



2017-12-20
S2017/0748/FST

Socialdepartementet

Kommunens informationsskyldighet enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade

Innehåll

Sammanfattning	2
1 Författningsförslag	3
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade	3
2 Bakgrund	4
3 Socialstyrelsens förslag	7
4 Överväganden och förslag	9
4.1 Kommunens informationsskyldighet enligt LSS	9
5 Ikraftträdande	12
6 Konsekvensbeskrivning	13
7 Författningskommentar	15
7.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade	15

Sammanfattning

Denna promemoria har tagits fram av en arbetsgrupp vid Socialdepartementet. I promemorian lämnas förslag till en ny bestämmelse i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Förslaget innebär att kommunen får en förtydligad skyldighet gentemot enskilda som har fått beslut från Försäkringskassan om avslag eller indragning av assistansersättning, att informera om vilka möjligheter till stöd som finns enligt LSS. Förslaget är en del av det åtgärds paket för assistansersättningen som regeringen presenterade den 14 november 2017. Det utgår i huvudsak ifrån Socialstyrelsens och Försäkringskassans svar på ett gemensamt regeringsuppdrag (S2016/07876/FST delvis).¹ I uppdraget ingick bland annat att analysera behovet av en informationskyldighet för kommunen gentemot enskilda i samband med indragning av assistansersättning från Försäkringskassan. Socialstyrelsen har föreslagit att kommunen får en skyldighet att ta kontakt med enskilda som har fått ett beslut om indragning av assistansersättning och att en ny bestämmelse om detta ska införas i LSS. Regeringen har uttalat att skyldigheten även bör omfatta beslut om avslag på ansökan om assistansersättning. Utgångspunkten är att enskilda som inte beviljas assistansersättning ska få en heltäckande övergång till annat stöd när rätten till det finns. Ett sådant förslag lämnas därför i denna promemoria.

Den nya bestämmelsen föreslås träda i kraft den 1 juli 2018.

¹ Se rapporten "Analys av behov av införande av vissa skyldigheter för Försäkringskassan och kommuner i samband med att assistansersättning har dragits in".

1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade ska införas en ny paragraf, 15 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 b §

En kommun som har mottagit ett beslut från Försäkringskassan som innebär att en enskild saknar rätt till assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken ska utan dröjsmål informera den enskilde om förutsättningarna för insatser enligt 9 § 1–10. Detta gäller dock inte om det är uppenbart obehövligt att lämna sådan information.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

2 Bakgrund

LSS och assistansreformen 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 bland annat praxis- och kostnadsutvecklingen på området. Det finns vidare anledning att se över hur LSS-insatserna utvecklats och förmår uppfylla syftet med lagstiftningen. Mot bakgrund av det beslutade regeringen 2016 om 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, en lagstiftning som främjar jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet, samt en långsiktigt hållbar ekonomisk utveckling av insatsen personlig assistans.

Socialstyrelsen och Försäkringskassan har under 2017 haft ett uppdrag av regeringen (S2016/07876/FST delvis) att analysera om Försäkringskassan bör få en specifikt angiven skyldighet att skyndsamt anmäla till kommunen när en person som har assistansersättning får sin ersättning indragen. Socialstyrelsen fick samtidigt ett uppdrag att analysera behovet av en skyldighet för kommunen att, när en sådan anmälan mottagits, ta kontakt med den enskilde i fråga om en utredning om insats enligt LSS ska initieras. Myndigheterna skulle vid behov lämna författningsförslag. Bakgrunden till uppdraget var att säkerställa att en person som fått sin assistansersättning indragen inte står utan

stöd som han eller hon skulle ha rätt till. I bakgrundsbeskrivningen till regeringsuppdraget anges följande. När en enskild har ansökt om personlig assistans enligt LSS och kommunen gör bedömningen att sökandens grundläggande behov överstiger 20 timmar i veckan, ska kommunen enligt LSS anmäla det till Försäkringskassan. Kommunens anmälan startar en utredning hos Försäkringskassan och den enskilde behöver då inte lämna in ytterligare en ansökan hos Försäkringskassan. Regeringen uttalade att det var angeläget att utreda förutsättningarna för att införa en likartad reglering för situationen då Försäkringskassan beslutar om indrag av assistansersättningen och ansvaret för den enskildes stöd övergår till kommunen. Regleringen skulle också vara tydlig och så långt möjligt säkerställa en likformig hantering av ärenden över landet.

Enligt myndigheternas återrapportering är Försäkringskassans skyldighet enligt 51 kap. 21 § SFB tillräcklig för att säkerställa att myndigheten underrättar kommunen om beslut om indragning av assistansersättning. Socialstyrelsen anser att nuvarande lagstiftning i LSS däremot inte kan anses tillräcklig för att säkerställa att enskilda som skulle behöva stöd från kommunen får det stöd de skulle ha rätt till. Socialstyrelsen föreslår därför att en ny paragraf ska införas i LSS som innebär att kommunen får en skyldighet att ta kontakt med den enskilde när kommunen har tagit emot ett beslut om indragning av assistansersättning från Försäkringskassan.

Av Försäkringskassans rapport "Avslag inom assistansersättningen" (Socialförsäkringsrapport 2017:8) framgår att en majoritet av dem som får avslag på sin ansökan om assistansersättning tillhör LSS-personkrets. 2016 bedömdes ca 70 procent av dem som fick avslag tillhöra personkretsen. En klar majoritet av dem som får avslag på assistansersättning kan därmed förmodas ha rätt till insatser enligt LSS. Syftet med den föreslagna bestämmelsen är att öka tryggheten för de personer som blir av med sin assistansersättning från Försäkringskassan genom att garantera kontakt med kommunen. Personer som har rätt till insatser från kommunen kommer då att uppmärksammas och riskerar inte att bli utan stöd. Regeringen har uttalat att skyldigheten även bör omfatta beslut om avslag på ansökan om assistansersättning. Utgångspunkten är att enskilda som inte

beviljas assistansersättning ska få en heltäckande övergång till annat stöd när sådan rätt finns.

3 Socialstyrelsens förslag

Socialstyrelsen lämnar förslag på lagändring som innebär en skyldigheten för kommunen att ta kontakt med en enskild som har fått sin assistansersättning helt indragen av Försäkringskassan.

Till kommunens uppgifter hör redan (enligt 15 § 1 och 2 LSS) att fortlöpande följa upp vilka som omfattas av lagen och vilka deras behov av stöd och service är samt verka för att personer som omfattas av personkretsarna (anges i 1 §) får sina behov tillgodosedda. Samtidigt tyder underlagen på att kommunerna inte alltid tar kontakt med den enskilde när de får information om indragen ersättning från Försäkringskassan. Den föreslagna lagändringen innebär en ytterligare precisering.

Syftet med förändringen är att öka tryggheten för de personer som blir av med sin assistansersättning från Försäkringskassan genom att garantera kontakt med kommunen. Personer som har rätt till insatser från kommunen kommer då att uppmärksammas och riskerar inte att bli utan stöd.

För att syftet ska uppnås krävs att kommunens kontakt med den enskilde inte drar ut på tiden. Socialstyrelsen föreslår att kommunen utan dröjsmål ska ta kontakt med den enskilde när kommunen har mottagit ett beslut från Försäkringskassan om att den enskilde inte längre har rätt till assistansersättning. Kontaken kan vara muntlig eller skriftlig. Vid val av kommunikationsätt bör hänsyn tas till den enskildes förutsättningar.

Syftet med kontakten ska vara att klarlägga om den enskilde vill ansöka om insatser enligt 9 § LSS. Den enskilde kan förutom insatser enligt LSS även ha behov av insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453), såsom boendestöd eller hemtjänst. Det kan därför finnas anledning för kommunen att upplysa om möjligheten att

ansöka om insatser enligt socialtjänstlagen. Om en ansökan ska göras eller inte, avgörs alltid av den enskilde eller dennes legala ställföreträdare.

Skyldigheten för kommunen att ta kontakt med den enskilde ska gälla om det inte är uppenbart obehövt, t.ex. om den enskilde redan har tagit kontakt med kommunen med anledning av att assistansersättningen har dragits in.

4 Överväganden och förslag

4.1 Kommunens informationskyldighet enligt LSS

Förslag: En kommun som har mottagit ett beslut från Försäkringskassan som innebär att en enskild saknar rätt till assistansersättning ska utan dröjsmål informera den enskilde om förutsättningarna för insatser enligt LSS. Detta ska dock inte gälla om det är uppenbart obehövt att lämna sådan information.

Skälen för förslaget: Ansvaret för personlig assistans är delat mellan kommunen och Försäkringskassan. Ansvarsfördelningen är beroende av hur omfattande den enskildes grundläggande behov är. Enligt 51 kap. 12 § socialförsäkringsbalken (SFB) ska rätten till assistansersättning omprövas sedan två år har förflutit från senaste prövningen och vid väsentligt ändrade förhållanden. Omprövningen kan innebära att assistansersättningen dras in. De senaste åren har runt 200 personer per år fått sin assistansersättning indragen. Ett beslut från Försäkringskassan om indragning av assistansersättning eller avslag på ansökan om assistansersättning medför att kommunens ansvar enligt LSS träder in, förutsatt att den enskilde omfattas av lagens personkrets och har behov av stöd.

Av 51 kap. 21 § andra stycket SFB framgår att Försäkringskassan ska sända ett beslut om assistansersättning till kommunen. Någon begränsning till en viss typ av beslut om assistansersättning finns inte i bestämmelsen. Det innebär att skyldigheten omfattar såväl beviljandebeslut som avslagsbeslut och indragningsbeslut.

Av 15 § 1 LSS framgår att kommunen fortlöpande ska följa upp vilka som omfattas av lagen och vilka deras behov av stöd och service är. Enligt 15 § 2 ingår det vidare i kommunens uppgifter att

verka för att personer som omfattas av lagen enligt 1 § får sina behov tillgodosedda. Enligt 15 § 3 ska kommunen informera om mål och medel för verksamheten enligt lagen.

En situation där frågan om kommunens ansvar enligt 15 § LSS aktualiseras är när personer som omfattas av lagens personkrets får ett beslut från Försäkringskassan som innebär att de saknar rätt till assistansersättning enligt 51 kap. SFB. Rapporten från Socialstyrelsen och Försäkringskassan (se avsnitt 2) visar enligt arbetsgruppens mening att det finns ett behov av att konkretisera kommunens skyldigheter i den aktuella situationen. Enligt rapporten tar kommunen inte alltid kontakt med den enskilde när den får information om indragen assistansersättning från Försäkringskassan. Insatserna enligt LSS är frivilliga och lämnas endast om den enskilde eller dennes företrädare har begärt det. Det är av stor vikt att enskilda inte går miste om insatser enligt LSS på grund av okunskap om de möjligheter som lagen erbjuder. Arbetsgruppen anser därför att det bör framgå av LSS att kommunen – i fall då den enskilde har förlorat sin rätt till statlig assistansersättning – utan dröjsmål ska informera den enskilde om vilka möjligheter till insatser som finns enligt lagen. Informationen som kommunen lämnar innebär inte några inskränkningar i den enskildes möjlighet att överklaga beslutet om indragning eller avslag från Försäkringskassan.

En socialförsäkringsrapport från Försäkringskassan (se avsnitt 2) visar att ca 70 procent av dem som fick avslag på ansökningar om assistansersättning under 2016 bedöms tillhöra personkretsen för LSS. En klar majoritet av dessa personer kan därmed förmodas ha rätt till insatser enligt LSS. Även beslut om avslag på en ansökan om assistansersättning bör därför ligga till grund för kommunens informationskyldighet.

Sammanfattningsvis anser därför arbetsgruppen att en kommun som har mottagit ett beslut från Försäkringskassan som innebär att en enskild saknar rätt till assistansersättning utan dröjsmål ska informera den enskilde om förutsättningarna för insatser enligt LSS. En bestämmelse med denna innebörd föreslås därför i LSS. Syftet med den föreslagna bestämmelsen är att öka förutsättningarna för att personer som omfattas av lagens personkrets får sina behov tillgodosedda. Syftet är däremot inte att kommunen ska styra den enskilde bort från den statliga

assistansersättningen. Det är alltså viktigt att kommunen inte utformar informationen på ett sådant sätt att den enskilde påverkas att inte begära omprövning av Försäkringskassans beslut eller överklaga detsamma.

Kommunens skyldighet att informera bör enligt arbetsgruppens mening inte vara ovillkorlig. Om det i det enskilda fallet är uppenbart obehövt att lämna informationen, bör skyldigheten inte gälla. Så kan exempelvis vara fallet om den enskilde med anledning av Försäkringskassans beslut har kontaktat kommunen med frågor om insatser enligt LSS och då fått tillräcklig information.

I vissa fall kan det vara så att den enskildes hjälpbehov snarare bör tillgodoses genom insatser i form av bistånd enligt socialjänstlagen (2001:453). Det kan även förekomma att den enskilde inte omfattas av personkretsen i LSS. Det bör därför redovisas vilket övergripande ansvar kommunen har för att se till att socialtjänstlagen får genomslag.

Av 3 kap. 1 § socialtjänstlagen framgår att det hör till kommunens uppgifter att bl.a. informera om socialtjänsten i kommunen, att genom uppsökande verksamhet och på annat sätt främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden, samt att svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det. Enligt 3 kap. 4 § ska socialnämnden i den uppsökande verksamheten upplysa om socialtjänsten och erbjuda grupper och enskilda sin hjälp. I 5 kap. 7 och 8 §§ socialtjänstlagen finns särskilda bestämmelser om kommunens skyldigheter för personer med funktionshinder. Enligt 5 kap. 7 § socialtjänstlagen ska socialnämnden verka för att människor som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring får möjlighet att delta i samhällets gemenskap och att leva som andra. Socialnämnden ska vidare enligt bestämmelsen medverka till att den enskilde får en meningsfull sysselsättning och får bo på ett sätt som är anpassat efter hans eller hennes behov av särskilt stöd. Enligt 5 kap. 8 § första stycket socialtjänstlagen ska socialnämnden göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen för människor med fysiska och psykiska funktionshinder samt i sin uppsökande verksamhet upplysa om socialtjänstens verksamhet på dessa områden.

5 Ikraftträdande

Förslag: Den nya bestämmelsen ska träda i kraft den 1 juli 2018.

Skälen för förslaget: Det förslag som lämnas i denna promemoria har betydelse för att säkerställa att individer med omfattande behov av stöd, fångas upp av kommunen när Försäkringskassan har beslutat att stödet inte kan beviljas genom den statliga assistansersättningen. Den nya bestämmelsen bör därför träda i kraft vid tidigast möjliga tidpunkt, vilket bedöms vara den 1 juli 2018.

6 Konsekvensbeskrivning

Konsekvenser för kvinnor, män, flickor och pojkar med assistans

Förslaget förväntas medföra en ökad trygghet för kvinnor, män, flickor och pojkar som får sin assistansersättning indragen, genom att de garanteras en kontakt med kommunen. Personer som har rätt till insatser från kommunen kommer att uppmärksammas och riskerar inte att bli utan stöd som de har rätt till.

Konsekvenser för kommunerna

2016 var antalet ansökningar om assistansersättning ca 2 350 stycken. Ca 1 850 personer fick avslag på sin ansökan. En rapport från Försäkringskassan (se avsnitt 2) har visat att 70 procent av dem som fick avslag på sin ansökan om assistansersättning bedömdes tillhöra LSS personkrets. Det motsvarar ca 1 300 personer. 188 personer fick indragning av assistansersättning 2016. En uppskattning är att antalet enskilda individer som kommunerna blir skyldiga att informera enligt den nya bestämmelsen är ca 2 000 per år för hela landet, eller drygt sex personer per år och kommun.

Syftet med den föreslagna författningsbestämmelsen är att öka tryggheten för de personer som blir av med sin assistansersättning från Försäkringskassan genom att garantera kontakt med kommunen. Till kommunens uppgifter hör redan idag att fortlöpande följa upp vilka som omfattas av lagen och vilka deras behov av stöd och service är, samt verka för att de får sina behov tillgodosedda. Den nu föreslagna bestämmelsen innebär endast en precisering av den allmänna skyldigheten. Det är arbetsgruppens uppfattning att förslagen inte medför behov av resurstillskott till kommunerna.

Arbetsgruppen bedömer vidare att inskränkningen i den kommunala självstyrelsen inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet.

Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms inte medföra några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

7 Författningskommentar

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

15 b §

Paragrafen är ny och avser en skyldighet för kommunen att informera den enskilde om förutsättningarna för insatser enligt 9 §.

Av 15 § 1 framgår att det till kommunens uppgifter hör att fortlöpande följa upp vilka som omfattas av lagen och vilka deras behov av stöd och service är. Enligt 15 § 2 ingår det vidare i kommunens uppgifter att verka för att personer som omfattas av lagen enligt 1 § får sina behov tillgodosedda. Enligt 15 § 3 ska kommunen informera om mål och medel för verksamheten enligt lagen.

Den nya bestämmelsen konkretiserar kommunens allmänna skyldigheter enligt 15 § 1, 2 och 3 i en särskild situation. Den situation som avses är när kommunen har mottagit ett beslut från Försäkringskassan som innebär att en enskild helt saknar rätt till assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken (SFB). Ett sådant beslut kan antingen avse indragning av assistansersättning eller innebära avslag på en ansökan om assistansersättning. Att Försäkringskassan ska skicka beslut av aktuellt slag till kommunen framgår av 51 kap. 21 § andra stycket SFB.

Enligt bestämmelsen ska kommunen utan dröjsmål informera den enskilde som berörs av beslutet om förutsättningarna för insatser enligt 9 § 1–10. Skyldigheten gäller dock inte om det är uppenbart obehövligt att lämna informationen. Så får anses vara fallet om det klart framgår att den enskilde redan har kunskap om

de möjligheter till stöd i LSS som skulle kunna vara aktuella, t.ex. om den enskilde med anledning av Försäkringskassans beslut har kontaktat kommunen med frågor om insatser enligt 9 § och då fått tillräcklig information. Om den enskilde enligt Försäkringskassans beslut inte ingår i personkretsen enligt 1 §, torde det också vara uppenbart obehövt att lämna sådan information som avses. Om det saknas lagliga förutsättningar för att bevilja en viss insats i den aktuella situationen, behöver information om insatsen inte heller lämnas. Vissa insatser avser exempelvis endast barn och unga eller omvänt endast personer i vuxen ålder. Andra insatser innehåller begränsningar med avseende på ålder eller personkretstillhörighet.

Att informationen ska lämnas utan dröjsmål innebär att den enskilde i normalfallet ska kontaktas inom några dagar från det att kommunen har tagit emot beslutet från Försäkringskassan. Det finns inte något formkrav för hur informationen ska lämnas. Vid valet av kommunikationssätt bör hänsyn tas till den enskildes förutsättningar.

En enskild som avses i bestämmelsen kan i vissa fall ha en förmyndare, förvaltare eller en god man med uppdrag att bevaka den enskildes rätt eller sörja för den enskildes person. Den enskilde kan också ha utsett en fullmaktshavare enligt lagen (2017:310) om framtidsfullmakter. Det blir en uppgift för kommunen att från fall till fall bedöma om informationen bör lämnas till den enskilde, till en person som företräder honom eller henne eller till såväl den enskilde som företrädaren. Bedömningen bör göras med beaktande av bestämmelsen i 8 § första stycket som reglerar vem som är behörig att ansöka om en insats. Av denna bestämmelse framgår att om den enskilde är under 15 år eller uppenbart saknar förmåga att på egen hand ta ställning i frågan kan vårdnadshavare, god man, förmyndare, förvaltare eller framtidsfullmaktshavare begära insatser för honom eller henne. Om kommunen under sådana förutsättningar lämnar information till en företrädare av aktuellt slag, bör informationen ansetts ha lämnats till den enskilde. Någon särskild reglering om detta har inte ansetts nödvändig.

Den information som ska lämnas enligt bestämmelsen avser förutsättningarna för insatser enligt 9 §. När information enligt bestämmelsen ska lämnas måste kommunen dock naturligtvis beakta anknytande bestämmelser i 3 kap. 1 och 4 §§ samt 5 kap. 7 och 8 §§ socialtjänstlagen (2001:453). Denna reglering innebär

sammanfattningsvis att den enskilde vid behov även bör få relevant information om förutsättningarna för bistånd enligt socialtjänstlagen.

Justitieombudsmannen (JO) har i flera fall granskat hur kommunen har fullgjort sina skyldigheter mot funktionshindrade enligt LSS och socialtjänstlagen. Granskningarna har bl.a avsett kommunens ansvar för att informera den enskilde om möjligheten till stöd, att motivera den enskilde att ta emot stöd och att kontinuerligt följa upp den enskildes situation (se JO 1998/99 s. 224, JO 2006/07 s. 265 och JO 2007/08 s. 362).

Övervägandena finns i avsnitt 4.

Ikraftträdandebestämmelse

Den nya bestämmelsen föreslås träda i kraft den 1 juli 2018.

Övervägandena finns i avsnitt 5.