

# 1 Promemorians huvudsakliga innehåll

## 1.1 Uppdraget

En arbetsgrupp inom Regeringskansliet har gjort en översyn av regler och tillämpning av socialförsäkringsförmånerna handikappersättning och vårdbidrag. Målet för översynen har varit att åstadkomma ett mer sammanhållet system för ersättning till personer med funktionsnedsättning. Förslagen ska göra att förmånerna blir mer förutsägbara för både medborgare och ansvarig myndighet, tidsenliga, hållbara över tid och rättssäkra. Målsättningen är ett stöd som kompenserar för merkostnader som en person har med anledning av sin eller sitt barns funktionsnedsättning, och som underlättar för dessa personer att delta i arbetslivet och i det övriga samhällslivet. Förslagets långsiktiga ekonomiska konsekvenser analyseras och långsiktig finansiell hållbarhet värnas.

Arbetet har utförts i nära dialog med olika berörda parter, såsom funktionshindersorganisationer och berörda myndigheter.

Under arbetets gång har arbetsgruppen haft löpande kontakt med Försäkringskassan. Bland annat har myndigheten, på uppdrag av regeringen, utfört en analys av tänkbara konsekvenser av ett system där ersättning för merkostnader inte regleras i samma stödform som ersättning för hjälpbehov respektive för behov av tillsyn och vård. Samråd har också skett med Inspektionen för socialförsäkringen och Konsumentverket. Arbetsgruppen har även haft kontakter med Sveriges kommuner och landsting. Arbetsgruppen har också inhämtat information om funktionshindersstöd i andra länder, t.ex. Norge.

## 1.2 Problembeskrivning och analys

### 1.2.1 Brister i tydlighet och tidsenlighet

Både handikappersättningen och vårdbidraget har uppenbara brister i fråga om förutsägbarhet och transparens. Det går att urskilja ett par grundläggande förhållanden som starkt bidrar till detta.

Reglerna är anmärkningsvärt otydliga i flera delar. För handikappersättningen gäller exempelvis att det saknas en tydlig beskrivning av innebörden av begreppet merkostnad, som får anses vara centralt för förmånen. Inte heller finns regler som tydliggör vilka kategorier av merkostnader som det är tänkt att förmånen ska ersätta eller bestämmelser om vilka förutsättningar som ska gälla för att ersättningen ska lämnas på de olika nivåerna. Vårdbidraget kan med nuvarande regelverk, i princip, lämnas på fyra nivåer (som hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels förmån). Inte heller här finns regler i lagstiftningen som anger förutsättningarna för bidrag på de olika nivåerna. För vårdbidraget gäller dessutom att det nuvarande regelverket är komplext och svårförståeligt.

Vidare, för både handikappersättningen och vårdbidraget gäller att vid prövningen av rätten till förmånerna ska en sammanvägning ske av såväl merkostnader som hjälpbehov respektive vård- och tillsynsbehov. Inte någonstans i nuvarande regelverk ges tydlig vägledning hur denna sammanvägning ska göras. Denna ordning med prövningar som innefattar både merkostnader och hjälpbehov bedöms starkt bidra till problemen med bristande förutsägbarhet och transparens.

De nuvarande förmånerna brister när det gäller tidsenlighet. De bestämmelser som i dag gäller för handikappersättningen har i princip varit oförändrade sedan 1975. Därefter har någon mer samlad översyn av regelverket inte gjorts. Reglerna för vårdbidraget har i sina huvuddrag varit desamma sedan 1981.

Regelverken för de båda förmånerna har således varit i princip oförändrade, trots att det under de senaste årtiondena skett betydande förändringar i synen på funktionshinderspolitiken och i utformningen av olika samhällsstöd inom området, t.ex. genom LSS-reformen och införandet av en rätt till personlig assistans<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och lagen (19993:389) om assistansersättning

samt ändringar i reglerna för tillfällig föräldrapenning. Det har mot den bakgrunden funnits ett behov av att se över förmånernas inriktning och syften, så att de bättre överensstämmer med dagens funktionshinderspolitik och de behov som finns i dag.

Ytterligare ett par bristområden har identifierats, där behovet av förändringar har varit uppenbart.

Att vara förälder till ett barn med funktionsnedsättning innebär ofta att avsevärd tid och kraft får läggas på både omvårdnad och tillsyn av barnet. Från funktionshindersorganisationerna har mot denna bakgrund rests kravet på att föräldrar som uppbär vårdbidrag ska ges möjlighet till förkortning av normalarbetstid. Det skulle ge dessa föräldrar bättre förutsättningar att kunna kombinera omvårdnaden och tillsynen av barnet med förvärvsarbete.

En annan viktig fråga gäller nuvarande problematik kring att dela ett vårdbidrag mellan föräldrar som t.ex. båda ansvarar för omvårdnaden och tillsynen av ett barn, men som inte är eniga om fördelningen av bidraget. Detta är en viktig fråga både ur barnets perspektiv och ur ett jämställdhetsperspektiv.

## **1.3 Överväganden och förslag**

I promemorian föreslås ett regelverk som syftar till förutsägbarhet för både medborgare och myndighet, tidsenlighet, hållbarhet över tid och rättssäkerhet. Särskilt fokus har lagts vid att föreslå regler som ska vara tydliga samt enkla att både tillämpa och förstå. En målsättning har också varit att åstadkomma ett gemensamt regelverk som ger ersättning för merkostnader för både barn och vuxna. Förslaget till omvårdnadsbidrag har barnets behov och perspektiv i fokus.

### **1.3.1 Två nya socialförsäkringsförmåner införs**

I promemorian föreslås att två nya socialförsäkringsförmåner ska införas – en merkostnadsersättning vid funktionsnedsättning hos barn och vuxna samt ett omvårdnadsbidrag till föräldrar vid funk-

---

tionsnedsättning hos barn. Förmånerna handikappersättning och vårdbidrag ska upphöra. Bestämmelser avseende de nya förmånerna ska införas i socialförsäkringsbalken och administreras av Försäkringskassan.

Genom att införa en renodlad merkostnadsersättning och ett renodlat omvårdnadsbidrag kommer respektive del av de nuvarande ersättningarna att bedömas var för sig, utan sammanvägning. Enligt arbetsgruppen bör bedömningarna därigenom bli tydligare och utfallet av prövningen mer förutsägbar. Det bedöms bidra till att förutsättningarna förbättras för att utveckla en tydlig och enhetlig praxis för respektive ersättning. En renodling bidrar på så sätt till att rättssäkerheten ökar.

Ytterligare en fördel med den föreslagna renodlingen är att uppföljningen av hur förmånerna utvecklas över tid förenklas. Den bidrar därför till att det effektivare och enklare kan bevakas att systemen är långsiktigt finansiellt stabila.

### **1.3.2 Omvårdnadsbidrag med fyra förmånsnivåer**

Arbetsgruppen föreslår att omvårdnadsbidrag ska kunna lämnas för ett barn om barnet med anledning av en funktionsnedsättning har behov av omvårdnad och tillsyn. Bidraget ska kunna lämnas på fyra nivåer. I bestämmelsen tillsammans med förarbeten beskrivs vad som krävs för att kunna få bidrag på respektive nivå. Merparten av de särskilda bestämmelser som i dag gäller för vårdbidraget - t.ex. reglerna om förmånstiden, avbrott i vården och vad som gäller om barnet avlider - föreslås också gälla för omvårdnadsbidraget.

### **1.3.3 Båda föräldrarna ska kunna beviljas omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning**

Arbetsgruppen föreslår att omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning ska kunna beviljas barnets båda föräldrar. Enligt huvudregeln ska förmånen beviljas med hälften till vardera föräldern i de fall båda föräldrarna har ansökt om och rätt till förmånen bedöms föreligga. Med stöd av nuvarande regler om vårdbidrag kan inte båda föräldrarna ges rätt till bidraget. De kan endast dela utbetalningen, om de är överens.

### **1.3.4 Ett uppdrag till Försäkringskassan**

Arbetsgruppen föreslår att Försäkringskassan ska få i uppdrag att utveckla en ny ordning för hanteringen av ärenden om omvårdnadsbidrag för att förbättra förutsättningarna för ökad förutsägbarhet och rättssäkerhet i myndighetens handläggning av dessa ärenden. Denna ordning är tänkt att baseras på WHO:s klassifikation för funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa för barn och ungdom (ICF-CY).

### **1.3.5 Förkortning av normalarbetstid**

En rätt till förkortning av normalarbetstid i föräldraledighetslagen föreslås i syfte att underlätta för en förälder som har barn med funktionsnedsättning att kombinera omvårdnaden av barnet med en anställning. Rätt till förkortning av normalarbetstid ska knytas till omvårdnadsbidraget genom att en förälder har rätt till förkortning av normalarbetstid i de fall omvårdnadsbidrag lämnas för barnet. Rätten till arbetstidsförkortning ska omfatta barnets föräldrar och de personer som enligt föräldraledighetslagen jämställs med föräldrar.

### **1.3.6 Merkostnadsersättning lämnas för skäliga kostnader**

Arbetsgruppen föreslår att merkostnadsersättning ska lämnas för merkostnader till en försäkrad person till följd av att han eller hon före 65-års ålder har fått sin funktionsförmåga nedsatt, om det kan antas att nedsättningen kommer att bestå under minst ett år. Merkostnadsersättning för ett försäkrat barn ska lämnas till en försäkrad förälder för merkostnader till följd av att barnet har en nedsatt funktionsförmåga, om det kan antas att nedsättningen kommer att bestå under minst sex månader. Merkostnadsersättningen kan lämnas till föräldern så länge han eller hon är underhållsskyldig för barnet.

Merkostnader definieras som sådana skäliga kostnader som uppkommer på grund av en persons funktionsnedsättning och som går utöver de kostnader som är normala för personer utan funktionsnedsättning i motsvarande ålder.

### **1.3.7 Normalkostnader och merkostnadslag**

För merkostnadsersättningen föreslås att det ska anges vilka kategorier av merkostnader som kan ge rätt till ersättning, t.ex. merkostnader för hälsa, vård, kost, resor och hjälp i den dagliga livsföringen.

Konsumentverket ska ges i uppdrag att utarbeta ett vägledande material om vad som inom olika områden är att betrakta som normala kostnader. Materialet ska vara ett stöd för Försäkringskassan i handläggningen av ärenden om merkostnadsersättning. Försäkringskassan ska ges i uppdrag att utarbeta ett nationellt stöd för bedömningen av vad som utgör en skäligen kostnad.

### **1.3.8 Merkostnadsersättning lämnas på fem nivåer**

Arbetsgruppen föreslår att fem ersättningsnivåer ska införas för den nya merkostnadsersättningen. Fem nivåer är en rimlig avvägning mellan exakthet och effektivitet. Det innebär också att de nuvarande tröskeleffekterna i ersättningen minskar. Merkostnadsersättningen bör som lägst lämnas med ett belopp som för år räknat motsvarar 30 procent av prisbasbeloppet (13 350 kr) om merkostnaderna uppgår till minst 25 procent av prisbasbeloppet. Som högst bör ersättningen lämnas med 70 procent av prisbasbeloppet (31 150 kr).

### **1.3.9 En mer centraliserad handläggning i Försäkringskassan**

Arbetsgruppen bedömer att det kan finnas skäl för Försäkringskassan att pröva förutsättningarna för att ytterligare koncentrera myndighetens hantering av ärenden om omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning. Enligt arbetsgruppen kan det vara svårare att upprätthålla en hög och jämn kunskapsnivå i komplexa frågor i en decentraliserad organisation i jämförelse med en mer centraliserad.

### 1.3.10 Uppföljning och utvärdering av reformen

Det är viktigt att de nya förmånerna följs upp och utvärderas ett par år efter reformens ikraftträdande. Försäkringskassan bör ges uppdraget att ansvara för utvärderingen.

Utvärderingen bör bl.a. omfatta en analys av hur målgrupperna för de nya förmånerna utvecklas, i förhållande till vad som i nuläget gäller för vårdbidrag och handikappersättning. Utvärderingen bör också innefatta en analys av hur likvärdigheten i beslutsfattande över landet och förutsägbarheten påverkats av de reformerade förmånerna.

En viktig del av utvärderingsuppdraget är också, särskilt mot bakgrund av den könsmissiga snedfördelning som föreligger för vårdbidraget, att kartlägga och analysera vilka könsmissiga mönster som kan urskiljas i det nya förmånssystemet. Uppdraget bör innefatta att kartlägga och analysera könsfördelningen i fråga om de barn för vilka omvårdnadsbidrag lämnas. Vidare bör ingå att belysa hur det nya omvårdnadsbidraget – inklusive rätten att kunna få förkortad arbetstid – har inverkat på kvinnors respektive mäns delaktighet i och ansvar för omvårdnad och tillsyn. Uppdraget i denna del bör också innefatta eventuella förslag till åtgärder Försäkringskassan kan behöva vidta.

### 1.3.11 Ikraftträdande- och övergångbestämmelser

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2017.

Redan fattade beslut om handikappersättning och vårdbidrag ska fortsätta att gälla i enlighet med vad som föreskrivs i beslutet. Besluten ska dock gälla längst till dess de skulle ha upphört eller omprövats enligt de äldre bestämmelserna om handikappersättning och vårdbidrag. Äldre bestämmelser om handikappersättning ska dock fortfarande gälla för beslut om handikappersättning som har meddelats före ikraftträdandet och upphör eller omprövas före den 1 juli 2019. I sådana fall får ett nytt beslut om handikappersättning meddelas för en tidsperiod om högst 36 månader.

## 1.4 Konsekvenser av förslagen

### 1.4.1 Konsekvenser för barn och vuxna

Förslagen om renodlade förmåner innebär förbättringar genom ett enklare och tydligare regelverk för barn och vuxna med funktionsnedsättningar. Prövningen bedöms bli mer förutsägbar och det blir lättare för enskilda att ta till vara sin rätt. Prövningen blir därmed mer rättssäker.

Samtidigt innebär förslagen vissa förändringar i förutsättningarna att erhålla ersättning. De föreslagna övergångsreglerna bidrar till att de allra flesta som har handikappersättning i dag kommer att få behålla sin ersättning på i princip oförändrad nivå. För en mindre andel av de personer som i dag uppbär handikappersättning kan förändringen leda till sänkt ersättning, eller i vissa fall, att rätten till ersättning upphör.

De föreslagna fem ersättningsnivåerna inom merkostnadsersättningen leder till minskade tröskeleffekter i förhållande till nuvarande tre nivåer för den hittillsvarande handikappersättningen, och därmed en ersättning som bättre motsvarar enskildas faktiska merkostnader. Förslaget om att sänka nuvarande instegsnivå för rätt till ersättning kompenserar till viss del för att ersättningen för hjälpbehov upphör. Dessutom kan kostnader för hjälpbehov i vissa fall ersättas i merkostnadsersättningen. Den lägre nivån för att få rätt till merkostnadsersättning innebär dessutom att vissa personer som med dagens regelverk inte kunnat få handikappersättning, nu kan få rätt till den nya merkostnadsersättningen.

Ersättningsmässigt bedöms förändringarna för dem som nu uppbär vårdbidrag – och som kan erhålla både omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning vara mindre än för den grupp som tidigare erhållit handikappersättning.

Förslaget om att båda föräldrarna i framtiden ska kunna erhålla rätt till omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning bedöms leda till förbättrade förutsättningar för att barn med funktionsnedsättningar ska få sina behov tillgodosedda. Det ökar också förutsättningarna för ett jämställt ansvarstagande för omvårdnaden och tillsynen av ett barn med funktionsnedsättning.

Förslaget om att föräldrar som uppbär omvårdnadsbidrag ska få rätt till förkortning av normal arbetstid ökar förutsättningarna för att barn med funktionsnedsättning ska få sina behov tillgodosedda.



Det ger också bättre möjligheter för föräldrarna att kombinera förvärvsarbete med omvårdnad och tillsyn.

#### **1.4.2 Konsekvenser för jämställdheten**

Förslagen om att föräldrar kan dela rätten till omvårdnadsbidrag och att båda föräldrarna får rätt till förkortning av normal arbetstid om omvårdnadsbidrag lämnas för ett barn bedöms öka förutsättningarna för kvinnor och män att ta samma ansvar för omvårdnaden om barn med funktionsnedsättning. Förutsättningarna ökar även för kvinnor och män att få samma möjligheter i fråga om tillgång till arbete och utvecklingsmöjligheter i arbetet.

#### **1.4.3 Ekonomiska konsekvenser för staten**

Förslagen leder 2019 till minskade kostnader för staten om drygt 60 miljoner kronor. Effekten ska sättas i relation till att Försäkringskassans prognos för kostnaderna för vårdbidrag och handikappersättning år 2019 är 5 600 miljoner kronor.

#### **1.4.4 Konsekvenser för statliga myndigheter**

Försäkringskassans handläggning kommer att förenklas till följd av ett enklare och tydligare regelverk. Vissa förslag kan dock innebära att antalet ansökningar kommer att öka något. Försäkringskassan kommer också att få fler regeringsuppdrag. Sammantaget bedöms förslagen inte innebära ökade kostnader för myndigheten.

Uppdraget till Konsumentverket att utarbeta ett nationellt stödjande material kring vad som är att betrakta som normal kostnad, bedöms innebära en kostnad på 1,5 miljoner kronor. Förslaget om fortlöpande uppdatering uppskattas innebära en kostnad om 300 000 kr per år.

Utöver ovan redovisade konsekvenser av förslagen finns ytterligare konsekvenser beskrivna i avsnitt 16.5.