

## Ändring av Riksförsäkringsverkets allmänna råd (RAR 2002:6) om assistansersättning

### 1. Inledning

Denna konsekvensutredning handlar om upphävande av de allmänna råden till 51 kap. 11 § andra stycket socialförsäkringsbalken.

I samband med att de allmänna råden upphävs kommer Försäkringskassan även upphäva de allmänna råden till ytterligare en bestämmelse och justera de allmänna råden till två andra bestämmelser. Ändringarna i dessa allmänna råd är en konsekvens av att författningstexterna har ändrats eller upphävts, dvs. i det närmaste redaktionella ändringar. De ändringarna innebär ingen förändring i sak jämfört med vad som gäller nu. Ändringarna i dessa allmänna råd beskrivs nedan men behandlas inte mer i denna konsekvensutredning. Texten i avsnitt 2 och efterföljande avsnitt handlar därför endast om de allmänna råden till 51 kap. 11 § andra stycket socialförsäkringsbalken.

### 1.1 De allmänna råden till 51 kap. 11 § andra stycket socialförsäkringsbalken

Enligt 51 kap. 11 § SFB lämnas assistansersättning 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 schablonbeloppet. Ersättningen får dock inte överstiga schablonbeloppet med mer än 12 procent.

De allmänna råden till bestämmelsen har följande lydelse.

Som utgångspunkt för hur schablonbeloppet lämpligen kan fördelas på olika kostnader bör löne- och lönebikostnader svara för 87 procent av schablonbeloppet och övriga kostnader för 13 procent. (FKAR 2010:14)

Som ledning för bedömningen av övriga kostnader vid förhöjt schablonbelopp bör följande ungefärliga procentsatser användas:

5-8 procent för administrationskostnader,

2-3 procent för utbildningsomkostnader,

1-2 procent för assistansomkostnader och

1-2 procent för arbetsmiljöinsatser och personalomkostnader. (FKAR 2010:14)

Med särskilda skäl bör avses behov av assistansinsatser som medför förhöjda kostnader för den försäkrade. Till exempel bör kostnaden för arbete på obekvämt arbetstid anses utgöra särskilda skäl för att bevilja ett högre belopp än schablonbeloppet om mer än hälften av assistanstimmarna är förlagda till obekvämt arbetstid. (FKAR 2010:14)

De allmänna rådets funktion är att vara ett stöd vid bedömningen om assistansinsatserna medför förhöjda kostnader, både vid bedömningen av rätten till högre timbelopp och vid bedömningen av vilket belopp som ska betalas ut. I praktiken innebär fördelningen av kostnader att kostnader över intervallen endast godtas om det finns särskilda skäl för den kostnaden. På motsvarande sätt räknas kostnader under intervallet av upp till intervallets lägsta nivå.

Tidigare bestämdes schablonbeloppet efter att Försäkringskassan lämnat förslag till schablonbelopp till regeringen. Efter att 5 § första stycket förordningen (1993:1091) om assistansersättning ändrades från och med den 1 januari 2016 räknas schablonbeloppet för assistansersättning numera upp med en viss procentsats varje år. Denna procentsats kan och har också ändrats. Det framgår varken av förarbeten eller på annat sätt hur beloppet har beräknats eller vad den årliga uppräkningsen innefattar. Försäkringskassan vet alltså inte längre hur schablonbeloppet bör fördelas på olika kostnadsslag, utan endast schablonbeloppets storlek. Den del av de allmänna råden till 51 kap. 11 § andra stycket socialförsäkringsbalken (SFB) som handlar om fördelning av kostnader bygger därför inte längre på samma faktaunderlag. Frågan är om det fortfarande är möjligt att i allmänna råd beskriva hur schablonbeloppet kan fördelas på olika kostnader.

Försäkringskassan bedömer att det numera saknas ett tydligt faktaunderlag för att bedöma hur schablonbeloppet lämpligen kan fördelas på olika kostnader. De allmänna råden bör därför upphävas i de delar det bygger på fördelning av schablonbeloppet på olika kostnader. Det tredje stycket i de allmänna råden bygger inte på en sådan fördelning, men exemplet som ges förutsätter kunskap om hur stor del av schablonbeloppet som kan avse ersättning för arbete på obekvämt arbetstid. Ju längre tid som går sedan Försäkringskassan senast hade ett aktuellt faktaunderlag för beräkningen av schablonbeloppet desto mer riskerar de allmänna råden att avvika från verkligheten. Försäkringskassan bedömer därför att de allmänna råden bör upphävas helt.

### ***1.2 De allmänna råden till 7 § förordningen (1993:1091) om assistansersättning***

Förordningstextens lydelse har ändrats genom förordning (2016:88). Bestämmelsen som de allmänna råden avser finns nu i bestämmelsens andra stycke. Innebörden är dock densamma. De allmänna råden till bestämmelsen bör vara oförändrade men förordningshänvisningen bör justeras till den numera gällande lydelsen. Denna justering är närmast redaktionell. Den bedöms inte innebära några konsekvenser. Det saknas därför behov av ytterligare konsekvensutredning.

### ***1.3 De allmänna råden till 7 § fjärde stycket Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1993:24) om assistansersättning***

Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1993:24) upphörde att gälla i och med att Försäkringskassans föreskrifter (FKFS 2016:4) om assistansersättning trädde i kraft den 1 oktober 2016. Bestämmelsen i 7 § fjärde stycket motsvaras dock av 12 § tredje stycket FKFS 2016:4, med en liten språklig justering, och har fortsatt att tillämpas för den bestämmelsen. De allmänna råden till bestämmelsen bör vara oförändrade men föreskriftshänvisningen bör justeras till den numera gällande

lydelsen. Denna justering är närmast redaktionell. Den bedöms inte innebära några konsekvenser. Det saknas därför behov av ytterligare konsekvensutredning.

### **1.4 De allmänna råden till 10 § tredje stycket Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1993:24) om assistansersättning**

De allmänna råden avsåg vad som kunde vara särskilda skäl för att betala ut assistansersättning efter slutavräkning enligt föreskriftsbestämmelsen. Bestämmelsen i 10 § tredje stycket Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1993:24) upphörde dock att gälla i och med att Försäkringskassans föreskrifter (FKFS 2016:4) om assistansersättning trädde i kraft den 1 oktober 2016. Det finns inte någon motsvarande bestämmelse i FKFS 2016:4. De allmänna råden bör därför upphävas. Eftersom de allmänna råden i praktiken redan upphört att gälla, i och med att föreskriftsbestämmelsen upphävts, bedöms ett formellt upphävande av de allmänna råden inte medföra några konsekvenser. Det saknas därför behov av ytterligare konsekvensutredning.

## **2. Alternativa lösningar**

För att uppnå syftet med de två första styckena av de allmänna råden till 51 kap. 11 § andra stycket SFB, det vill säga att vara ett stöd vid bedömning av om en assistansinsats medför förhöjda kostnader och för att kunna bedöma om en redovisad kostnad är en följd av behovet av högre timbelopp, finns behov av att veta storleken på de kostnader som ingår i schablonbeloppet. Försäkringskassan har i dessa situationer använt sig av de allmänna råden till 51 kap. 11 § andra stycket SFB. Även om Försäkringskassan fortfarande anser att det finns behov av en sådan modell förutsätter den kännedom om hur schablonbeloppet har beräknats.

Ett alternativ är att utgå från de uppgifter som Försäkringskassan har om kostnaderna för utförd assistans och med hjälp av dessa uppgifter ta fram en motsvarande uppdelning som finns i de allmänna råden. En sådan tillämpning skulle dock vara en följd av hur assistansersättningen i praktiken används, inte hur schablonbeloppet är avsett att användas.

Om de allmänna råden fortsätter att gälla riskerar det att leda till felaktiga bedömningar av vilka som har rätt till högre timbelopp enligt 51 kap. 11 § andra stycket SFB och för vilka kostnadsslag som en försäkrad har förhöjda kostnader. Det riskerar även att leda till felaktiga beräkningar av vilka belopp som ska betalas ut till de som har beviljats assistansersättning med högre timbelopp.

En motsvarighet till de allmänna råden skulle kunna införas i lag eller förordning.

## **3. Vilka berörs av ändringarna?**

Alla assistansberättigade som har eller kan tänkas ansöka om assistansersättning med högre timbelopp kan beröras av att de allmänna råden upphävs. Även anordnare av assistans, inklusive kommuner, och personliga assistenter kan komma att beröras. Därutöver kan de som handlägger och bekostar personlig assistans genom assistansersättning beröras, det vill säga staten, Försäkringskassan och kommunerna.

#### 4. Konsekvenser

De allmänna råden tillämpas både vid bedömningen av om någon har särskilda skäl för att ha rätt till ett timbelopp som är högre än schablonbeloppet och vid bedömningen av vilka kostnader som kan godtas när en person som beviljats ersättning med ett högre timbelopp redovisar sina kostnader. Eftersom de allmänna råden innehåller intervall för olika kostnader innebär det att assistansersättningen inte kan disponeras helt fritt för att få rätt till assistansersättning med högre timbelopp och att kostnader som fördelas på annat sätt inte alltid godtas vid utbetalning. De allmänna råden har alltså en begränsande effekt. Om de allmänna råden upphävs kommer det inte finnas samma möjlighet att koppla de kostnader som ska ersättas till de särskilda skäl som den försäkrade haft för att beviljas högre timbelopp. Kopplingen till beslutet om rätt till högre timbelopp försvagas alltså. Det kan få till följd att assistansersättning betalas ut över schablonbeloppet för kostnadsslag fastän den försäkrade inte har behov av högre ersättning för de kostnadsslagen än vad som ryms inom schablonbeloppet.

Ett upphävande av de allmänna råden skulle alltså kunna leda till att fler försäkrade bedöms ha rätt till assistansersättning med högre timbelopp och att högre kostnader kan komma att godtas vid utbetalning. Statens kostnader för assistansersättning kan därför komma att öka. Eftersom även kommunerna har ett betalningsansvar för de första 20 assistanstimmarna per vecka kan även kommunernas kostnader komma att öka.

Försäkringskassan beräknar att utgifterna för assistansersättningen kommer att öka med cirka 16 miljoner kronor per månad om samtliga personer som idag har förhöjt timbelopp skulle beviljas maxbeloppet. Samtidigt beräknas kommunernas inbetalningar till Försäkringskassan för de första 20 assistanstimmarna per vecka att öka med knappt 2 miljoner kronor per månad. Beräkningen baseras på uppgifter från maj 2018 och utgår från 2018 års schablonbelopp där alla individer med förhöjt timbelopp i stället antas få maxbeloppet. Uppskattningen påverkas enbart marginellt av vilket månadsutfall beräkningen baseras på.

För försäkrade och anordnare av assistans, även kommuner, bör ett upphävande av de allmänna råden i vissa fall kunna leda till att högre ersättning betalas ut. Ett upphävande av de allmänna råden bör inte medföra mer än obetydliga negativa konsekvenser för de försäkrade eller anordnare av assistans. Dessa bör dessutom uppvägas av den högre ersättningen. Konsekvenserna bedöms även totalt sett bli begränsade. Ändringarna bedöms inte få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt.

Konsekvensen av att inte upphäva de allmänna råden och i stället fortsätta att tillämpa dem innebär att kostnader kan godtas eller nekas baserat på en fördelningsmodell som med tiden blir inaktuell. Ju mer den modellen avviker från verkligheten desto större är risken att kostnader som borde ha ersatts inte ersätts och att kostnader som kanske inte borde ha ersatts enligt de principer som anges i de allmänna råden ersätts. Risken för beslut baserade på ett felaktigt faktaunderlag ökar med tiden.

En ytterligare konsekvens av att inte upphäva de allmänna råden är att handläggningen av så kallade slutliga avstämningar enligt 7 a § förordningen om assistansersättning, vilken träder i kraft den 1 oktober 2018, kan bli betydligt mer komplicerad och resurskrävande. Det beror på att de allmänna råden skulle behöva tillämpas dels vid varje månadsutbetalning, dels vid avstämningarna. Handläggningen skulle inte kunna hanteras i befintligt IT-stöd och manuell hantering bedöms oréalistisk. Det bedöms inte heller motiverat att utveckla IT-system som grundar sig på en

tillämpning som baseras på allt svagare faktaunderlag och som på sikt riskerar att leda till felaktiga beslut.

### **5. Stämmer ändringarna med eventuella EU-krav?**

Assistansersättning samordnas enligt EU-rätten. Frågan om hur det högre timbeloppet ska bedömas och beräknas bör dock inte påverka om regleringen i övrigt uppfyller EU-krav. Ett upphävande av de allmänna råden innebär inte någon förändring av de författningsbestämmelser som styr tillämpningen. Ett upphävande av de allmänna råden bedöms därför stämma överens med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

### **6. Tidpunkten för ikraftträdande och eventuella behov av informationsinsatser**

En ny reglering av utbetalning med högre timbelopp i efterskott ska träda i kraft den 1 oktober 2018. Den nya regleringen innebär att kostnader ska kunna fördelas under en längre period än en månad och högst sex månader. En avstämning ska göras efter periodens slut och kan innebära att Försäkringskassan ska göra en kompletterande utbetalning. För att undvika att de allmänna råden ska tillämpas endast på vissa månader i en avstämningsperiod och medföra ytterligare hantering bör de allmänna råden inte gälla efter den 1 oktober 2018. Det finns även skäl att reglera tillämpningen vid utbetalning i förskott eftersom en slutavräkning kan omfatta månader både före och efter den 1 oktober 2018. Det finns därför ett behov av en ikraftträdandebestämmelse med innebörden att de allmänna råden gäller från och med den 1 oktober 2018 och tillämpas på assistansersättning som avser tid från och med den 1 oktober 2018 och slutavräkning för perioder som omfattar tid från och med den 1 oktober 2018.

Ändringen av de allmänna råden påverkar inte det underlag som den försäkrade behöver lämna in till Försäkringskassan. Eftersom frågan om vilka kostnader som kan godtas kan vara av vikt för assistansens utförande kommer Försäkringskassan informera om förändringen. Informationen bör riktas till både anordnare och försäkrade.

### **7. Kontaktpersoner**

Frågor om denna konsekvensutredning kan ställas till David Wollein Waldetoft ([david.wollein.waldetoft@forsakringskassan.se](mailto:david.wollein.waldetoft@forsakringskassan.se)) och Pia Wallenberg ([pia.wallenberg@forsakringskassan.se](mailto:pia.wallenberg@forsakringskassan.se)).