

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

Promemorian Personlig skyddsutrustning för personliga assistenter

(S2020/07882)

Sammanfattning

Försäkringskassan avstyrker förslaget för att det inte är genomförbart, dels på grund av den korta handläggningstiden, dels på grund av förslagets utformning. Försäkringskassan anser att syftet med förslaget, att mildra de negativa ekonomiska effekterna av covid-19 och motverka smittspridning, är bra. Den effekten kommer med mycket stor sannolikhet dock inte att uppnås eftersom tidplanen för förslaget ger mycket små möjligheter till en rättssäker process där de som har rätt till bidraget också kommer att få detta.

Både ansökningstiden och tiden för handläggning av ansökningarna är för kort. Förslaget skulle möjligen kunna genomföras under 2021. Försäkringskassan har dock ett antal synpunkter i sak, bland annat på de praktiska möjligheterna att kontrollera de krav som uppställs i förslaget till förordning och utformningen av förordningen. De synpunkterna måste beaktas innan förslaget kan genomföras.

Inledande synpunkter

Försäkringskassan avstyrker förslaget av den anledningen att det inte kan genomföras på ett rättssäkert sätt under den tid som föreslås. Syftet med förordningen kommer därför med mycket stor sannolikhet inte att uppnås.

Eftersom inget annat har beslutats utgår Försäkringskassan från att utbetalning av statsbidraget måste göras under 2020, eftersom medlen sannolikt endast finns tillgängliga under 2020. Förslaget till förordning avser alltså bestämmelser som ska träda i kraft kort tid efter att de beslutats och innebär handläggning av potentiellt över ett tusen ärenden under lite drygt två veckors tid. Tiden mellan ansökan och när utbetalning senast måste ske är för kort. Det kan bli så att inte ens alla okomplicerade ärenden kommer att hinna bli klara i tid för att utbetalning ska kunna ske under 2020. Det saknas därför förutsättningar för ett rättssäkert ansökningsförfarande och ärendehandläggning där rätt person kommer att få rätt bidrag och kunna få sin rätt prövad av högre instans.

Förordningen innehåller ett antal rekvisit som enligt förordningstexten ska kontrolleras, vilket förutsätter omfattande manuell handläggning. Försäkringskassan vet inte när eller hur många ansökningar som kommer att komma in under ansökningstiden. Vi vet inte heller hur många som kommer att ha rätt till bidraget. Det finns en stor risk att Försäkringskassan inte kommer att kunna betala ut bidrag till mer än en bråkdel av dessa som har rätt till det under 2020. Försäkringskassan kan däremot med säkerhet säga att det inte finns någon möjlighet att kontrollera alla de rekvisit som anges i förslaget. Den sökande kommer inte heller att kunna få rimlig tid för att inkomma med kompletterande uppgifter vilket begränsar de rättigheter som generellt gäller för enskilda i förvaltningsförfarandet. Försäkringskassan anser att förslaget möjligen kan genomföras under 2021.

Det är kort tid från det att förordningen beslutas till dess att den träder i kraft. Tiden för att informera alla som kan söka bidraget om den möjligheten är därför mycket begränsad. Det finns en risk för att främst de som anställer sina egna assistenter inte kommer att söka bidraget under ansökningstiden på grund av att de inte känner till den möjligheten.

I avsnitten nedan kommenteras förslagets olika delar. Försäkringskassan anser att förslaget inte kan genomföras om inte synpunkterna på förslaget beaktas.

2.3 Ny statsbidragsförordning för vissa merkostnader som uppkommit till följd av sjukdomen covid-19

Förslaget omfattar merkostnader som uppkommit mellan februari och november 2020. Det torde saknas en allmänt vedertagen definition av merkostnader i detta sammanhang. Försäkringskassan utgår från att det är tillräckligt att det uppstått en utgift för skyddsutrustning som kunnat användas under perioden. Det går i praktiken inte att kontrollera om merkostnaden endast avser utgifter för skyddsutrustning som använts under perioden.

2.4 Bidragsmottagaren – något om bidragsgilla kostnader

Försäkringskassan instämmer i att det måste finnas vissa villkor för att statsbidraget ska betalas ut. Försäkringskassan har dock små eller inga möjligheter att kontrollera flera av de rekvisit som föreslås gälla för statsbidraget. Förslaget till förordning innehåller ett antal rekvisit som Försäkringskassan rimligen bör kontrollera, men som kan vålla problem i handläggningen. Det handlar främst om att kontrollera följande.

1. Att merkostnaderna är skäliga.
2. Att antalet personer med assistansersättning som en anordnare söker bidrag för inte är för högt.
3. Att personen eller personerna som är beviljade assistansersättning är eller misstänks vara smittade av det virus som orsakar sjukdomen covid-19.
4. Att en anordnare har tillstånd enligt 23 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).
5. Att bidraget inte lämnas med mer än 5 000 kr per person som beviljats assistansersättning.
6. Att bidraget inte lämnas till någon som kan få ersättning enligt förordningen (2020:193) om statsbidrag till regioner och kommuner för att ekonomiskt stödja verksamheter inom hälso- och sjukvård respektive socialtjänst till följd av sjukdomen covid-19.
7. Att bidraget inte lämnas för merkostnader som kan ersättas på annat sätt.

Försäkringskassans möjligheter att i praktiken kontrollera dessa förutsättningar varierar. En följd av förslaget är att beslut i ärenden måste fattas på väldigt kort tid efter att ansökan kommit in. Det kan enligt den föreslagna fristen för ansökan vara fråga om mindre än ett par dagar, om också utbetalning ska kunna ske under 2020. Det innebär att det i praktiken kan vara omöjligt att hinna kontrollera även sådant som i och för sig går att kontrollera, till exempel om en anordnare har tillstånd enligt 23 § LSS. Krav som kräver mer utredning och en större manuell hantering kommer inte att kunna beaktas. Försäkringskassan kan i nuläget därför inte garantera att vi kommer att kunna kontrollera någon av förutsättningarna ovan.

Eftersom förslagets krav på att den assistansberättigade är eller misstänks vara smittad inte kommer gå att kontrollera och att även de som inte hade symtom kunde vara smittade, bör det övervägas om kravet bör tas bort.

Kravet på att merkostnaderna inte ska kunna ersättas på annat sätt behöver förtydligas. Enligt förslaget ska bidraget inte kunna lämnas i de fall merkostnaderna kan ersättas på

annat sätt. Promemorian verkar utgå från att kostnader för skyddsutrustning som kan ersättas genom assistansersättning inte ska kunna ge rätt till bidraget och att sådan skyddsutrustning ska undantas från förordningens tillämpningsområde. Försäkringskassan tolkar resonemanget som att den personliga skyddsutrustning som avses i promemorian går utöver det ansvar som en arbetsgivare eller uppdragsgivare har för sina anställda assistenter och att kostnader för sådan skyddsutrustning inte kan ersättas genom assistansersättning. Försäkringskassan anser dock att kostnader för sådan skyddsutrustning kan ersättas av assistansersättning enligt 51 kap. 11 § socialförsäkringsbalken (SFB). Det måste rimligen anses vara en kostnad för att få assistans. Uppräkningen i 5 a § första stycket förordningen (1993:1091) om assistansersättning kan knappast begränsa vad assistansersättningen får användas till i detta avseende. I annat fall skulle sådan skyddsutrustning inte kunna ersättas genom assistansersättning om behovet var en följd av något annat än covid-19. Det är en tolkning som Försäkringskassan inte ställer sig bakom.

För det fall kravet finns kvar och kostnaderna hade kunnat ersättas genom assistansersättning skulle anledningen till att merkostnaderna inte ersatts vara att den assistansersättning som kunnat betalas ut inte var tillräckligt hög. Det framgår inte om eller hur detta ska påverka bedömningen av rätten till statsbidraget. Försäkringskassan har ingen möjlighet att bedöma om eller i vilken mån merkostnaderna för skyddsutrustning redan har ersatts genom assistansersättning. I praktiken kan även alla kostnader anses ha kunnat ersättas genom assistansersättningen och även ha blivit det, möjligen på bekostnad av något annat. Kravet bör alltså formuleras om.

Om Försäkringskassan ska kontrollera alla de krav som uppställs i förslaget kommer förberedelsearbetet att ta lång tid. Ärendena kommer dessutom att behöva innehålla de assistansberättigades personuppgifter och innebära omfattande manuell handläggning. Det skulle förmodligen innebära att endast ett fåtal kommer att få bidraget utbetalt på grund av tidsbrist. Flera av kraven enligt förslaget måste därför ses över.

2.5 EU-förordning om stöd av mindre betydelse

Det är oklart om Försäkringskassan kommer att kunna uppfylla kravet i kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 art. 6.1. Försäkringskassan kommer knappast att i alla ärenden skriftligen hinna underrätta företaget om det planerade stödbeloppet och om stödets karaktär. Det är även oklart om Försäkringskassan kommer kunna uppfylla kravet i art. 6.3 och kontrollera att det totala beloppet av stöd av mindre betydelse som beviljas det berörda företaget inte överstiger 200 000 euro under en period av tre beskattningsår.

2.6 Ansökan och beslut m.m.

Ansökan ska enligt förslaget innehålla uppgift om styrkt kostnad för skyddsutrustningen. Kravet på styrkt kostnad innebär rimligen något slags underlag för kostnaderna i form av kvitton eller faktura. Försäkringskassan har i det närmaste obefintliga möjligheter att på annat sätt kontrollera kostnaderna. En begäran om komplettering kommer att förlänga handläggningen, även om kravet på den enskilde uppges vara skyndsamt. Myndigheten har att följa de allmänna handläggningsprinciperna i förvaltningslagen (2017:900) om inte annat tydligt framgår i förordningen.

Om ansökan ska kunna komma in till myndigheten mellan den 1 och den 15 december 2020 och utbetalning ska kunna ske innan årsskiftet måste utbetalningsunderlaget vara Försäkringskassans utbetalningsfunktion tillhanda för manuell registrering senast den 17 december. I annat fall kan utbetalningar behöva prioriteras bort, se avsnitt 3. Även om utbetalningsunderlagen är utbetalningsfunktionen tillhanda den 17 december är risken överhängande att utbetalningar inte hinner registreras.

Enligt förslaget ska det visserligen vara möjligt att pröva en ansökan i befintligt skick om sökanden inte skyndsamt följer en uppmaning att komplettera ansökan. Kontakt med den sökande kan då knappast ske genom brev, utan den måste ske på andra sätt. Begärda kompletteringar kan också behöva ges in på andra sätt än med post. Det kan dock vara svårt att ens nå den sökande med uppmaningen att komplettera ansökan. Även om den sökande skyndsamt kompletterat ansökan minskar all fördröjning av handläggningen Försäkringskassans möjligheter att hinna betala ut bidraget.

Eftersom förordningen träder i kraft den 1 december och sista ansökningsdag är den 15 december 2020 kommer ansökningstiden att vara väldigt kort. De som kan ha rätt till bidraget bör ges rimlig tid att ansöka om det. Om den enskilde på grund av sjukdom eller liknande inte kan ansöka inom fristen skulle rätten till bidrag gå förlorad. Försäkringskassan anser att ansökningsfristen bör vara längre. Ikraftträdandet kan dock inte ske tidigare och sista ansökningsdag kan inte vara senare, eftersom Försäkringskassan i vart fall måste ha en faktisk möjlighet att pröva ansökan innan utbetalningen senast måste registreras för att hinna betalas ut innan årsskiftet. Försäkringskassan anser att det saknas en sådan faktisk möjlighet att hinna pröva och betala ut redan med de föreslagna fristerna.

Försäkringskassan har små möjligheter att meddela föreskrifter innan förordningen föreslås träda i kraft. Förordningen skulle sannolikt behöva tillämpas utan verkställighetsföreskrifter.

2.7 Redovisning

Försäkringskassan noterar att den redovisning som ska lämnas avser de statsbidrag som betalats ut, men att det av redovisningen ska framgå antalet som *ansökt* om statsbidrag uppdelat på antalet enskilda assistansanvändare och anordnare. Om fördelningen ska avse *utbetalade* statsbidrag bör det anges.

2.8 Återbetalning och återkrav

Försäkringskassan anser att det är nödvändigt med något slags bestämmelser om återkrav. Den praktiska effekten av bestämmelserna riskerar dock att bli högst begränsad.

Försäkringskassan har mycket små möjligheter att återkräva felaktigt utbetald ersättning. Möjligheterna att hinna kontrollera lämnade uppgifter innan beslut om utbetalning måste fattas är i praktiken mycket små. I promemorian beskrivs även att Försäkringskassan kan göra stickprovskontroller. Hur dessa kontroller ska genomföras eller med vilket stöd beskrivs dock inte. Återkrav borde i vart fall kunna aktualiseras om den som beviljats bidrag själv lämnar uppgifter till grund för återkravet.

Det är oklart vad som avses med att bidraget helt eller delvis inte har använts eller inte har använts för det ändamål som det har beviljats för. Det kan i sin tur påverka möjligheterna att återkräva utbetalade bidrag. Utgifterna för skyddsutrustningen kan till exempel redan vara betalda. Den assistansberättigade själv kan till exempel ha betalat för skyddsutrustningen med egna pengar. Det borde alltså vara svårt att ställa krav på hur det utbetalade statsbidraget ska användas när utgifterna redan kan ha betalats.

2.9 Överklagande

Försäkringskassan har inga synpunkter på bedömningen i promemorian att beslut enligt förordningen kan överklagas.

Rätten till bidrag är beroende av tillgången på medel, vilket bör innebära att ju senare ett beslut fattas desto större risk att medlen inte räcker till utbetalningen. Den risken beror på hur stort anslaget faktiskt blir. När det inte längre är möjligt att verkställa ett beslut om

utbetalning finns även risken att förutsättningarna för att beviljas statsbidraget i och för sig finns, men att utbetalning inte kan göras. Exempelen illustrerar problemen med den korta handläggningsfristen. Problemen borde vara ännu större för en eventuell överklagandeprocess och möjligheten att få rätt till bidraget efter en domstolsprövning.

2.10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelse

Försäkringskassan anser att tiden från att förordningen beslutas till dess att den föreslås träda i kraft är mycket kort i förhållande till allt som behöver genomföras inför ikraftträdandet. För att de sökande inte ska få en orimligt kort ansökningsfrist anser Försäkringskassan att ikraftträdandet inte kan vara senare än den 1 december, om all handläggning ska hinna genomföras under 2020. Försäkringskassan kan dock inte lämna några garantier för att den handläggning som följer av förordningen kommer att hinna genomföras under 2020. Följden av det är att sökande riskerar att inte få det bidrag de har rätt till.

3 Konsekvenser

Konsekvenser för Försäkringskassan

För att kunna genomföra ett effektivt och rättssäkert mottagande av ansökningar, handläggning och utbetalning skulle Försäkringskassan behöva anpassa IT-stödet. Det kommer inte kunna ske med anledning av den korta förberedelsetiden. För att överhuvudtaget kunna hantera utbetalning av statsbidraget krävs grundläggande utveckling av IT-stödet. Kostnaden har beräknats till 450 000 kronor. Anpassningarna avser en möjlighet att kontrollera om en anordnare har tillstånd enligt 23 § LSS samt anpassning för att kunna ta emot och på en basal nivå hantera ärendena i Försäkringskassans ärendehanteringssystem.

Den korta handläggningstiden tillsammans med det faktum att all hantering behöver ske utan systemstöd innebär att Försäkringskassan behöver fördela om en stor andel av resurserna som vanligtvis handlägger andra utbetalningar. För att hinna handlägga ärendena och genomföra beräknat antal utbetalningar krävs att 30,9 heltidsanställda med rätt kompetens resursäkras under handläggningsperioden. Det kan innebära att Försäkringskassan skulle tvingas prioritera mellan utbetalningar för olika kundgrupper.

Om Försäkringskassan inte hinner pröva alla ansökningar eller registrera utbetalningarna i tid är det möjligt att skadeståndsanspråk riktas mot myndigheten. Det kan även inträffa om något oförutsett inträffar som förhindrar handläggning under en tid. Sådana anspråk måste handläggas, vilket kräver resurser. Det kan även innebära skadeståndsprocesser i allmän domstol. Det går inte att uppskatta kostnaderna för detta, men det kan potentiellt uppgå till stora kostnader.

2 Författningsförslag

Försäkringskassan kommenterar här endast bestämmelsernas utformning. Principiella synpunkter finns under respektive avsnitt ovan.

1 §

I andra stycket definieras personlig skyddsutrustning som utrustning som kan användas av en enskild person och som denna kan ha på sig som skydd mot smitta. Läst tillsammans med första stycket och 2 § borde följden vara att endast de personliga assistenternas skyddsutrustning avses och att den ska skydda assistenterna från smitta. I avsnitt 3 beskrivs dock att det är särskilt viktigt att använda skyddsutrustning om den assistansberättigade kan antas tillhöra en riskgrupp. Om avsikten är att omständigheter hänförliga till den assistansberättigade ska beaktas, utöver om han eller hon är eller misstänks vara smittad av det virus som orsakar sjukdomen covid-19, bör det framgå direkt av förordningstexten.



2 §

Hänvisningen i första stycket 2 till 51 kap. 19 § SFB tillför inget till bestämmelsen eftersom 51 kap. 19 § SFB ändå inte är tillämplig. Hänvisningen riskerar endast att försvåra tolkningen av bestämmelsen och bör strykas.

Enligt ordalydelsen borde även den som köpt assistans men själv bekostat personlig skyddsutrustning för sina personliga assistenter ha kunnat ha merkostnader och tillhöra den grupp som kan ansöka om bidraget. Om merkostnaden anses skälig skulle förutsättningarna för bidraget kunna vara uppfyllda både för den assistansberättigade och anordnaren. Det framgår inte hur maxbeloppet på 5 000 kr ska fördelas mellan dem i sådana situationer. Försäkringskassan kommer inte heller att ha tillräckligt underlag för att uppmärksamma situationen. Om avsikten är att endast den som anställer personliga assistenter ska kunna ansöka om bidraget bör detta framgå av bestämmelsen.

3 §

Enligt förslaget ska statsbidrag inte lämnas till en anordnare som kunnat få statsbidrag enligt förordning (2020:193) om statsbidrag till regioner och kommuner för att ekonomiskt stödja verksamheter inom hälso- och sjukvård respektive socialtjänst till följd av sjukdomen covid-19. Syftet verkar vara att merkostnader som kunnat ersättas genom det statsbidraget inte ska ersättas enligt den nu föreslagna förordningen. Det är bara kommuner och regioner som kan söka statsbidrag enligt den förstnämnda förordningen. Bestämmelsen kan därför behöva formuleras om. Första stycket borde inte ens behövas om andra stycket utformas så att bidrag inte lämnas för merkostnader för personlig skyddsutrustning som kan ersättas på annat sätt.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av avdelningschef Marie Axelsson, verksamhetsområdeschef Gerda Lind och rättsliga experten David Wollein Waldetoft, den senare som föredragande.

Nils Öberg

David Wollein Waldetoft