

Lagrådsremiss

Vissa förslag om personlig assistans

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 8 januari 2018

Annika Strandhäll

Kjell Rempner
(Socialdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Lagrådsremissen innehåller förslag till ändringar i socialförsäkringsbalken som innebär att tvåårsomprövningen av rätten till assistansersättning tas bort. Försäkringskassan ska vara skyldig att ompröva rätten till assistansersättning i den utsträckning som denna rätt har minskat i omfattning på grund av väsentligt ändrade förhållanden som är hänförliga till den försäkrade. Det föreslås också ändringar i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Ändringarna innebär att personlig assistans ska kunna beviljas för

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 (beredskap), och

3. tid när en assistent behöver vara närvarande i samband med en aktivitet utanför den enskildes hem på grund av att ett hjälpbehov kan förväntas uppstå.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2018.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Författningsförslag	4
2.1	Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.....	4
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade	6
3	Ärendet och dess beredning	7
4	Bakgrund.....	7
4.1	Väntetid, beredskap och aktiviteter utanför hemmet	8
4.1.1	Försäkringskassans tidigare tillämpning av väntetid och beredskap under dygnsvila	8
4.1.2	Försäkringskassans tidigare ställningstagande om aktiviteter utanför hemmet	9
4.2	Tvåårsomprövning av rätten till assistansersättning	10
5	Överväganden och förslag	11
5.1	Väntetid, beredskap och aktiviteter utanför hemmet bör ingå i personlig assistans för andra personliga behov	11
5.2	Beräkning av ersättning för väntetid och tid för beredskap.....	16
5.3	Omprövning av rätten till assistansersättning.....	18
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	22
7	Konsekvensbeskrivning	23
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	27
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian	30
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	31
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	34

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i socialförsäkringsbalken,
2. lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken dels att 51 kap. 11 och 12 §§ ska ha följande lydelse, dels att det ska införas en ny paragraf, 51 kap. 11 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

51 kap.

11 §¹

Assistansersättning lämnas med ett särskilt angivet belopp per timme. Det eller de belopp som assistansersättning lämnas med ska för varje år bestämmas som schablonbelopp som beräknas med ledning av de uppskattade kostnaderna för att få assistans. *Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om schablonbelopp för assistansersättningen.*

Assistansersättning lämnas med ett särskilt angivet belopp per timme. Det eller de belopp som assistansersättning lämnas med ska för varje år bestämmas som schablonbelopp som beräknas med ledning av de uppskattade kostnaderna för att få assistans.

Om det finns särskilda skäl kan ersättning till en försäkrad efter ansökan lämnas med ett högre belopp än det schablonbelopp med vilket assistansersättning ska lämnas till den försäkrade enligt vad som följer av första stycket. Ersättningen får dock inte överstiga schablonbeloppet med mer än 12 procent.

Assistansersättning som betalas ut enligt 16 § andra stycket lämnas med skäligt belopp.

11 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen

1. meddela ytterligare föreskrifter om schablonbelopp för assistansersättningen enligt 11 § första stycket, och

¹ Senaste lydelse 2016:1288.

2. meddela föreskrifter om i vilken omfattning tid som avses i 9 a § andra stycket 1 och 2 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade berättigar till assistansersättning.

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 i den utsträckning som denna rätt har minskat i omfattning på grund av väsentligt ändrade förhållanden som är hänförliga till den försäkrade.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2018.
 2. Den äldre bestämmelsen i 51 kap. 12 § gäller fortfarande för omprövningsbeslut som har meddelats före ikraftträdandet.

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

Härigenom föreskrivs att 9 a § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade 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. *Personlig assistans för andra personliga behov avser 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 (beredskap), och

3. tid när en assistent behöver vara närvarande i samband med en aktivitet utanför den enskildes hem på grund av att ett hjälpbehov 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.

1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2018.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för personlig assistans som avser tid före ikraftträdandet.

¹ Senaste lydelse 2017:39.

3 Ärendet och dess beredning

Den 14 november 2017 aviserade regeringen ett åtgärdspaket för den statliga assistansersättningen. Regeringen uttalade att den anser att Försäkringskassan under en period ska upphöra med tvåårsomprövningar av rätten till assistansersättning samt att personlig assistans ska kunna beviljas för tid mellan insatser under dygnsvila och vid aktiviteter utanför hemmet. Åtgärdsförslagen föregicks av signaler till regeringen om en snabbt förändrad och oförutsägbar situation för många assistansberättigade. Den 20 oktober 2017 inkom Försäkringskassan med en skrivelse till regeringen där myndigheten meddelade att tillämpningen av Högsta förvaltningsdomstolens dom 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). Försäkringskassans tillämpning av vissa tidigare domar fick också genomslag med början 2015. Rapporter som regeringen tog del av, bl.a. Försäkringskassans svar på ett uppdrag i regleringsbrevet för 2016, visade att två domar från Högsta förvaltningsdomstolen medfört att färre personer har rätt till assistansersättning för det femte grundläggande behovet annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade (HFD 2015 ref. 46 och HFD 2012 ref. 41). Försäkringskassan förtydligade tillämpningen utifrån dessa domar stegvis under 2015 och 2016, vilket medförde en påverkan för enskilda med omfattande och ofta särskilt komplexa hjälpbehov.

Utifrån delar av regeringens åtgärdspaket för assistansen har en arbetsgrupp vid Socialdepartementet utarbetat promemorian Vissa förslag om personlig assistans. I promemorian lämnas förslag till ändringar i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade som syftar till att en personlig assistent ska kunna finnas till hands för den som är assistansberättigad i väntan på att hjälpbehov uppstår. Vidare föreslås att bestämmelsen om tvåårsomprövning av assistansersättning i socialförsäkringsbalken ska tas bort. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Socialdepartementet (dnr S2017/06849/FST). I denna lagrådsremiss behandlas de förslag som läggs fram i promemorian.

4 Bakgrund

Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och lagstiftningen om assistansersättning (numera i socialförsäkringsbalken) 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 bl.a. praxis- och kostnadsutvecklingen på området. Det har vidare funnits anledning att se över hur LSS-insatserna utvecklats och förmår uppfylla syftet med lagstiftningen. Mot bakgrund av det beslutade regeringen 2016 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.

Sedan hösten 2015 har vägledande domar fått stor påverkan på Försäkringskassans tolkning och tillämpning av assistansersättningen. Det har bland annat inneburit att vissa behov som tidigare har tillgodosetts inom ramen för assistansersättning inte längre tillgodoses genom denna ersättning i samma utsträckning. Det rättsliga ställningstagande som Försäkringskassan beslutade utifrån Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2017 ref. 27 har även inneburit att assistansersättningen i sig förändrats. Enligt ställningstagandet ska assistansersättning inte längre beviljas för väntetid, beredskap och tid mellan insatser vid aktiviteter utanför hemmet (FKRS 2017:05). Den nya tillämpningen medför att det i praktiken blir svårt att genomföra assistansen på ett sådant sätt att den uppfyller sitt syfte att främja delaktighet, självbestämmande och möjlighet att leva som andra. De senaste årens omfattande förändringar i 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.

4.1 Väntetid, beredskap och aktiviteter utanför hemmet

4.1.1 Försäkringskassans tidigare tillämpning av väntetid och beredskap under dygnsvila

Av 9 a § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade framgår att personlig assistans kan beviljas för grundläggande hjälpbehov (personlig hygien, måltider, av- och påklädning, kommunikation och annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade). Om det finns ett behov av personlig assistans för grundläggande hjälpbehov, kan assistans också beviljas för andra personliga behov.

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.

I Försäkringskassans vägledning anges att 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 – beviljas assistansersättning 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]). 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 tiden till 56 timmar per vecka. Det motsvarar 14 assistanstimmar för väntetid 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, t.ex. 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]).

4.1.2 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 beslutade sitt nya rättsliga ställningstagande (FKRS 2017:05), med anledning av Högsta förvaltningsdomstolens dom HFD 2017 ref. 27. 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 enligt samma ställningstagande 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 det 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 Försäkringskassans upphävda rättsliga ställningstagande FKRS 2012:05 uttalas att dubbel assistans som regel endast beviljas för aktiva moment, såvida det inte är förenat med allvarliga hälsorisker och det inte är fråga om behov av tillsyn mellan insatserna.

4.2 Tvåårsomprövning av rätten till assistansersättning

Enligt 51 kap. 12 § socialförsäkringsbalken (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. Av 51 kap. 12 § andra stycket SFB framgår att tvåårsomprövningar inte ska 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. Det ansågs därför inte vara motiverat med återkommande omprövningar i dessa fall (prop. 2000/01:5 s. 14).

Enligt 51 kap. 12 § SFB ska omprövning också göras på grund av väsentligt ändrade förhållanden. Ändrade förhållanden är enligt Försäkringskassans tillämpning 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 t.ex. 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 bör ingå i personlig assistans för andra personliga behov

Regeringens förslag: Personlig assistans för andra personliga behov ska även avse

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 (beredskap), och

3. tid när en assistent behöver vara närvarande i samband med en aktivitet utanför den enskildes hem på grund av att ett hjälpbehov kan förväntas uppstå.

Promemorians förslag: Överensstämmer i sak med regeringens förslag. Promemorians lagförslag är dock något annorlunda formulerat vad gäller personlig assistans i samband med en aktivitet utanför hemmet. Till skillnad från vad regeringen uttalar i denna lagrådsremiss görs i promemorian bedömningen att resor till och från en aktivitet inte omfattas av den föreslagna bestämmelsen.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrar sig tillstyrker förslaget i sak eller har inga invändningar mot förslaget i sak, däribland Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting

(SKL) och *Kammarrätten i Jönköping*. Enligt *Stockholms stad* innebär emellertid förslaget långtgående preciseringar att förutsättningarna för en individuell behovsbedömning försvinner. *Stockholms stad* anmärker att förslaget genom preciseringarna avviker från lagens utformning i övrigt. *Försäkringskassan* anser att det bör framgå av lagtexten att andra personliga behov än sådana som omfattas av förslaget fortfarande måste vara kvalificerade. SKL och *Tranås kommun* efterlyser en övergångsbestämmelse så att kommunerna kan kompenseras för sina ökade kostnader för väntetid och beredskap under perioden den 20 oktober 2017–30 mars 2018. SKL och *Strömsunds kommun* anser även att kommunerna bör kompenseras för kostnadsökningar inom personlig assistans till följd av *Försäkringskassans* hårdare tillämpning från 2015. *Funktionsrätt Sverige* och *Stiftarna av Independent Living i Sverige (STIL)* befärar att formuleringen ”utanför den plats där den enskilde regelbundet vistas” i promemorians lagförslag kan äventyra rätten till personlig assistans i samband med arbete och studier. *Arbetsgivarföreningen – KFO* noterar att uttrycket kan få en vidare betydelse än vad som är tänkt och att det bör förtydligas att det är fråga om det ställe där människor bor, dvs. hemmet. *Funktionsrätt Sverige* och *STIL* anser vidare att rekvisitet ”inte tillgodoses av annan” i samma bestämmelse bör utgå. Flera remissinstanser, bl.a. *Funktionsrätt Sverige*, *STIL*, *KFO*, *Autism- och Aspergerförbundet* och *Riksförbundet för barn-, unga och vuxna med utvecklingsstörning (FUB)* framhåller att resor bör omfattas av den föreslagna bestämmelsen. *KFO*, *Intressegruppen för Assistansberättigade (IfA)*, *Neuroförbundet* och *Vårdföretagarna Almega* anmärker att förslaget även bör omfatta personlig assistans i hemmet. Ett flertal remissinstanser, bl.a. *Funktionsrätt Sverige*, *STIL* och *FUB* efterlyser även förslag och förtydliganden vad gäller dubbel assistans.

Skälen för regeringens förslag: Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) meddelade den 13 juni 2017 en dom om rätten till personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), HFD 2017 ref. 27. I domen uttalar HFD att inte alla personliga behov ger rätt till personlig assistans enligt bestämmelsen i 9 a § andra stycket LSS. Det särskilda stöd som den funktionshindrade behöver ska också i någon mening vara kvalificerat för att grunda en rätt till personlig assistans enligt bestämmelsen. Detta krav får enligt HFD anses innefatta att den personliga assistentens insats ska ha en direkt och konkret koppling till ett individuellt behov av hjälp i det dagliga livet.

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 uppstå för enskilda. Myndighetens bedömning är att assistansersättning inte längre kan beviljas för väntetid, beredskap och för tid mellan preciserade hjälpbehov i samband med aktiviteter utanför hemmet. I praktiken följer många kommuner *Försäkringskassans* ställningstaganden om assistansersättning vid tillämpning av bestämmelserna om personlig assistans i LSS.

LSS ska främja jämlikhet i levnadsvillkor, självbestämmande och full delaktighet i samhällslivet. Regeringen anser att en assistent på samma sätt som tidigare bör 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 dock möjligheten till assistans för tid mellan insatser utanför hemmet funnits under hela den tid som lagen gällt.

Regeringen anser mot denna bakgrund att rätten till personlig assistans för väntetid och beredskap under dygnsvila samt för tid mellan preciserade hjälpbehov i samband med aktiviteter utanför hemmet bör framgå av lag. 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 bör framhållas att avsikten med den nya regleringen varken är att utöka eller begränsa den rätt till personlig assistans som har funnits enligt tillämpningen före Försäkringskassans rättsliga ställningstagande FKRS 2017:05.

En rättsäker och förutsebar tillämpning förutsätter att bestämmelsen är tydlig för tillämparna och enskilda, vilket innebär att det måste finnas ett visst mått av precision i bestämmelsen. Regeringen delar således inte *Stockholms stads* uppfattning att det är tillräckligt med en mindre justering av lagtexten kombinerat med ett förarbetsuttalande om att tidigare tillämpning åter ska gälla. Regeringen anser inte att förutsättningarna för en individuell behovsprövning försvinner med den nu föreslagna regleringen.

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). Till skillnad från *Försäkringskassan* anser regeringen inte att det är nödvändigt att i lagbestämmelsen reglera att personlig assistans för andra personliga behov än sådana som nu avses förutsätter ett behov av en kvalificerad hjälpinsats.

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. Den nya bestämmelsen om sådan assistans bör därför ha det rättsliga ställningstagandet som förebild.

Det rättsliga ställningstagandet och promemorians lagförslag avser enligt sin ordalydelse rätten till personlig assistans vid aktiviteter "utanför den plats där den enskilde regelbundet vistas". Innebörden av skrivningen är oklar. Som *Funktionsrätt Sverige* påpekar är det vanligt att assistansberättigade personer vistas regelbundet på andra platser än i hemmet, t.ex. på arbetsplatser och i utbildningslokaler. Det bör enligt regeringens mening undvikas att den nya bestämmelsen skulle kunna förstås som en inskränkning av rätten till personlig assistans i samband med regelbundna aktiviteter i samhället såsom arbete, arbetsträning eller studier (jfr prop. 1992/93:159 s. 64). Regeringen anser mot angiven bakgrund, i likhet med *Funktionsrätt Sverige*, att bestämmelsen bör

reglera rätten till personlig assistans vid aktiviteter ”utanför den enskildes hem”.

Begreppet hem får i detta sammanhang anses innebära en plats där den enskilde regelmässigt tillbringa sin dygnsvila. Denna fråga bör bedömas med ledning av bestämmelsen i 7 § andra stycket folkbokföringslagen (1991:481). Enligt denna bestämmelse ska en person anses regelmässigt tillbringa sin dygnsvila på en fastighet där han eller hon under sin normala livsföring tillbringa dygnsvilan minst en gång i veckan eller i samma omfattning men med en annan förläggning i tiden. En enskild kan således i vissa fall bedömas ha fler än ett hem, t.ex. vid växelvis boende. Det bör framhållas att en extensiv tolkning av begreppet hem inte utökar tillämpningsområdet för den nya bestämmelsen.

Humana Assistans AB gör gällande att en reglering av rätten till assistans mellan preciserade hjälpbehov vid aktiviteter utanför hemmet motsatsvis kan förstås som att tid mellan aktiva insatser i hemmet inte kan vara assistansgrundande. *Humana Assistans AB* anför att rättsläget i dag får betraktas som oklart och att Försäkringskassans restriktiva tillämpning saknar stöd i lag, förarbeten och prejudikat. Flera andra remissinstanser, bl.a. *Intressegruppen för Assistansberättigade (IfA)* och *Neuroförbundet*, anser att lagförslaget även bör gälla för assistans mellan aktiva insatser i hemmet.

Avsikten med regeringens förslag är att neutralisera de effekter som följer av Försäkringskassans rättsliga ställningstagande (FKRS 2017:05), som innebär att viss hjälp till den försäkrade aldrig kan anses vara kvalificerad. Syftet är varken att utöka eller begränsa den rätt till personlig assistans som har funnits enligt tillämpningen före det rättsliga ställningstagandet. Försäkringskassan har inte genom det aktuella ställningstagandet ändrat sin syn på rätt till assistansersättning för tid mellan preciserade hjälpbehov i hemmet. Frågan om personlig assistans för tid mellan aktiva insatser i hemmet behandlas därför inte i detta lagstiftningsärende. Den föreslagna regleringen innebär inte någon ändring av rättsläget vad gäller rätten till sådan assistans.

Enligt Försäkringskassans rättsliga ställningstagande (FKRS 2012:05) och promemorians lagförslag är det en förutsättning för personlig assistans i samband med aktiviteter utanför hemmet att det hjälpbehov som kan uppstå ”inte tillgodoses av annan”. Ett flertal remissinstanser, bl.a. Funktionsrätt Sverige och *Stiftarna av Independent Living i Sverige (STIL)* anser att rekvisitet ”inte tillgodoses av annan” i bestämmelsen kan missförstås och att det därför bör utgå. Enligt regeringens bedömning torde detta rekvisit inte ha någon vidare innebörd än det grundläggande rekvisitet för att beviljas en insats enligt 7 § första stycket LSS, nämligen att behovet ”inte tillgodoses på annat sätt” (jfr prop. 1992/93:159 s 172). Detta rekvisit har även tagits in i 9 a § andra stycket LSS i fråga om personlig assistans för andra personliga behov. Det får därför anses vara överflödigt att i den nya bestämmelsen särskilt ange att hjälpbehovet inte tillgodoses av annan. Frågan berörs närmare i författningskommentaren, se avsnitt 8.2.

Flera remissinstanser, bl.a. Funktionsrätt Sverige, IfA och STIL, anser att bestämmelsen om personlig assistans i samband med aktiviteter utanför hemmet även ska gälla i fråga om samtidig assistans från två assistenter (dubbel assistans). Enligt Försäkringskassans rättsliga

ställningstagande (FKRS 2017:05) ska vid dubbel assistans i samband med aktiviteter utanför hemmet bedömningsen av hur assistenten behöver hjälpa den enskilde göras för varje assistent. För rätt till ersättning för dubbel assistans måste enligt ställningstagandet varje assistents insats var för sig räknas som kvalificerad. Den föreslagna lagändringen innebär att *en* assistents insats mellan de preciserade hjälpbehoven inte behöver räknas som kvalificerad. Det är enligt bestämmelsen tillräckligt att en assistent behöver vara närvarande för att ett hjälpbehov kan förväntas uppstå. Frågan om rätt till personlig assistans från ytterligare en assistent regleras däremot inte i den föreslagna bestämmelsen. Vad gäller rätten till sådan assistans innebär inte lagändringen någon ändring i förhållande till tidigare tillämpning.

I promemorian görs bedömningen att resor till och från en aktivitet inte omfattas av den föreslagna bestämmelsen. Flera remissinstanser, bl.a. Funktionsrätt Sverige, IfA, STIL, *Arbetsgivarföreningen – KFO*, *Riksförbundet för barn-, unga och vuxna med utvecklingsstörning (FUB)* och *Föreningen JAG*, har invändningar mot denna begränsning. Arbetsgivarföreningen – KFO anför att en resa till och från en aktivitet bör betraktas som en del av den sammanhängande hjälpinsats som aktiviteten utgör. Regeringen delar detta synsätt. Det måste anses ligga i sakens natur att resan till och från en aktivitet utgör en del av aktiviteten. En ordning där det är svårare att få personlig assistans för resan till och från aktiviteten än för själva aktiviteten skulle motverka målet att assistansberättigade ska kunna leva som andra och vara delaktiga i samhället (jfr 5 § LSS). Den föreslagna bestämmelsen reglerar assistans ”i samband med en aktivitet”. Enligt regeringens mening är det väl förenligt med bestämmelsens lydelse att anse att resan utförs i samband med aktiviteten. Det sagda innebär sammanfattningsvis att även tiden mellan preciserade hjälpbehov under en resa bör berättiga till personlig assistans.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), *Riksföreningen för socialt ansvarig samordnare* och *Tranås kommun* anför att det bör införas en övergångsreglering som möjliggör ekonomisk kompensation för kommunerna för de ökade kostnader som har uppstått för väntetid och beredskap under tiden från Försäkringskassans rättsliga ställningstagande (2017:05) till ikraftträdandet. Några remissinstanser, bl.a. *SKL* och *Strömsunds kommun*, anser vidare att kommunerna bör kompenseras för kostnadsökningar inom personlig assistans enligt LSS som en följd av Försäkringskassans hårdare tillämpning från 2015. Regeringen kan i denna del endast konstatera att frågan om ekonomisk kompensation till kommunerna inte har behandlats i den remitterade promemorian. Det ingår därför inte i detta lagstiftningsärende att lämna något sådant förslag.

5.2 Beräkning av ersättning för väntetid och tid för beredskap

Regeringens förslag: En bestämmelse i socialförsäkringsbalken ska upplysa om möjligheten för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om i vilken omfattning väntetid och tid för beredskap berättigar till assistansersättning.

Regeringens bedömning: Försäkringskassan bör bemyndigas att meddela föreskrifter om i vilken omfattning väntetid och tid för beredskap berättigar till assistansersättning.

Promemorians förslag: Överensstämmer inte med regeringens förslag och bedömning. I promemorian föreslås ett bemyndigande i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och att bestämmelser om beräkning av väntetid och tid för beredskap ska tas in i förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Remissinstanserna: Merparten av de remissinstanser som yttrar sig avstyrker förslaget eller lämnar kritiska synpunkter. *Försäkringskassan* anmärker att förordningen om stöd och service till vissa funktionshindrade inte är tillämplig i fråga om assistansersättning. *Socialstyrelsen* tillstyrker förslaget men framhåller att det i dag kan finnas kommuner som beviljar mer än en fjärdedel respektive en sjundedel av tiden för väntetid och beredskap. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* och *Tranås kommun* avstyrker förslaget med hänvisning till att det utgör ett omotiverat ingrepp i den kommunala självstyrelsen. SKL påpekar att flertalet kommuner använder andra beräkningsmodeller än Försäkringskassan. Flera intresseorganisationer, bl.a. *Funktionsrätt Sverige*, *Autism- och Aspergerförbundet* och *Intressegruppen för Assistansberättigade (IfA)*, anser att ersättningsnivåerna bör höjas. IfA anmärker att flera kommuner tillämpar en så låg ersättning att faktiska kostnader inte täcks och anför att den kommunala ersättningen inte bör få vara lägre än den statliga. *Strömsunds kommun* påpekar att Försäkringskassans tidsberäkning inte täcker kommunens faktiska kostnader för jour och beredskap enligt kollektivavtal. *Svenska Kommunalarbetarförbundet* anför att ersättningsnivåerna är för låga men att promemorians förslag ändå är rimligt i avvaktan på hanteringen av LSS-utredningens förslag. *Humana Assistans AB* avstyrker förslaget och anmärker att ersättningen för väntetid och beredskap bör motsvara kostnaderna för att utföra insatsen. Enligt Humana Assistans AB gör förslaget rättsläget enligt LSS än mer osäkert.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: 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 socialförsäkringsbalken (SFB). Bestämmelserna om assistansersättning är inte bindande för kommunerna vid deras tillämning av LSS.

De grundläggande bestämmelserna om personlig assistans i LSS är emellertid tillämpliga även på assistansersättning (se 51 kap. 2 § SFB).

I promemorian föreslås att de angivna nivåerna (en fjärdedel respektive en sjundedel) ska tillämpas fortsättningsvis och även gälla för personlig assistans enligt LSS. Remissinstanserna är övervägande kritiska till promemorians förslag. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* och *Tranås kommun* anmärker att de flesta kommuner i dag beräknar ersättning för väntetid och beredskap på ett annat sätt än Försäkringskassan. SKL och Tranås kommun anför att förslaget utgör ett omotiverat ingrepp i den kommunala självstyrelsen samt att övervägandena och konsekvensanalysen är bristfälliga. De båda remissinstanserna påpekar vidare att det för kommunerna i detta sammanhang är ersättningsnivån som är väsentlig, inte tidsberäkningen. SKL, Tranås kommun och *Riksföreningen för socialt ansvarig samordnare* anser att bestämmelsen inte torde behövas för kommunernas del. *Socialstyrelsen* påtalar att det kan finnas kommuner som beviljar personlig assistans i aktuella situationer med mer än en fjärdedel respektive en sjundedel av tiden. Flera remissinstanser, bl.a. *Funktionsrätt Sverige*, *Autism- och Aspergerförbundet* och *Intressegruppen för Assistansberättigade (IfA)*, anser att ersättningsnivåerna behöver höjas. *Humana Assistans AB* lyfter fram tillämpningsproblem med den föreslagna regleringen.

Syftet med regeringens förslag är endast att återställa den ordning som har gällt före Försäkringskassans rättsliga ställningstagande med anledning av HFD 2017 ref. 27 (FKRS 2017:05). Att uppnå enhetliga ersättningsnivåer för väntetid och beredskap på kommunal nivå ligger utanför detta syfte. Frågan kräver dessutom särskilda överväganden, som inte är möjliga att göra i detta sammanhang. Regeringen anser därför att det inte nu bör införas någon reglering om ersättningsnivåerna för väntetid och beredskap enligt LSS. Det blir således även fortsättningsvis i dessa fall en fråga för kommunerna och ytterst förvaltningsdomstolarna att avgöra vilka kostnader för personlig assistans som ska anses vara skäliga och därmed ersättningsgrundande för den enskilde (jfr 9 § 2 LSS). Det ligger i sakens natur att rätten till biträde av en personlig assistent enligt 9 § 2 LSS måste gälla under hela väntetiden eller hela tiden för beredskap. Någon reglering om beräkning av väntetid och tid för beredskap behövs därför inte vad gäller denna insats.

Som anges ovan är syftet med regeringens förslag att återställa den ordning som har gällt före Försäkringskassans rättsliga ställningstagande (FKRS 2017:05). De nuvarande ersättningsnivåerna för väntetid och beredskap (en fjärdedel respektive en sjundedel) har gällt oförändrade inom assistansersättningen sedan 1994. Enligt regeringens mening får ersättningsnivåerna betraktas som etablerade och väl avvägda. De bör därför tillämpas även fortsättningsvis inom assistansersättningen. I dag anges ersättningsnivåerna i 2 § Försäkringskassans föreskrifter om assistansersättning. Denna bestämmelse bör således fortsätta att tillämpas.

I huvudsak omfattas socialförsäkringsområdet i regleringshänseende av regeringens primära normgivningskompetens enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen (den s.k. restkompetensen). Att regeringen får meddela föreskrifter i ett visst ämne hindrar emellertid inte att riksdagen meddelar föreskrifter i samma ämne (8 kap. 8 § regeringsformen).

Regleringen på socialförsäkringsområdet finns också till största delen i lag (SFB). För att det ska vara tydligt i vilken utsträckning riksdagen genom lagstiftning har tagit till sig föreskriftsrätt inom regeringens primära normgivningsområde och för att markera gränsen för vad som även fortsatt kan regleras genom föreskrifter på lägre nivå bör det i lagen tas in en upplysning som tydliggör vilken föreskriftsrätt som regeringen har kvar med stöd av restkompetensen (se prop. 2008/09:200 s. 379).

Rätten till assistansersättning och beräkning av assistansersättning regleras i 51 kap. SFB. Enligt 4 § förordningen (1993:1091) om assistansersättning får Försäkringskassan meddela föreskrifter om beräkningen av assistansersättningen. Av 51 kap. 11 § första stycket SFB följer att regeringen får bemyndiga Försäkringskassan att meddela föreskrifter om schablonbeloppet för assistansersättning. Med hänsyn till att regeringen reglerar schablonbeloppets storlek i 5 § förordningen om assistansersättning kan bemyndigandet till Försäkringskassan i 4 § samma förordning inte avse något annat än verkställighetsföreskrifter. Den av Försäkringskassan meddelade föreskriften om ersättning för väntetid och tid för beredskap reglerar visserligen hur ersättning ska beräknas och synes därför i formell mening falla inom det givna bemyndigandet. Med hänsyn till föreskriftens faktiska innebörd – att ersättningen uppgår till en fjärdedel respektive en sjundedel av full timersättning för de aktuella situationerna – kan det dock även hävdas att föreskriften reglerar hur stor omfattning av väntetiden respektive beredskapstiden som berättigar till assistansersättning. För att det inte ska råda någon oklarhet om att det ryms inom regeringens kvarstående restkompetens att reglera ersättningsnivåerna i dessa fall bör det i SFB tas in en upplysningsbestämmelse som klargör att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om i vilken omfattning väntetid och beredskapstid enligt LSS berättigar till assistansersättning enligt SFB. Regeringen föreslår därför att det införs en sådan bestämmelse i SFB. Regeringen avser att bemyndiga Försäkringskassan att meddela föreskrifter av aktuellt slag.

5.3 Omprövning av rätten till assistansersättning

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

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

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

Promemorians förslag och bedömning: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag och bedömning. Promemorian innehåller inte något förslag som begränsar prövningsramen vid en omprövning.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som yttrar sig tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Försäkrings-*

kassan framhåller dock att lagändringen får en negativ effekt på möjligheten att säkerställa att rätt person får rätt ersättning. Försäkringskassan anser vidare att promemorians skrivningar om prövningen vid en ansökan om assistansersättning är missvisande. *Myndigheten för delaktighet* tillstyrker förslaget men påpekar att lagändringen innebär att personer med assistansersättning behandlas förmånligare än personer som ansöker om assistansersättning. Myndigheten konstaterar att personer med lika behov och förutsättningar därmed inte får jämlik tillgång till stöd. *Socialstyrelsen* framför att en ansökan från den försäkrade om fler timmar med assistansersättning inte i något fall bör leda till en fullständig omprövning av rätten till assistansersättning. *Riksförbundet för Rörelsehindrade Barn och Ungdomar (RBU)*, *Föreningen JAG* och *Humana Assistans AB* anser att en omprövning på grund av väsentligt ändrade förhållanden som är hänförliga till den försäkrade endast ska omfatta dessa ändrade förhållanden och inte innebära en fullständig omprövning av rätten till assistansersättning. Flera remissinstanser, bl.a. *Föreningen JAG*, *Riksförbundet för döva, hörselskadade barn och barn med språkstörning (DHB Flex)* och *Riksförbundet för barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning (FUB)*, anser att bestämmelsen om tvåårsomprövning bör tas bort permanent.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Utvecklingen av rättspraxis på assistansområdet får sitt största genomslag för enskilda i samband med de tvåårsomprövningar som Försäkringskassan gör. Dessa prövningar görs bl.a. 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 påverkan 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. Av dessa skäl bör bestämmelsen i socialförsäkringsbalken (SFB) om tvåårsomprövning av assistansersättning tillfälligt sättas ur spel. Regeringen föreslår därför att bestämmelsen upphävs.

Ett flertal remissinstanser, t.ex. *Föreningen JAG*, anser att bestämmelsen om tvåårsomprövning bör tas bort permanent. Enligt regeringens mening är emellertid en sådan bestämmelse principiellt sett motiverad i syfte att göra det möjligt för Försäkringskassan att se till att rätt person får rätt ersättning. Regeringens avsikt är därför att

lagändringen ska vara tillfällig. Bestämmelsen om tvåårsomprövning bör återinföras så snart det finns förutsättningar för det. Enligt regeringens uppfattning bör detta bli aktuellt tidigast 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 klagörande 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 regeringen skulle föreslå ny lagstiftning som påverkar rätten till assistansersättning, blir det en fråga för regeringen att i det sammanhanget ta ställning till vad som bör gälla i omprövningshänseende.

En omprövning enligt bestämmelsen kan 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 enligt regeringens mening att det endast är ändrade förhållanden som negativt påverkar den försäkrades rätt till assistansersättning som bör ligga till grund för omprövningen. Denna förutsättning bör framgå av bestämmelsen. Ett avsevärt ökat hjälpbehov hos den försäkrade som framkommer genom en ansökan om fler timmar med assistansersättning bör således inte innebära att Försäkringskassan ska göra en fullständig omprövning av rätten till assistansersättning enligt den aktuella bestämmelsen.

Försäkringskassan anser att promemorians skrivningar om ansökningssituationen ger intryck av att den försäkrade skulle kunna beviljas fler timmar med assistansersättning oavsett om det finns en sådan rätt eller inte vid tidpunkten för prövningen. Försäkringskassan framhåller att en försäkrad inte kan beviljas fler timmar om rätt till assistansersättning inte längre finns eller om det totala antalet beviljade assistanstimmar inte ska utökas vid tillämpning av gällande rätt vid tidpunkten för prövningen. Även andra remissinstanser, bl.a. *Funktionsrätt Sverige*, berör frågan och efterlyser förtydliganden av vad som gäller vid prövning av en ansökan om fler timmar med assistansersättning. Regeringen kan i denna del endast konstatera att den reglering som nu

föreslås avser omprövning. Någon ändring av Försäkringskassans prövningsram vid ansökningar följer inte av den föreslagna omprövningsregleringen.

I den nya bestämmelsen anges att en omprövning ska göras om rätten till assistansersättning har minskat i omfattning. Försäkringskassan anmärker att det bör framgå av lagtexten att omprövningsskyldigheten också gäller om rätten till assistansersättning har upphört. Att rätten har upphört är enligt regeringens mening det mest långtgående exemplet på när rätten har minskat i omfattning. Regeringen ser därför inte något behov av ett sådant förtydligande i bestämmelsen.

Enligt den nuvarande regleringen och promemorians lagförslag ska Försäkringskassan göra en fullständig prövning av den försäkrades rätt till assistansersättning, om förutsättningarna för omprövning är uppfyllda. Vid en sådan prövning ska prejudikat följas. *Riksförbundet för Rörelsehindrade Barn och Ungdomar (RBU)*, *Föreningen JAG* och *Humana Assistans AB* anser emellertid att en omprövning på grund av väsentligt ändrade förhållanden som är hänförliga till den försäkrade endast ska omfatta dessa ändrade förhållanden och inte innebära en fullständig omprövning av rätten till assistansersättning. Som framgår ovan är syftet med regeringens förslag att undvika att förändringar i rättspraxis får ingripande effekter för enskilda som redan har beviljats assistansersättning. Detta bör naturligtvis även gälla för försäkrade vars rätt till assistansersättning har minskat av andra orsaker än förändringar i rättspraxis. Syftet med förslaget skulle inte uppnås om en omprövning på grund av ett minskat hjälpbehov skulle kunna leda till indragning av assistansersättningen på grund av ett förändrat rättsläge vad gäller ett helt annat hjälpbehov. Regeringen finner mot denna bakgrund att en sådan ordning som föreslås av angivna remissinstanser stämmer väl överens med det övergripande syftet bakom regeringens förslag. Regeringen anser därför att omprövningen bör begränsas till de ändrade förhållanden som innebär att rätten till assistansersättning har minskat i omfattning. Av bestämmelsen bör således framgå att det är fråga om en partiell omprövning och inte en fullständig prövning av rätten till assistansersättning.

Socialstyrelsen anför att en ansökan från den försäkrade om fler timmar med assistansersättning inte i något fall bör leda till en omprövning av rätten till assistansersättning. En sådan kategorisk tolkning av bestämmelsen är dock inte möjlig att göra. Det skulle i något fall kunna tänkas att en försäkrad i en sådan ansökan i stället visar att rätten till assistansersättning har minskat i omfattning på grund av väsentligt ändrade förhållanden som är hänförliga till den försäkrade. Försäkringskassans skyldighet att göra en omprövning vid väsentligt ändrade förhållanden bör inte påverkas av på vilket sätt Försäkringskassan har fått vetskap om de ändrade förhållandena. En annan ordning skulle innebära att en försäkrad, vars rätt till assistansersättning har minskat i omfattning på grund av förhållanden som är hänförliga till honom eller henne, skulle kunna förhindra den lagstadgade omprövningen genom att redovisa dessa förhållanden i en ansökan till Försäkringskassan.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: De nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 april 2018.

Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för personlig assistans som avser tid före ikraftträdandet.

Den äldre omprövningsbestämmelsen i socialförsäkringsbalken ska fortfarande gälla om Försäkringskassan har meddelat omprövningsbeslutet före ikraftträdandet.

Promemorians förslag: Överensstämmer inte med regeringens förslag. I promemorian föreslås att lagändringarna ska träda i kraft den 31 mars 2018. Några övergångsbestämmelser föreslås inte i promemorian.

Remissinstanserna: *Försäkringskassan* anser att lagändringarna ska träda i kraft den 1 april 2018 samt efterlyser övergångsbestämmelser, *Förvaltningsrätten i Stockholm* anser att det bör tydliggöras genom en övergångsbestämmelse vilka bestämmelser som ska tillämpas vid en överprövning i domstol.

Skälen för regeringens förslag: De förslag som lämnas i denna lagrådsremiss har mycket stor betydelse för att tillförsäkra att personer som har beviljats personlig assistans får sina behov tillgodosedda. De nya bestämmelserna bör därför träda i kraft vid tidigast möjliga tidpunkt. I promemorian har bedömts att denna tidpunkt är den 31 mars 2018. *Försäkringskassan* påtalar emellertid att den föreslagna ikraftträdandetidpunkten för ändringarna i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) orsakar problem vid myndighetens månadsvisa hantering av assistansersättningen. Regeringen anser därför, i likhet med *Försäkringskassan*, att lagändringarna bör träda i kraft den 1 april 2018.

Försäkringskassan och *Förvaltningsrätten i Stockholm* har ställt frågan vilka bestämmelser som ska gälla i fråga om personlig assistans för tid före ikraftträdandet. Vad gäller denna fråga kan först nämnas att insatsen biträde av personlig assistent enligt 9 § 2 LSS till sin natur är sådan att den inte kan beviljas retroaktivt. Ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans enligt samma bestämmelse kan dock beviljas retroaktivt under förutsättning att den enskilde har haft faktiska kostnader för utförd personlig assistans. Assistansersättning får enligt 51 kap. 7 § socialförsäkringsbalken inte lämnas för längre tid tillbaka än en månad före den månad när ansökan gjorts.

Enligt regeringens mening talar grundläggande principer om rättsäkerhet och likabehandling för att den nya regleringen i LSS inte bör gälla för tid före ikraftträdandet (jfr rättsfallen RÅ 2003 ref. 88 och RÅ 2004 ref. 82). Att låta den nya regleringen gälla retroaktivt skulle bl.a. innebära att enskilda, som före ikraftträdandet har avstått från att anlita personlig assistans eller ansöka om assistansersättning i aktuella situationer, på ett omotiverat sätt kan hamna i ett sämre läge. Dessa personer får förutsättas ha grundat sina beslut på avsaknaden av en

uttrycklig lagreglering i frågan. Det sagda innebär att den nya bestämmelsen i 9 a § LSS inte bör gälla för tid före ikraftträdandet. Detta bör framgå av en övergångsbestämmelse. Regeringen lämnar därför ett sådant förslag.

Även vad gäller omprövningsbestämmelsen i 51 kap. 12 § socialförsäkringsbalken talar principerna om likabehandling och rättssäkerhet med styrka för att giltigheten av omprövningar som har genomförts före ikraftträdandet inte ska påverkas av den nya regleringen (jfr ovan angivna avgöranden). Att låta den nya bestämmelsen gälla för tid före ikraftträdandet skulle leda till svåröverblickbara konsekvenser, bl.a. för försäkrade vars omprövningsbeslut redan har vunnit laga kraft. Det vore vidare orimligt om domstolens handläggningstid skulle kunna avgöra vilken lydelse av omprövningsbestämmelsen som ska tillämpas vid domstolens prövning. Domstolens prövning bör således avse förutsättningarna för omprövning enligt den bestämmelse som gällde vid tidpunkten för Försäkringskassans beslut. Även detta förhållande bör enligt regeringens mening tydliggöras genom en övergångsbestämmelse.

7 Konsekvensbeskrivning

Konsekvenser för kvinnor, män, flickor och pojkar med assistans

Förslaget till bestämmelser i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) om väntetid, beredskap och tid mellan insatser vid aktiviteter utanför hemmet 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

Regeringen bedömer att förslaget om väntetid, beredskap och tid mellan insatser i LSS i stort innebär en återgång till Försäkringskassans tillämpning som den var före den 27 oktober 2017. Förändringen är självfallet förknippad med vissa omställningsinsatser. Att tvåårsomprövningarna tas bort ur lagen innebär att Försäkringskassan upphör med att genomföra omprövningar av rätten till assistans varannat år. Ansökningar om utökade timmar förväntas samtidigt öka något med anledning av att tvåårsomprövningarna tas bort. Förslaget om att omprövning vid väsentligt ändrade förhållanden endast ska omfatta de ändrade förhållandena, kommer att kräva viss anpassning. Försäkringskassans kostnader för administration av assistansersättningen bedöms totalt sett inte minska. Regeringen anser att förslagen inte heller medför behov av resurstillskott till Försäkringskassan.

Konsekvenser för kommunerna

Möjligheten till assistans för väntetid och beredskap under dygnsvila samt tid mellan insatser utanför hemmet, har funnits i Försäkringskassans tillämpning under hela den tid som lagen gällt. Förslaget om att införa bestämmelser om detta i LSS innebär för de flesta kommuner att tillämpningen återgår till det som var gällande före HFD 2017 ref. 27. Det beror bl.a. på att många kommuner följer Försäkringskassans vägledning och rättsliga ställningstaganden där sådan tid har varit preciserad. För de kommunerna innebär lagförslaget inte något nytt. För kommuner som eventuellt har tillgodosett behovet av assistans under dygnsvila och tid mellan insatser på annat sätt än genom assistans, kan förslaget innebära en tids omställning till ny tillämpning. Förslaget innebär ett åliggande för kommunerna att följa den tillämpning som tidigare varit gällande inom Försäkringskassan. Detta kan uppfattas som en inskränkning av det kommunala självstyret. Om ingen lagändring skulle genomföras skulle dock 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 assistansersättningen. 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 ta över ansvaret för. Sammantaget bedöms förutsättningarna förbättras för kommunerna att kunna ta fullt ansvar för de medborgare som tidigare förlorat rätten till assistansersättning. Regeringen bedömer att förslagen inte medför behov av resurstillskott till kommunerna.

Konsekvenser för staten

Förslaget om väntetid, beredskap och tid mellan insatser i LSS innebär för Försäkringskassan en återgång till de bedömningar som gällde före 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. Att omprövning vid väsentligt ändrade förhållanden endast ska omfatta de ändrade förhållandena bedöms inte påverka beräkningarna. 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.

11 § Assistansersättning lämnas med ett särskilt angivet belopp per timme. Det eller de belopp som assistansersättning lämnas med ska för varje år bestämmas som schablonbelopp som beräknas med ledning av de uppskattade kostnaderna för att få assistans.

Om det finns särskilda skäl kan ersättning till en försäkrad efter ansökan lämnas med ett högre belopp än det schablonbelopp med vilket assistansersättning ska lämnas till den försäkrade enligt vad som följer av första stycket. Ersättningen får dock inte överstiga schablonbeloppet med mer än 12 procent.

Assistansersättning som betalas ut enligt 16 § andra stycket lämnas med skäligt belopp.

Bestämmelsen reglerar tillsammans med 9, 10 och den nya 11 a § beräkning av assistansersättning.

Den nuvarande upplysningsbestämmelsen i *första styckets tredje mening* utgår. Bestämmelsen tas i stället in i den nya 11 a § 1.

11 a § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen

1. meddela ytterligare föreskrifter om schablonbelopp för assistansersättningen enligt 11 § första stycket, och

2. meddela föreskrifter om i vilken omfattning tid som avses i 9 a § andra stycket 1 och 2 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade berättigar till assistansersättning.

Bestämmelsen innehåller upplysningar om regeringens möjlighet att meddela föreskrifter med stöd av restkompetensen enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen.

Paragrafen är ny. *Första punkten* har flyttats från 11 § första stycket. *Andra punkten* avser s.k. väntetid och beredskap för en personlig assistent enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (se avsnitt 5.1). Av 8 kap. 11 § regeringsformen framgår att regeringen får bemyndiga en myndighet under regeringen att meddela sådana föreskrifter som omfattas av restkompetensen. Regeringen avser att bemyndiga Försäkringskassan att meddela sådana föreskrifter om ersättningsnivåer som avses i andra punkten genom en bestämmelse i förordningen (1993:1091) om assistansersättning.

Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

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

Bestämmelsen reglerar omprövning av rätten till assistansersättning.

Ändringen 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 rätts-tillämpningen.

Av bestämmelsen framgår att omprövningen inte innebär någon fullständig prövning av rätten till assistansersättning. Omprövningen avser endast frågan i vilken utsträckning de ändrade förhållandena innebär att rätten till assistansersättning har minskat i omfattning. Timmar med assistansersättning som inte berörs av de ändrade förhållandena ska alltså inte omprövas. Timmar med assistansersättning som berörs av de ändrade förhållandena ska inte omprövas på någon annan grund än dessa ändrade förhållanden.

Utöver den omprövning som regleras i bestämmelsen finns allmänna bestämmelser om indragning och nedsättning av ersättning i 110 kap. 52–58 §§. Bestämmelserna i 110 kap. 52–54, 57 a och 58 §§ kan

tillämpas i fråga om assistansersättning. I 110 kap. 52 § regleras indragning och nedsättning av ersättning på grund av försummad uppgifts- eller anmälningsskyldighet.

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

Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Av *första punkten* framgår att lagen träder i kraft den 1 april 2018.

Enligt *andra punkten* gäller fortfarande den äldre bestämmelsen i 51 kap. 12 § för omprövningsbeslut som har meddelats före ikraftträdandet. Omprövningar som Försäkringskassan har genomfört före ikraftträdandet påverkas alltså 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 § 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. *Personlig assistans för andra personliga behov avser 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 (beredskap), och

3. tid när en assistent behöver vara närvarande i samband med en aktivitet utanför den enskildes hem på grund av att ett hjälpbehov 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.

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

ett hjälpbehov skulle uppstå. Ändringen i andra stycket 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 som förutsätter ingående kunskaper om en enskild med en psykisk funktionsnedsättning) 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 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 kan förväntas uppstå. Bestämmelsen avser situationer där det inte skulle vara möjligt för den enskilde att utöva aktiviteten om inte assistans beviljades för hela aktiviteten. Bestämmelsen har utformats med Försäkringskassans numera upphävda rättsliga ställningstagande FKRS 2012:05 (Bedömning av aktiviteter utanför hemmet inom assistansersättning) som förebild. 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.

En förutsättning för rätt till personlig assistans var enligt Försäkringskassans rättsliga ställningstagande att hjälpbehovet ”inte tillgodoses av annan”. Denna förutsättning följer av det grundläggande rekvisitet att behovet inte ”tillgodoses på annat sätt” (se andra stycket första meningen och 7 § första stycket). Det anges därför inte särskilt i tredje punkten att behovet inte ska tillgodoses av annan. Målet med lagstiftningen är att assistansberättigade ska kunna leva som andra (jfr 5 §). Detta innebär att möjligheten till aktiviteter med vänner inte bör begränsas. En vän eller en kollega, som följer med den assistansberättigade på en aktivitet, bör

därför inte anses vara någon ”annan” som ska tillgodose den assistansberättigades behov. För en medföljande förälder eller make kan dock deras ansvar för den assistansberättigade i vissa fall innebära att de förväntas tillgodose hans eller hennes behov (jfr 1 kap. 2 § äktenskapsbalken, 6 kap. 1 och 2 §§ föräldrabalken samt 51 kap. 6 § socialförsäkringsbalken).

Tredje punkten tar sikte på behov av assistans i samband med en aktivitet, vilket även inbegriper resor till och från aktiviteten. Tid mellan preciserade hjälpbehov under en resa ger således rätt till personlig assistans.

Tredje stycket är oförändrat och reglerar rätten till personlig assistans från två eller flera assistenter.

Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Av *första punkten* framgår att lagen träder i kraft den 1 april 2018.

Enligt *andra punkten* gäller fortfarande äldre bestämmelser för personlig assistans som avser tid före ikraftträdandet.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

Sammanfattning av promemorian

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 personlig 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.

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.

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 §³

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 (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

Regeringen får meddela föreskrifter om i vilken utsträckning tid som avses i andra stycket 1 och 2

³ Senaste lydelse 2017:39.

endast om möjligheterna att få bidrag enligt lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m., eller hjälpmedel enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), har utretts. berättigar till personlig assistans. Bilaga 2

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.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden kommit in från Kammarrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Stockholm, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Inspektionen för vård och omsorg, Myndigheten för delaktighet, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Funktionsrätt Sverige, Vårdföretagarna Almega, Arbetsgivarförbundet – KFO, Svenska kommunalarbetsförbundet, Stockholms stad, Österåkers kommun, Umeå kommun, Tranås kommun, Strömsunds kommun och Arjeplogs kommun.

Följande remissinstanser har inte svarat: Lika Unika – Federationen mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning, Vårdförbundet, Vänersborgs kommun, Hässleholms kommun och Ronneby kommun.

Yttranden har dessutom kommit in från Humana Assistans AB, Intressegruppen för Assistansberättigade (IfA), Riksföreningen för socialt ansvarig samordnare, Riksförbundet för Rörelsehindrade Barn och Ungdomar (RBU), Föreningen JAG, Riksförbundet för döva, hörselskadade barn och barn med språkstörning (DHB Flex), Autism- och Aspergerförbundet, Neuroförbundet, Stiftarna av Independent Living i Sverige (STIL), Riksförbundet för barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning (FUB), DHR och Bengt Westerberg.