslag anses bidra till att dessa kontroller får den effekt som avsågs eftersom tillståndsprövningen i sig är en bedömning av lämpligheten att bedriva personlig assistans, och att oseriösa anordnaren har mindre möjlighet

att verka på assistansmarknaden. Kravet på anmälan för de som själva anställer personliga assistenter får anses medföra en större möjlighet till tillsyn av assistans som utförs med offentliga medel och att ersättningen används till det den är avsedd för. Detsamma gäller när en kommun eller ett landsting utför assistansen.

Förslaget bidrar till att säkerställa en god kontroll av utbetalning av assistansersättning för att motverka överutnyttjande, brottsligt nyttjande och att förhindra felaktiga utbetalningar.

**Konsekvenser för den enskilde brukaren**

Om tillstånd saknas eller inte har prövats för en anordnare finns risk för bristande kvalitet i utförandet, som skulle kunna få stora negativa konsekvenser för den enskilde brukaren. Det går inte att förutsätta att alla brukare får kännedom om att den anordnare de väljer saknar tillstånd eller saknar tillstånd för den grupp den försäkrade tillhör. Om ingen anmälan har gjorts av den som själv anställer personliga assistenter kan tillsynen försvåras och fördröjas. Tillsyn kan vara viktig till exempel när den enskilde inte kan bevaka sina intressen.

**Ikraftträdande**

Försäkringskassan föreslår att ändringen ska träda i kraft snarast möjligt. Ändringen kräver ingen omfattande IT-utveckling på Försäkringskassan utan kan börja tillämpas omedelbart.

Äldre bestämmelser bör dock gälla för assistansersättning som avser tid före ikraftträdandet. I annat fall skulle ett nytt krav införas retroaktivt, vilket skulle kunna få negativa konsekvenser för de försäkrade.

Beslut i detta ärende har fattats av rättschef Mikael Westberg i närvaro av verksamhetsområdeschef Andreas Larsson och rättslig expert David Wollein Waldetoft, den senare som föredragande.

Mikael Westberg

David Wollein Waldetoft

**Författningsförslag****Förslag till lag om ändring i Socialförsäkringsbalken (2010:110).**

Häri genom föreskrivs att 51 kap. 16 § Socialförsäkringsbalken (2010:110) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**51 kap.**16 §<sup>1</sup>

Assistansersättning enligt 14 § betalas inte ut om assistansen har utförts av någon

1. som inte har fyllt 18 år,
2. på arbetstid som överstiger den tid som anges i 2-4 §§ lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete, 5-10 b §§ arbetstidslagen (1982:673) eller kollektivavtal som uppfyller kraven i 3 § arbetstidslagen, eller
3. som till följd av ålderdom, sjukdom eller liknande orsak saknar förmåga att utföra arbete som personlig assistent.

Om assistansen har utförts av någon som är bosatt utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, betalas assistansersättning ut enligt 14 § endast om det finns särskilda skäl.

*Om assistansen utförts utan att kravet på tillstånd eller anmälan enligt 23 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade var uppfyllt när assistansen utfördes, betalas assistansersättning ut enligt 14 § endast om det finns särskilda skäl.*

- 
1. Denna lag träder i kraft den xx 2020.
  2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för assistansersättning som avser tid före ikraftträdandet.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2012:935.