

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS (SOU 2021:14)

(S2021/02787)

Sammanfattning

Försäkringskassan är överlag positiv till att införa en schabloniserad ersättning inom merkostnadsersättning för de personer som omfattas av utredningens förslag. Försäkringskassan ser dock att det finns skäl att överväga förändringar och förtydliganden i vissa delar.

För att undvika en situation som kommer att innebära långa handläggningstider är Försäkringskassans bedömning att ändringarna bör träda ikraft tidigast den 1 januari 2024. Försäkringskassan bedömer även att kostnaderna som är förknippade med ett införande kommer att bli högre än vad utredningen bedömt.

11.3 Kompensation till den enskilde inom ramen för merkostnadsersättningen

Försäkringskassan delar bedömningen att merkostnader för bostad med särskild service enligt lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) kan ersättas inom ramen för merkostnadsersättningen. Försäkringskassan delar även bedömningen att ersättningen bör bestå av en schablon. Det framgår dock inte om utredningen övervägt andra sätt att schablonisera ersättningen så att den bättre stämmer överens med de grundläggande principer som i övrigt gäller för merkostnadsersättning. Det finns därför skäl att överväga om förslaget bör justeras i någon del. Den frågan kommenteras i avsnitt 11.3.5.

11.3.5 Boende i bostad med särskild service – en grund för rätt till merkostnadsersättning

De som bor i en bostad med särskild service ska omfattas av en schablon för merkostnader

Försäkringskassan anser inledningsvis att det kan ifrågasättas om det är rimligt att gifta eller sambor som delar på en boendekostnad båda ska få lika stort belopp som de som bor ensamma. Försäkringskassan ser dock inte hur man skulle kunna reglera det på annat sätt, utan väsentliga ändringar i utredningens förslag.

Merkostnadsersättning ska utgå för boende med 30 procent av prisbasbeloppet per år

Försäkringskassan är generellt sett positiv till en ökad grad av schabloniserad ersättning gällande merkostnader. Under förutsättning att regleringen har en sammanhållen systematik och inte innehåller en mängd särlösningar så skapas förutsättningar för en effektiv administration samtidigt som det blir enklare och mer förutsägbart för den försäkrade.

Försäkringskassan anser dock att det av utredningens beskrivningar och beräkningar inte går att avgöra om förslaget om schablonisering för kostnad för boende, i sin nuvarande utformning, är en kostnadseffektiv lösning. Förslaget innebär att en ytterligare särlösning tas fram för en specifik målgrupp utöver den lösning som redan finns med garanterad nivå för den som är blind eller gravt hörselskadad. Bestämmelserna om merkostnadsersättning upplevs redan i nuläget vara svåra att förstå för den enskilde, anhöriga och brukar- eller intresseorganisationer. En schablon för kostnad för boende för en viss målgrupp anser vi ökar förmånens komplexitet och gör det svårare för den enskilde att förstå vad som menas med merkostnad och varför schablonen endast gäller vissa former av boende.

Förslaget innebär att alla som omfattas av schablonen har rätt till merkostnadsersättning på den lägsta nivån. Det är i det närmaste fråga om en garanterad nivå av ersättning oavsett om det grundläggande kravet på merkostnader är uppfyllt eller inte. Inte heller ska annat samhällsstöd beaktas vilket i övrigt gäller inom merkostnadsersättningen.

Förslaget innebär att merkostnaden för boende anses motsvara 25 procent av prisbasbeloppet. Det finns inte någon möjlighet att beakta en högre kostnad även om den enskilde skulle kunna göra sannolikt att merkostnaden för boende är högre. Det är därför av stor betydelse för den enskilde vilka kostnader som anses ingå i "kostnaden för boendet". Kostnad för boende kan även finnas för personer som inte bor i bostad enligt LSS så en tydlighet behövs för att inte onödigt långtgående särlösningar tas fram för vissa målgrupper.

En annan följd av att merkostnaderna alltid anses motsvara 25 procent av prisbasbeloppet är att schablonen inte ändras om de faktiska merkostnaderna förändras över tid. De faktiska merkostnaderna kan påverkas av förändringar av till exempel hyressättning och bostadsstöd. Hur regleringen på ett enkelt sätt skulle kunna förändras för att kompensera för sådana framtida förändringar är inte helt lätt att se, eftersom det är en schablon kopplad till befintliga förmånsnivåer.

Försäkringskassan ser vissa risker om den föreslagna schablonen i praktiken ofta skulle innebära en nettoinkomst för de försäkrade. Eftersom utredningen inte kunnat beräkna någon genomsnittlig merkostnad ens idag, framstår riskerna som reella. En risk är att schablonen uppfattas som ett incitament att bo i bostad med särskild service. Risken för det skulle kunna vara särskilt stor eftersom de som bor i sådan bostad ofta har låga inkomster. Det bör säkerställas att det inte finns någon risk att schablonen nu, eller efter eventuella framtida ändringar, påverkar människor att välja en LSS-insats framför en annan, eller för den delen bostad med särskild service framför annan bostad, av ekonomiska skäl.

Det framgår inte om utredningen övervägt något alternativ till att merkostnaderna alltid ska anses uppgå till den lägsta nivå som krävs för merkostnadsersättning. En rimlig utgångspunkt borde vara att merkostnaderna för boende aldrig kan vara större än de faktiska boendekostnaderna reducerade med eventuellt bostadsstöd. En reglering med innebörden att merkostnaderna uppgår till skillnaden mellan bostadskostnaden och eventuellt bostadsstöd samt högst 25 procent av prisbasbeloppet borde ligga närmare de verkliga merkostnaderna än den föreslagna schablonen. Eventuella framtida ändringar av hyressättning och bostadsstöd skulle då beaktas. För det fall det finns skäl för en garanterad nivå kan de faktiska boendekostnaderna få betydelse först om den försäkrade begär en högre nivå. En sådan lösning borde även kunna undvika att hela merkostnaden räknas en gång var för de som är gifta eller sambor.

11.4 EU-rätten

Den föreslagna schablonersättningen avser uteslutande kostnader för boende. Det föreslås även uttryckligen stå i lagtexten att ersättningen avser just boende. Det finns

därför skäl att överväga om den ersättningen helt kommer att klassificeras som en förmån vid sjukdom enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. Försäkringskassan anser att det inte är självklart.

Beskrivningen av när en gränsöverskridande situation kan uppkomma i avsnitt 11.4.3 tar inte upp situationen att personen arbetar i Sverige och har rätt till förmåner från Sverige men har motsvarande bostad i annat EU-land. Problematiken borde alltså kunna uppstå i fler situationer än utredningen beskrivit.

Utredningens bedömning att det inte behövs någon särskild reglering i socialförsäkringsbalken eftersom EU-förordningen reglerar de situationer som kan uppstå är inte helt tydlig. Om det som menas är att förordningens likställandepincip ska tillämpas bör det anges.

11.5. Höga hyror utan att det är att se som merkostnader

Försäkringskassan ser positivt på att hyrestaket inom bostadstillägg behöver utvecklas för att de försäkrade ska kunna bibehålla eller anpassa sin boendesituation utifrån sina behov. Dock är bostadstillägg en förmån som redan har en relativt stor komplexitet i regelverket och en särreglering för en specifik målgrupp skulle öka förmånens komplexitet.

Ett alternativ skulle vara att höja hyrestaket för bostadstillägg som förmån. Det finns personer som inte har boende enligt LSS men ändå behöver möjlighet att bo i bostäder med bättre standard, så som hiss, men som inte har möjligheten att flytta på grund av att bostadskostnaden skulle vara för hög i förhållande till inkomsten.

11.9 Ikraftträdande och informationsinsatser

Försäkringskassan avstyrker förslaget om ikraftträdandedatum den 1 januari 2023. Försäkringskassan anser att de nya bestämmelserna bör träda i kraft först den 1 januari 2024.

Försäkringskassan anser att ändringarna är betydelsefulla för de personer som omfattas av utredningens förslag och bör träda ikraft så snart som möjligt. I nuläget pågår dock en avarbetning av befintliga ärendebalanser inom omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning. Handläggningstiderna är långa och så har varit fallet sedan införandet i januari 2019. Grundorsaken till problemen är den korta förberedelsetiden inför lagändringen, övergångsbestämmelsernas ursprungliga utformning samt otillräcklig finansiering för att administrera förmånerna. Enligt den handlingsplan som Försäkringskassan redovisat för regeringen så kommer avarbetningen att vara klar först under 2023.¹

Ett ikraftträdande den 1 januari 2023 kommer att innebära att befintlig ärendebalans byggs på ytterligare med uppskattningsvis cirka 28 000 ansökningar. Denna uppskattade volym ska sättas i relation till det normala årsinflödet av ansökningar om merkostnadsersättning som är cirka 24 000. Ett införande den 1 januari 2023 kommer därmed att innebära att den pågående avarbetningen av ansökningar försenas samtidigt som nya ansökningar gällande merkostnad för boende kommer att få långa handläggningstider.

Mot denna bakgrund anser Försäkringskassan att de nya bestämmelserna bör träda i kraft den 1 januari 2024. Försäkringskassan behöver även minst nio månaders förberedelsetid från det att riksdagen fattat beslut.

¹ Rapport – Handlingsplan för handläggning av omvårdnadsbidrag Dnr FK 2021/000685

Försäkringskassan instämmer i betydelsen av riktade informationsinsatser till berörda. För att detta ska vara genomförbart i god tid innan ikraftträdandet behöver Försäkringskassan underlag från de myndigheter och organisationer som har uppgifter om bostäder med särskild service enligt LSS och de som bor i dem. Detta innebär en relativt omfattande administration som medför en viss osäkerhet gällande om informationen verkligen når avsedd målgrupp i rätt tid. Försäkringskassan anser att det vore mer ändamålsenligt om kommunerna ges i uppdrag att vidareförmedla till berörda den information som Försäkringskassan tar fram. Kommunerna får antas ha betydligt lättare att nå ut med informationen till dem som ska ha den.

Det kan även övervägas om en kommun som beviljar någon boende med särskild service alltid bör informera personen om möjligheten att söka merkostnadsersättning. Utredningen har inte berört den frågan men den kan behöva utredas.

12.3.1 Omfördelning av ansvar mellan stat, enskilda och kommun

Försäkringskassan ser en risk, framför allt i samband med ikraftträdandet, att den enskilde som till exempel får ekonomiskt bistånd eller annat stöd från kommunen, kan drabbas av en kostnad för boende som inte ersätts under tiden för Försäkringskassans handläggning. Det framgår även av utredningen att en del kommuner tar ut lägre hyra för boendet eftersom de boende saknar möjlighet att betala. I de fall kommunen skulle minska det ekonomiska biståndet eller stödet och höjer hyran samtidigt som de försäkrade ännu inte har beviljats merkostnadsersättning skulle det kunna innebära att den enskildes ekonomi under en övergångstid försämras.

Försäkringskassan ser inte att denna risk har analyserats i utredningen och det framgår inte hur detta eventuella glapp i ersättningen för den enskilde ska hanteras under den tid myndigheten behöver för att utreda och besluta cirka 28 000 nya ärenden. De föreslagna lagändringarna bör därför inte träda ikraft förrän 1 januari 2024. Försäkringskassan anser inte att interimistiska beslut om rätt till ersättning är en lämplig lösning i dessa fall eftersom det medför att två beslut behöver fattas i ett och samma ärende.

12.4.2 Ekonomiska konsekvenser för staten

Försäkringskassans administrativa kostnader

Försäkringskassan håller med utredningen om att schablonersättningen i sig inte innebär någon förändring av verksamheten eftersom Försäkringskassan redan idag har i uppdrag att administrera merkostnadsersättningen. Däremot anser Försäkringskassan att de föreslagna regeländringarna kommer att innebära ett ökat behov av resurser både tillfälliga vid ikraftträdandet och permanent framåt i tiden. Vi ser även behov av nödvändig utveckling av det tekniska systemet som finns idag.

Kostnad för årsarbetare

Försäkringskassan bedömer att det kommer att ta betydande resurser i anspråk för att hantera de ansökningar som sannolikt kommer att komma in till myndigheten i samband med ikraftträdandet. Det prognostiserade antalet ansökningar av merkostnadsersättning för 2023 exklusive den föreslagna ändringen är cirka 24 000. Lagförslaget innebär att antalet ansökningar som ska utredas i samband med ikraftträdandet sannolikt mer än fördubblas. Vad gäller kostnaderna för boende krävs det visserligen inte några utredningar av kostnadens storlek, bedömningar av om det är en merkostnad till följd av funktionsnedsättningen eller om kostnaden tillgodoses på annat sätt. Försäkringskassan menar dock att det är högst troligt att en stor andel kommer att söka merkostnadsersättning även för andra kostnader, exempelvis läkarvård, mediciner, färdtjänst eller sjuk- och behandlingsresor.

Försäkringskassan uppskattar att det kommer att finnas behov av tillfälligt anställda utredare för att administrera de ansökningar som förslaget avser. Kostnaden för det

beräknas uppgå till cirka 152 miljoner kronor. Antalet resurser kan komma att variera beroende på vilken handläggningstid som myndigheten förväntas ha för dessa ärenden. För att handlägga de ansökningar som antas komma in i samband med ikraftträdandet inom en rimlig tid behövs fler tillfälliga resurser men under en kortare tid. Beroende på antalet resurser som krävs kan även kostnad tillkomma för korttidshyra av lokaler och teknisk utrustning.

Försäkringskassan ser gärna att de resurser som redan finns hos myndigheten och som har anställts för att avarbeta ärendebalansen inom merkostnadsersättning och omvårdnadsbidrag fortsätter att vara resurser i hanteringen av detta lagförslag. På så sätt kan tid och kostnad för rekrytering, utbildning och handledning minskas. Försäkringskassan ser svårigheter med att återigen behöva rekrytera ett stort antal medarbetare under en begränsad tid.

Kostnad för IT-utveckling

Försäkringskassan ser att utveckling av befintligt IT-stöd är nödvändigt. Vid ikraftträdandet krävs förutsättningar att kunna särskilja ansökningar som endast avser ersättning enligt schablon enligt 50 kap. 12 § socialförsäkringsbalken (SFB). Det är en förutsättning för att kunna produktionsstyra verksamheten. Det krävs utveckling av både e-tjänst och maskinell tolkning av information. Det krävs även IT-utveckling för framtagande av statistikuppgifter. Mer långsiktigt ser Försäkringskassan behov av ökad automatisering för att effektivisera handläggningen. Kostnaden för IT-utvecklingen som krävs inför ikraftträdandet uppskattas till 3 miljoner kronor och den årliga kostnaden för drift och underhåll ökar marginellt utifrån nuvarande kostnad.

Utökat ramanslag

Utifrån erfarenheterna av införandet den 1 januari 2019 av merkostnadsersättningen och omvårdnadsbidraget anser Försäkringskassan att det årliga ramanslaget behöver utökas med mer än de 5 miljoner per år som utredningen föreslår. Detta för att säkerställa nödvändiga resurser samt möjlighet att utveckla det tekniska systemet för att säkra en effektiv handläggning.

Antal personer med rätt till merkostnadsersättning kommer med förslaget att öka och de som har merkostnadsersättning med den föreslagna schablonen kommer sannolikt att utgöra minst hälften av antal personer med rätt till ersättning. Enligt bestämmelserna om merkostnadsersättning ska ärenden omprövas minst vart fjärde år om det inte finns skäl för längre mellanrum. Om merkostnadsersättning endast beviljas på grund av att personen bor på ett särskilt boende enligt LSS kan omprövning eventuellt ske med längre mellanrum. Men som ovan konstaterats bedömer Försäkringskassan att det är sannolikt att de som bor på sådana boenden även kommer att ansöka om merkostnadsersättning för andra kostnader. Om ersättning i så fall beviljas med en högre nivå kommer omprövning sannolikt att behöva ske minst vart fjärde år. Försäkringskassan har redan idag behov av fler resurser för att kunna genomföra omprövningar och behovet kommer att öka om det blir fler ärenden som ska omprövas. Även antalet ärenden där den enskilde begär omprövning av Försäkringskassans beslut kan komma att öka samt eventuellt antalet återkravsärenden. Det kan också innebära att antalet överklaganden ökar. Det medför att Försäkringskassan på sikt har ett permanent behov av fler resurser för att hantera ärendemängden. Den föreslagna höjningen av ramanslaget är därför inte tillräcklig.

Kostnader för kunskaphöjande insatser om den nya schablonen

Försäkringskassan uppskattar kostnaderna för nödvändiga informationsinsatser till tre miljoner kronor. För att möjliggöra informationsinsatser som anges i utredningen behöver dessa påbörjas i god tid före ikraftträdandet. Det finns även behov av fortlöpande informationsinsatser under minst ett år efter ikraftträdandet.

12.4.2 Ekonomiska konsekvenser för kommunerna

Försäkringskassan menar att det kan finnas kostnader för kommunerna för att ta fram underlag till den enskilde som ska bifogas ansökan om merkostnadsersättning enligt förslaget som visar att hen är beviljad särskilt boende enligt 9 § 9 LSS. Det kan initialt avse cirka 28 000 underlag. En standardiserad blankett behöver tas fram för detta ändamål. Myndigheten ser även att ökade kostnader för regionerna kan aktualiseras genom lagförslaget för att utfärda läkarutlåtanden för de personer som ansöker om merkostnadsersättning för andra kostnader än för boendet.

Försäkringskassan föreslår även att kommunen ges till uppgift att underrätta Försäkringskassan när en person som får merkostnadsersättning enligt 50 kap. 4 § tredje stycket flyttar från en bostad med särskild service enligt LSS eller när boendeformen inte längre är enligt 9 § 9 LSS. Detta bör tydliggöras genom ett tillägg i 15 § LSS.

13 Författningskommentar

I författningskommentaren till 50 kap. 4 § SFB bör det beskrivas vad som gäller när den försäkrade beviljas insatsen före 65-årsdagen och sedan flyttar från boendet eller aldrig flyttar in och sedan beviljats insatsen på nytt efter 65-årsdagen. Det bör även förtydligas vad som gäller om den försäkrade flyttar till en annan kommun och därför får ett nytt beslut om insats efter att ha fyllt 65 år. Försäkringskassan konstaterar att en följd av att schablonens tillämplighet styrs av beslutet är att den som sökt insatsen före 65 års ålder men fått avslag och sedan beviljas insatsen av domstol först efter att ha fyllt 65 år inte omfattas av schablonen.

I författningskommentaren till 50 kap. 12 § fjärde stycket SFB anges att det som ersätts är "de merkostnader som hänger samman med att bo i en lägenhet i en bostad med särskild service enligt LSS, [...] Kostnader för måltider eller kultur- och fritidsaktiviteter för den som bor i en bostad med särskild service ingår inte i vad som ersätts enligt detta stycke." Vissa uttalanden i avsnitt 10.2.6 om vad som kan vara kostnader för att bo i sådan bostad kan ge sken av att de kostnaderna kan vara kostnader för boende om de boende i praktiken inte kan välja bort kostnaderna. Uttrycksformerna bör användas konsekvent i det fortsatta lagstiftningsarbetet för att undvika missförstånd.

Enligt utredningens förslag ska merkostnaderna för boende kunna vara högst 25 procent av prisbasbeloppet (i författningskommentar står det "för att bo", jämför föregående stycke). Det är inte klart vad som ingår i kostnader för boende eller för att bo. Eftersom det införs en begränsning av hur stora merkostnader som kan beaktas är det viktigt att de kostnader som omfattas av begränsningen är lätta att avgränsa. Det behövs därför ledning. Det kan i författningskommentaren anges att vilka kostnader som omfattas av schablonen bör avgöras enligt samma principer som gäller för bostadskostnaden vid bedömningen av bostadstillägg. Då skulle det vara tydligare vad som till exempel gäller för kostnad för garage, samtidigt som beloppsgränser och liknande som gäller för bostadstillägg inte ska tillämpas.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

I det föreslagna fjärde stycket i 50 kap. 12 § SFB finns inget undantag för barn med underhållsskyldig förälder motsvarande förslaget till 50 kap. 4 § femte stycket SFB. För att undvika att bestämmelserna inte stämmer överens och göra 12 § kortare kan det nya stycket istället hänvisa till 4 §, där även 65-årskravet finns. Det borde inte heller spela någon roll för 12 § att merkostnadsersättningen lämnas för boende, eftersom det endast har betydelse för det fall den försäkrade har andra merkostnader och den regleringen finns i 12 a §. Vilka "övriga merkostnader" den försäkrade har är inte heller det formellt avgörande, utan det är istället den försäkrades sammanlagda merkostnader. Stycket skulle kunna formuleras enligt följande: Merkostnadsersättning som beviljas enligt 4 §

fjärde stycket lämnas med ett belopp som för år räknat motsvarar 30 procent av prisbasbeloppet, om inte den försäkrades merkostnader är av sådan omfattning att högre ersättning ska lämnas enligt första stycket.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2018:1614) om merkostnadsersättning och omvårdnadsbidrag

Den som ansöker om merkostnadsersättning ska till ansökan bifoga ett läkarutlåtande om inte särskilda skäl talar emot det. Det framgår av 2 § förordningen (2018:1614) om merkostnadsersättning och omvårdnadsbidrag.

Utredningen föreslår att personer som endast ansöker om merkostnadsersättning för kostnader för bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 LSS inte ska behöva ge in ett läkarutlåtande. Försäkringskassan är positiv till ett sådant undantag.

Som förslaget nu är formulerat behöver personer som har beviljats plats på ett sådant boende alltid ge in ett läkarutlåtande om ansökan även avser andra kostnader. Försäkringskassan ser ingen anledning till att inte även dessa personer skulle kunna omfattas av undantaget att läkarutlåtande inte behöver ges in om särskilda skäl talar emot det. Förordningstexten bör därmed formuleras på ett annat sätt.

Ett förslag på annan formulering är att istället skriva att den som beviljats plats på ett sådant boende och som bor i en sådan bostad inte behöver bifoga ett läkarutlåtande om ansökan endast avser ersättning enligt 50 kap. 12 § tredje stycket SFB.

Försäkringskassan har inte några synpunkter på förslagen i övrigt.

Beslut i detta ärende har fattats av ställföreträdande generaldirektör Maria Rydbeck i närvaro av avdelningschef Marie Axelsson, rättschef Mikael Westberg och verksamhetsutvecklare Sara Walman, den senare som föredragande.

Maria Rydbeck

Sara Walman