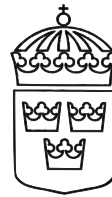


Regeringens proposition

2007/08:61



Kostnader för personlig assistans

Prop.
2007/08:61

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 14 februari 2008

Fredrik Reinfeldt

Maria Larsson
(Socialdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ändringar i lagen (1993:389) om assistansersättning. De föreslagna ändringarna ska säkerställa att de ersättningsberättigade väljer assistansanordnare utifrån den kvalitet i stödet och servicen de erbjuder. Därmed bidrar de föreslagna ändringarna till att assistansersättningen används på ett ändamålsenligt sätt.

Regeringen föreslår att det införs en bestämmelse om att assistansersättning endast utbetalas under förutsättning att den används för köp av personlig assistans av någon som anordnar en sådan, t.ex. kooperativ, företag eller kommun, eller för att avlöna egna personliga assistenter. Bestämmelsen innebär att den assistansberättigade köper tjänsten av assistansanordnaren och betalningen för den tjänsten blir då en intäkt i dennes näringsverksamhet som ska redovisas och beskattas enligt de förutsättningar som gäller för sådan verksamhet. En effekt av detta blir att möjligheten för assistansanordnare att upprätta klientmedelskonton i fråga om assistansersättning upphör. För ersättningsberättigade som själva är arbetsgivare för sina personliga assistenter ska det ingå sådana kostnader som normalt har samband med anställningen och arbetsgivaransvaret. För att följa upp att den utbetalda ersättningen används till assistans bör Försäkringskassan begära att den ersättningsberättigade kan visa att ersättningen har använts på rätt sätt, dvs. använts för köp av assistans eller till lön m.m. för personlig assistans. Vidare föreslås att en ersättningsberättigad som inte har använt hela assistansersättningen för att köpa assistans eller betala kostnader för personliga assistenter ska betala tillbaka den återstående delen till Försäkringskassan. Regeländringarna som regeringen föreslår förutsätter en god information till dem som är berättigade till assistansersättning, deras legala ställföreträdare

och assistansanordnare. Förutom de nya reglerna ska informationen även avse syfte och mål med assistansersättningen samt vilka krav som ställs på arbetsgivare vid anställning av personliga assistenter. Regeringen aviserar därför i propositionen att Försäkringskassan ska få i uppdrag att i samarbete med andra berörda myndigheter och Sveriges Kommuner och Landsting genomföra en samlad informationssatsning om de nya reglerna för assistansersättningen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2008.

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Förslag till lag om ändring i lagen (1993:389) om assistansersättning	5
3	Ärendet och dess beredning	7
4	Utgångspunkter	7
4.1	Reglering av personlig assistans	8
4.2	Reglering av den ekonomiska ersättningen	9
4.3	Assistansanordnare	10
4.4	Uppföljningen och kontroll av assistansersättningen	10
4.5	Beräkning och eventuella återkrav av assistansersättningen	11
4.6	Kostnadsutvecklingen för assistansersättning	12
4.7	Behovsbedömning av assistansersättningen	13
5	Förslag	17
5.1	Vad assistansersättningen får användas till	17
5.2	Kostnad för egna personliga assistenter	21
5.3	Redovisning och kontroll	23
5.4	Återbetalning av assistansersättning	24
5.5	Information	27
6	Konsekvenser	28
7	Lagens ikraftträdande	28
8	Författningskommentar	29
Bilaga 1	Sammanfattning av delbetänkandet Kostnader för personlig assistans – Skärpta regler för utbetalning, användning och återbetalning av assistansersättning (SOU 2007:73)	30
Bilaga 2	Författningsförslag i delbetänkandet Kostnader för personlig assistans – Skärpta regler för utbetalning, användning och återbetalning av assistansersättning (SOU 2007:73)	35
Bilaga 3	Remissinstanser till delbetänkandet Kostnader för personlig assistans – Skärpta regler för utbetalning, användning och återbetalning av assistansersättning (SOU 2007:73)	40
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 februari 2008 ...	41

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2007/08:61

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1993:389) om assistansersättning

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:389) om assistansersättning

Prop. 2007/08:61

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1993:389) om assistansersättning

dels att 8 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas två nya paragrafer, 3 a och 16 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 a §

Assistansersättning lämnas endast under förutsättning att den används för köp av personlig assistans eller för kostnader för personliga assistenter.

8 §¹

Om det inte utan betydande dröjsmål kan avgöras om någon har rätt till assistansersättning men det finns sannolika skäl för att sådan rätt föreligger, *skall* Försäkringskassan besluta att ersättning *skall* betalas ut med ett skäligt belopp om detta är av väsentlig betydelse för den funktionshindrade. Detsamma gäller om det står klart att rätt till assistansersättning föreligger men ersättningens belopp inte kan bestämmas utan betydande dröjsmål. För sådan ersättning får föreskrivas särskilda villkor.

Om det senare bestäms att assistansersättning inte *skall* lämnas eller *skall* lämnas med lägre belopp, är den ersättningsberättigade inte skyldig att betala tillbaka utbetald ersättning i andra fall än som anges i 16 §.

Om det inte utan betydande dröjsmål kan avgöras om någon har rätt till assistansersättning men det finns sannolika skäl för att sådan rätt föreligger, *ska* Försäkringskassan besluta att ersättning *ska* betalas ut med ett skäligt belopp om detta är av väsentlig betydelse för den funktionshindrade. Detsamma gäller om det står klart att rätt till assistansersättning föreligger men ersättningens belopp inte kan bestämmas utan betydande dröjsmål. För sådan ersättning får föreskrivas särskilda villkor.

Om det senare bestäms att assistansersättning inte *ska* lämnas eller *ska* lämnas med lägre belopp, är den ersättningsberättigade inte skyldig att betala tillbaka utbetald ersättning i andra fall än som anges i 16 *och* 16 a §§.

16 a §

Den ersättningsberättigade ska utan uppmaning betala tillbaka sådan ersättning som inte har

¹ Senaste lydelse 2004:827.

använts för köp av personlig assistans eller för kostnader för personliga assistenter. Återbetalning ska göras senast i samband med slutavräkningen enligt 10 §.

Om återbetalning enligt första stycket inte görs får Försäkringskassan besluta om återbetalning enligt 16 §.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008. De nya bestämmelserna tillämpas på assistansersättning som beviljas för tid efter ikraftträdandet.

Regeringen beslutade den 15 juli 2004 att tillkalla en parlamentarisk kommitté för att göra en bred översyn av personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS) (dir. 2004:107). Regeringen har därefter gett den parlamentariska kommittén i tilläggsuppdrag att analysera förutsättningarna för att införa krav på tillstånd för verksamheter med personlig assistans (dir. 2004:179), ta hand om Försäkringskassans rapport *Reglering av kostnader och ekonomisk kontroll av den statliga assistansersättningen* (dir. 2005:66), göra en bred översyn av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och se över vem som ska vara huvudman för LSS (dir. 2006:68), samt undersöka hur personer med psykiska funktionshinder som ingår i personkrets 3 enligt LSS ska få tillgång till meningsfull sysselsättning som ryms i insatsen daglig verksamhet enligt LSS (dir. 2007:84). Utredningen som har antagit namnet LSS-kommittén (S 2004:06) ska enligt direktiven redovisa sitt slutbetänkande den 30 juni 2008. Den 1 oktober 2005 överlämnade kommittén delbetänkandet *På den assistansberättigades uppdrag. God kvalitet i personlig assistans – ändamålsenlig användning av assistansersättning* (SOU 2005:100) till regeringen. Delbetänkandet har inte behandlats av regeringen. Orsaken till det är att kommittén efter att delbetänkandet lämnades fått uppdraget att se över hela LSS. De förslag till lösningar som kommittén ska presentera i slutbetänkandet kan komma att ändra förutsättningarna för de tidigare lämnade förslagen. Den 5 juli 2007 beslutade regeringen om ytterligare ett tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2007:109). Den 1 oktober 2007 överlämnade kommittén delbetänkandet *Kostnader för personlig assistans – Skärpta regler för utbetalning, användning och återbetalning av assistansersättning* (SOU 2007:73) till regeringen.

En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Utredningens författningsförslag finns redovisade i *bilaga 2*. Betänkandet har remitterats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En remiss-sammanställning finns tillgänglig i Socialdepartementet (S2007/8334/ST).

4 Utgångspunkter

I delbetänkandet *Kostnader för personlig assistans – Skärpta regler för utbetalning, användning och återbetalning av assistansersättning* (SOU 2007:73) konstaterar LSS-kommittén att rapporterna och diskussionerna om felaktigt använd assistansersättning fortsätter och att det alltjämt är svårt att bedöma omfattningen av detta. Kommittén har noterat att det har förekommit att det på verksamhetsnivå har ackumulerats överskott som vissa enskilda anordnare omvandlat till stora vinster för ägare eller betalat tillbaka obeskattade medel till ersättningsberättigade för fri konsumtion. Ett sådant förfarande kan innebära att den ersättningsberättigade påverkas av möjligheterna till ersättningar eller ekonomiska förmåner

istället för av kvalitét i assistansen i valet av assistansanordnare. Regeringen anser mot denna bakgrund att det är angeläget att snarast möjligt tydliggöra vad assistansersättning ska användas till. Det är viktigt för assistansreformens trovärdighet och legitimitet. På så sätt kan en ändamålsenlig användning av assistansersättningen säkerställas. Det är således det övergripande syftet med de förslag som särskilt berör insatsen personlig assistans i denna proposition.

Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), trädde i kraft den 1 januari 1994. Verksamheten ska enligt lagen främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för män, kvinnor, pojkar och flickor med funktionshinder. Det innebär att de insatser som ges med stöd av lagen ska åstadkomma villkor för personer med omfattande livslånga eller långvariga funktionshinder, som är likvärdiga med andra människors i motsvarande ålder (prop. 1992/93:159). Personlig assistans är en av totalt tio insatser som definieras genom LSS (9 § LSS). Enligt definitionen i lagen är personlig assistans ett personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av sitt funktionshinder behöver hjälp för att tillgodose de grundläggande behoven i vardagen. Den personliga assistansen ska även bestå av kvalificerad hjälp med andra personliga behov utöver de grundläggande om den ersättningsberättigade behöver sådan hjälp. För att en person ska ha rätt till insatsen personlig assistans måste denne tillhöra någon i den personkrets som anges i 1 § LSS jfr 3 § lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS).

Samtidigt som LSS trädde i kraft inrättades ett system för statlig assistansersättning för personlig assistans. Assistansersättningen är avsedd att täcka kostnader för personlig assistans och lämnas till de personer som i genomsnitt behöver mer än 20 timmars personlig assistans per vecka för sina grundläggande behov. Rätten till assistansersättning regleras i LASS. Med assistansersättning kan den ersättningsberättigade själv anställa en eller flera personliga assistenter eller anlita någon som utför den personliga assistansen, som t.ex. kommunen, ett kooperativ, företag eller annan organisation som är arbetsgivare för de personliga assistenterna. Försäkringskassan får på begäran av den ersättningsberättigade besluta att ersättningen ska betalas ut till någon annan enskild person, juridisk person eller en kommun.

Innehållet i denna proposition handlar om författningsförslag avseende assistansersättning. Förslagen innebär ändringar i LASS där det införs en bestämmelse om att assistansersättning endast utbetalas under förutsättning att den används för att köpa personlig assistans av någon som anordnar sådan, t.ex. kooperativ, företag eller kommun, eller för att avlöna egna personliga assistenter. Vidare föreslås att den ersättningsberättigade som inte har använt hela assistansersättningen för att köpa assistans eller betala kostnader för personliga assistenter ska återbetala den delen till Försäkringskassan.

4.1 Reglering av personlig assistans

Den bärande tanken med assistansreformen är rätten att själv få möjlighet att forma sitt eget liv. Genom den personliga assistansen ska de ersätt-

ningsberättigade kunna bestämma vilken stöd och service de vill ha, när de vill ha den och vem som ska ge den. Stödet som ges ska vara personligt utformat, ges av ett begränsat antal personer och till den som har en omfattande och varaktig funktionsnedsättning.

Rätt till biträde av personlig assistans och det ekonomiska stödet till personlig assistans regleras i två lagar. Dels i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) där det anges vem som kan få insatsen och hur den ska vara utformad, dels i lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS) där de ekonomiska villkoren för assistansersättning regleras. För att beviljas personlig assistans ska den enskilde tillhöra någon i den personkrets som anges i 1 § LSS och vara i behov av stöd och service för sina grundläggande behov enligt 9 a § samma lag. Med grundläggande behov menas att få hjälp med sin personliga hygien, måltider, att klä på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den som har en funktionsnedsättning. Den som har rätt till personlig assistans för sina grundläggande behov har även rätt enligt 9 a § LSS till personlig assistans för andra kvalificerade personliga behov i din dagliga livsföring, om dessa faktiskt inte tillgodoses på något annat sätt. I LSS anges att enskilda genom insatsen ska tillförsäkras goda levnadsvillkor som stärker dem i deras förmåga att leva ett självständigt liv (7 § LSS). En annan viktig avsikt med personlig assistans är att den är knuten till en person och inte till en viss verksamhet. Det innebär att den enskilde får ett stort självbestämmande över vad som ska ingå i assistentens uppgifter och vem det är som ska anlitas för att ge det stöd och service den ersättningsberättigade anser sig behöva.

4.2 Reglering av den ekonomiska ersättningen

I lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS) framgår att den som har en funktionsnedsättning och är i behov av personlig assistans för sin dagliga livsföring under i genomsnitt 20 timmar per vecka har rätt till assistansersättning. Försäkringskassan är den beslutande och utbetalande myndigheten och den ersättning som betalas ut är beräknad utifrån en schablon. Storleken på schablonen beslutas varje år av regeringen efter hörande från Försäkringskassan och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). För 2008 är schablonersättningen fastställd till 237 kronor i timmen. Tidigare beräknades ersättningen utifrån vad varje enskild person med funktionsnedsättning behövde för att täcka kostnaderna för den personliga assistenten. Genom schablonersättningen som infördes den 1 september 1997 får alla samma timmersättning och den ersättningsberättigade behöver därför inte redovisa vilka kostnader denne haft för assistansen, däremot ska antalet utförda assistanstimmar redovisas. För att ändå ge en viss vägledning finns ett allmänt råd från Försäkringskassan (RAR 2002:6) som anger att ersättningen bör täcka assistentens lön, utbildning och andra omkostnader såsom resor, arbetskläder, inträdesavgifter samt administration. Men eftersom det enbart är ett allmänt råd ska det också betraktas som en vägledning till den ersättningsberättigade och assistansanordnare om hur ersättningen kan användas. Det finns alltså inte något absolut krav på att dessa poster ska ingå. Om det finns särskilda skäl finns det dessutom möjligheter för Försäkringskassan att

besluta att assistansersättningen ska betalas ut med ett högre belopp än den fastställda timschablonen. Det förhöjda beloppet får dock inte överstiga det fastställda beloppet med mer än 12 procent (10 § LASS). Ersättningsberättigad som beviljas ett högre timbelopp ska alltid lämna en redovisning av samtliga kostnader för assistansen till Försäkringskassan. Uppföljningen av det förhöjda timbeloppet skiljer sig sålunda från det schabloniserade timbeloppet genom att den som är berättigad till assistansersättning med förhöjt timbelopp måste redovisa hur ersättningen använts.

4.3 Assistansanordnare

Lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS) är utformad på ett sådant sätt att den enskilde ges ett stort inflytande över insatsen och att välja vem som ska vara utförare. Antingen kan den ersättningsberättigade anställa en eller flera assistenter eller mot ersättning anlita kommunen eller något annat organ som arbetsgivare för dessa. I det första fallet betalar Försäkringskassan ut ersättningen till den ersättningsberättigades bank- eller pluskonto. I de andra fallen kan Försäkringskassan, efter begäran från den ersättningsberättigade, betala ut hela ersättningen till det företag, organisation eller kooperativ som den ersättningsberättigade har valt ut för att anordna assistans. Den ersättningsberättigade kan också välja att ta emot assistansersättning från Försäkringskassan och själv betala assistansersättningen till anordnaren. Om den ersättningsberättigade vill ha en hushållsmedlem som personlig assistent, måste hushållsmedlemmen anställas av annat fristående organ, t.ex. kommunen eller annan organisation (prop. 1994/95:77).

Drygt hälften av alla ersättningsberättigade anlitar kommunen men det har skett en trendmässig minskning av kommunen som utförare och en ökning av andelen privata företag och andra organisationer sedan reformen infördes 1994. Omkring 30 procent anlitar privata företag, 11 procent brukarkooperativ och tre procent är egna arbetsgivare. Antalet företag och kooperativ som anordnar personlig assistans har ökat snabbt under de senaste åren och bredden bland de enskilda anordnarna är stor. Totalt finns det enligt uppgifter från Försäkringskassan cirka 450 företag och kooperativ. De minsta har uppdrag från ett fåtal medan de större företagen anlitas av ett hundratal ersättningsberättigade.

4.4 Uppföljningen och kontroll av assistansersättningen

Den som beviljas assistansersättning för personlig assistans eller dennes ställföreträdare, som kan vara förmyndare eller god man, är också den som ska rapportera till Försäkringskassan hur pengarna används. Det sker genom att den ersättningsberättigade för varje månad ska redovisa vilka personer som anlitas som assistenter och hur många assistanstimmar de har utfört. Assistenterna bestyrker uppgifterna genom sin namnteckning och den ersättningsberättigade ska på heder och samvete underteckna en räkning där det framgår hur många timmar som använts och vilka som anlitas som assistenter under månaden. Räkningen ligger

sedan till grund för framtida utbetalningar av assistansersättningen. Om den ersättningsberättigade har lämnat oriktiga uppgifter eller genom att inte fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet eller på annat sätt förorsakat att utbetalningen gjorts felaktig eller med för högt belopp kan Försäkringskassan kräva tillbaka pengarna, 16 § LASS. Möjligheten till återkrav är i dag dock begränsad då Försäkringskassan inte kan kräva tillbaka pengar på grund av att ersättningen har använts till icke avsedda kostnader. Det beror på att det saknas reglering av vad som ska ingå i assistansersättningen förutom det allmänna råd som är utgivet från Försäkringskassan (RAR 2002:6). Dessa råd kan endast användas som en vägledning för den ersättningsberättigade och anordnare men inte som ett kontroll- och uppföljningsinstrument för Försäkringskassan. Hur assistansersättningen används är således en fråga mellan den ersättningsberättigade och assistansanordnaren. Ett undantag finns som angivits i avsnitt 4.2 i de fall där den ersättningsberättigade får beslut om ersättning med ett förhöjt belopp. Då finns reglering av vad som får ingå i assistansersättningen och i dessa fall ska den ersättningsberättigade redovisa samtliga kostnader för lämnad assistans.

Om den ersättningsberättigade inte är nöjd med den utförare som anlitas kan han eller hon välja att byta assistansanordnare.

4.5 Beräkning och eventuella återkrav av assistansersättningen.

Assistansersättningen beräknas utifrån det totala antalet timmar den ersättningsberättigade behöver personlig assistans för såväl grundläggande som andra personliga behov i den dagliga livsföringen (3 § lagen [1993:389] om assistansersättning [LASS]). Med daglig livsföring räknas aktiviteter som är regelbundna eller ofta återkommande medan de som är tillfälliga inte ska räknas med. Om den enskilde tillfälligt behöver utökad tid, exempelvis under semester, ska behovet av utökad assistans prövas av kommunen inom ramen för LSS. (prop. 1992/93:159, s.70). Vid en bedömning av hur behovet av personlig assistans ska tillgodoses ska jämförelser göras med den livsföring som kan anses normal för personer i samma ålder (prop. 1992/93:159 s. 172). Assistansersättning beviljas för ett visst antal timmar per vecka, månad eller längre tid, dock längst för en tid om sex månader (6 § LASS). Det normala är att antalet timmar fastställs över en sexmånadersperiod. Utbetalningen görs utifrån hur många timmar i genomsnitt per månad som den enskilde behöver assistans under denna sexmånadersperiod. Assistansersättningen betalas ut varje månad med ett preliminärt belopp som grundas på det fastställda timbeloppet multiplicerat med antalet beviljade timmar i genomsnitt per månad för varje tidsperiod som ersättning beviljas. I förhållande till den preliminära utbetalningen görs en avräkning (kvittning) av timbeloppet från den räkning den ersättningsberättigade lämnar in varje månad över antalet använda assistanstimmar. Om personen utnyttjat färre timmar under en månad än det hon eller han fått preliminär ersättning för påverkas kommande utbetalning men endast om skillnaden är större än 10 procent. Det innebär att kommande månadsutbetalning minskas med det belopp som motsvarar antalet timmar som överstiger 10 procent. Om

personen använt fler timmar än som har beviljats kan en tilläggsutbetalning göras under förutsättning att det för kommande månaderna i den beslutade tidsperioden finns kvar minst 90 procent av de beviljade timmarna.

Efter den beviljade tidsperioden görs alltid en slutavräkning. Slutavräkningen innebär att antalet utförda assistanstimmar ska avräknas (kvittas mot det totala antalet timmar för vilka assistansersättning har betalats ut). Återbetalning av ersättning till Försäkringskassan kan ske i två fall. Dels då den ersättningsberättigade inte utnyttjat alla de beviljade timmarna enligt 10 § LASS, dels i övriga fall då 16 § LASS blir aktuell. I det första fallet ska Försäkringskassan utan någon prövning besluta om avräkning eller kvittning. Det sker genom att Försäkringskassan håller inne ett skäligt belopp i avräkning på vad som lämnats för mycket för kommande utbetalningar. Visar det sig att den ersättningsberättigade riskerar återkrav på större belopp ska Försäkringskassan kontakta den ersättningsberättigade och sedan fatta beslut om återbetalning. I det andra fallet måste Försäkringskassan först pröva om förutsättningarna för återbetalning är uppfyllda enligt 16 § LASS. Eftersom det är den ersättningsberättigade, eller dennes ställföreträdare som kan vara god man, förmyndare eller förvaltare, som är mottagare av ersättningen är det till dem återkravet också riktas. Det är ett strängt personligt ansvar som följer av återbetalningsregeln och för att mildra konsekvenserna av detta finns enligt 16 § LASS möjlighet till eftergift. Men för att efterge kravet på återbetalning helt eller delvis måste särskilda skäl finnas. Det kan vara att den enskilde på grund av sjukdom eller arbetslöshet inte kan betala tillbaka det felaktiga beloppet.

4.6 Kostnadsutvecklingen för assistansersättning

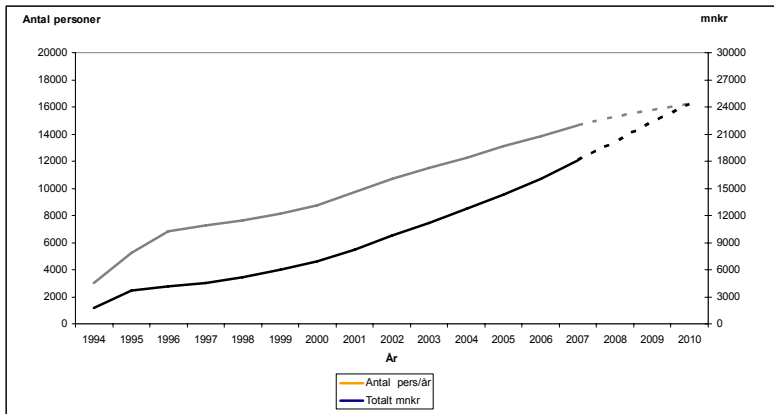
Sedan reformens tillkomst 1994 har antalet personer som beviljats assistansersättning stadigt ökat. Likaså har antalet beviljade timmar per vecka och person ökat mer än vad som beräknades (prop. 1992/93:159) när reformen infördes. Mellan 1994 och 2006 ökade antalet personer med 130 procent, från 6 400 personer till 14 300 personer. De senaste åren har ökningen varierat mellan 700–900 personer per år. Antalet ersatta timmar per person och vecka har nästan dubblats mellan 1994 och 2006 från cirka 65 till 104 timmar och har ökat med i genomsnitt tre timmar per år. Genomgående är det fler män än kvinnor som får assistansersättning förutom i åldersgruppen över 65 år där kvinnor dominerar. Under år 2006 var det 53 procent män och 47 procent kvinnor som fick assistansersättning, en fördelning som i stort sett varit konstant sedan 1994. Fler män än kvinnor beviljas också mer antal timmar. I den utvärdering Försäkringskassan genomfört konstateras att skillnaderna mellan andelen kvinnor och män som får assistansersättning inte är stora men systematiskt återkommande (RFV Analyserar, 2004:11).

Den samlade kostnaden för assistansersättningen uppgick 2006 till 16 095 miljoner kronor, varav staten svarade för 12 882 miljoner kronor och kommunerna för 3 212 miljoner kronor. I takt med att antalet personer som beviljas assistansersättning ökar så ökar också utgifterna. Den procentuella ökningen av kostnaderna för assistansersättningen har varie-

rat med mellan 13 och 20 procent mellan åren. Ökningstakten när det gäller såväl antal personer som antal timmar per person (och därmed kostnaderna) har dock dämpats de senaste åren men det handlar emellertid fortfarande om kraftiga ökningsar.

Det är svårt att veta hur utgifterna kommer att utvecklas men Försäkringskassans prognoser visar att ökningstakten kommer att dämpas till omkring nio procent per år, givet att inga systemändringar sker.

Assistansersättning. Antal personer och kostnad per år



Källa: Försäkringskassan

Det som orsakar den kraftiga utgiftsökningen förklaras framförallt av att behovet av assistans ökar men den regeländring som infördes 2001 som innebär att man får behålla assistansersättningen efter 65 års ålder inverkar också. För Försäkringskassan har den kraftiga ökningen av ersättningsberättigade inneburit att den fått hantera fler och fler ansökningar inom en försäkringsförmån som omfattas av få regler om hur behov av ersättningen ska bedömas, hur den ska användas och redovisas. LSS-kommittén som har uppdraget att göra en bred översyn av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS) ska lämna förslag på hur kostnadsutvecklingen inom bland annat insatsen personlig assistans kan dämpas.

4.7 Behovsbedömning av assistans

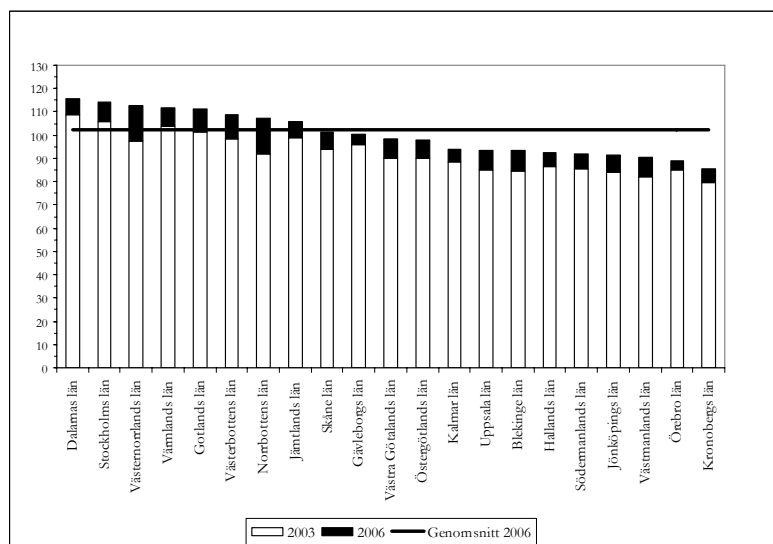
Det finns olika modeller för behovsbedömning

Assistansreformen har inneburit att personer med omfattande funktionshinder getts goda möjligheter till självbestämmande och inflytande över sin egen livssituation. Med personlig assistans kan den enskilde själv bestämma i vilka situationer och på vilket sätt hjälpen ska ges. Men även om LSS-lagstiftningen medger rätten till en insats kvarstår för Försäkringskassan att utreda och bedöma vilka behov den som ansöker bedöms behöva hjälp med. I tillämpningen av regelverket har Försäkringskassans

utredare tillgång till normering, rättspraxis och kunskapsammansättning av olika slag. Bland annat finns Socialstyrelsens allmänna råd (SoS 1994:1) där det anges att i en allsidig behovsbedömning måste en sammanvägning av medicinska, pedagogiska, psykologiska och sociala aspekter göras och att hänsyn ska tas till att variationer i behovet kan förekomma. Försäkringskassan har bland annat upprättat en vägledning (Vägledning 2003:6) som innehåller information som ska underlätta bedömningen av hur många timmar personlig assistans den ersättningsberättigade behöver. Domstolspraxis har till viss del varit vägledande för vad som ska ingå men olikheterna i besluten visar att tillämpningen av vad som ska ingå i assistansen har varit svår att precisera. Studier visar också att lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS) lämnar öppningar för tolkningar och att det saknas tydliga ställningstaganden om hur ärenden ska bedömas. I praktiken innebär det att utredaren får använda sig av sin egen erfarenhet och göra tolkningar om hur många assistanstimmar som ska beviljas den enskilde (Personlig assistans till funktionshindrade, RiR: 2004:7 s. 37).

Tillämpningen av modellerna varierar över landet

Av Riksförsäkringsverkets rapport om Barns rätt till personlig assistans och assistansersättning (RFV analyserar 2004:9) framgår exempelvis att tillämpningen i fråga om bedömningen av barns behov inte alltid är likvärdig. Avsaknaden av enhetlighet återfinns bland annat avseende beräkningen av antalet timmar, hur timmarna ska viktas i förhållande till annat samhällsstöd och vad som ska ingå i föräldrarnas ansvar. Mot denna bakgrund menade dåvarande Riksförsäkringsverket att det tydligt framgår att Försäkringskassan behöver ytterligare stöd och vägledning för att på ett likformigt sätt bedöma behoven och därmed rätten till assistansersättning. I rapporten efterfrågas bland annat utveckling av en behovsbedömningsmodell som kan tjäna som en gemensam grund i bedömningen av rätten till assistansersättning.



Källa: Försäkringskassan

Risken med ett för stort spelrum i tolkningsutrymmet är att den enskilde också behandlas olika beroende av i vilken kommun man är bosatt. Det visar de stora olikheterna i antalet beviljade timmar mellan länen som fullt ut inte kan förklaras av att individuella behov hos den ersättningsberättigade får styra bedömningen. I Dalarnas län beviljas exempelvis i genomsnitt 115 timmar per vecka medan det i Kronobergs län beviljas 85 timmar i genomsnitt per vecka.

Sedan assistansreformen genomfördes 1994 har det funnits betydande skillnader mellan olika län när det gäller genomsnittligt antal beviljade assistanstimmar. Det finns även vissa skillnader i det genomsnittliga antalet assistanstimmar som beviljas kvinnor och män. Försäkringskassan har i en redovisning till regeringen visat på att skillnaderna inte ensamt kan förklaras av enskildas behov och individuella bedömningar. Orsaken till att behovsbedömningarna ser olika ut kan till stor del förklaras av att det för utredarna finns ett spelrum för lokala riktlinjer och att det skapas en lokal normbildning inom Försäkringskassan. I LSS-kommitténs slutbetänkande som lämnas den 30 juni 2008 kommer ytterligare analyser att finnas med som kan förklara utvecklingen av antalet beviljade timmar. Kommittén ska också lämna förslag som innebär att behovsbedömningen kan tillämpas enhetligare.

I syfte att stödja kommunens biståndshandläggare som fattar beslut om insatsen personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) visar länsstyrelsens tillsynsrapport från 2006 att vissa kommuner använder sig av olika slag av riktlinjer. Innehållet i riktlinjerna ser olika ut från kommun till kommun men i nästan alla finns bestämmelser eller rekommendationer som är begränsande för de personer som har rätt till insatsen.

En av de viktigaste grundtankarna med personlig assistans och andra insatser inom ramen för LSS är att personer med funktionshinder med insatsens hjälp ska få möjlighet att leva som andra. Länsstyrelsen anser därför att det på ett allvarligt sätt urholkar lagen om riktlinjerna utformas på ett sådant sätt att det försvårar funktionshindrades möjligheter och rättigheter att leva ett gott och självständigt liv. Om kommunerna ändå väljer att utarbeta riktlinjer måste de utformas så att de är förenliga med lag, förarbeten och rättspraxis och får inte innehålla beskrivningar eller bestämmelser som försvårar en individuell bedömning. Riktlinjer ska istället ge vägledning hur bedömningar utifrån var och ens behov ska kunna gå till och hur insatserna ska kunna bidra till goda levnadsvillkor.

Det kan ändå vara svårt att tillämpa en lag som lämnar utrymme för tolkningsmöjligheter och därför i många delar saknar hanterbara regler för hur behov ska bedömas. Samtidigt kan det finnas skäl för att inte i detalj precisera vilka behov som ska ge rätt till assistansersättning. Personer som behöver personlig assistans måste få sina behov tillgodosedda utifrån möjligheten att uppnå goda levnadsvillkor. En sådan bedömning är alltid individuell och ska ses i relation till den omgivning den ersättningsberättigade lever i.

Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete (IMS) har i en rapport (*Bedömningsmetoder – funktionshinder, 2007*) presenterat en kartläggning av metoder som finns och genom en enkätundersökning frågat vilka bedömningsmetoder som används för att bedöma funktionshindrades behov av insatser. Med bedömningsinstrument avses exempelvis frågeformulär eller checklista som har genomgått en vetenskaplig prövning. Rapporten visar att det också pågår en utveckling av olika standardiserade bedömningsinstrument men att tyngdpunkten på dessa ligger på olika funktions- och diagnosbedömningar medan checklistor och frågeformulär som fångar individens sociala funktion eller situation saknas. IMS slutsats är att bedömningsinstrument fyller en viktig funktion som beslutsstöd för biståndsbedömare. För att bedöma en individs behov behöver man enligt IMS dock flera olika metoder där bedömningsinstrument kan vara en del i kombination med annan bedömning som görs i samspel med personen som har en funktionsnedsättning. Inslaget av individuell bedömning är därför nödvändig men som Försäkringskassans redovisning och Länsstyrelsens tillsynsrapport visar kan lokala riktlinjer och utredarens egna tolkningar och värderingar medverka till att legitimiteten för assistansersättningen hotas. Därför är det angeläget att utveckla en behovsbedömningsmodell som kan ligga till grund för beslut om assistansersättning. Syftet är att åstadkomma högre kvalitet i beslutsfattandet och säkerställa en mer jämlik och rättssäker hantering av ansökningar så att den som har en funktionsnedsättning får det stöd och service denne behöver för att kunna leva ett liv som alla andra.

Modellerna behöver därför ses över

Regeringen har därför gett Socialstyrelsen och Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete (IMS) i samverkan med Försäkringskassan i uppdrag att prova ut ett instrument för bedömning av behov av personlig

assistans. Användningen av ett bedömningsinstrument kan också bidra till en ökad möjlighet att i efterhand värdera om insatsen tillgodoser de aktuella behoven. Genom att använda sig av standardiserade instrument minskar risken för lokala bedömningar. Syftet är att tillgodose krav på insyn och tydlighet om vilka kriterier som ligger till grund för bedömning av personlig assistans. Men ett bedömningsinstrument ska inte ensamt avgöra behovet av personlig assistans. Utgångspunkten ska vara personens egen bedömning och prioritering av egna behov vid planering av olika stödinsatser. Utvecklingsarbetet ska ske i tre steg och avse både barns och vuxnas behov. Även relevanta nordiska erfarenheter ska tas tillvara. I ett första steg ska behovsbedömningsinstrument inventeras och i ett andra steg ska ett preliminärt instrument tas fram och prövas inom Försäkringskassan. I ett tredje steg ska instrumentets reliabilitet och validitet vetenskapligt prövas. Uppdraget ska redovisas i en delrapport senast den 31 mars 2009 och i en slutrapport den 31 mars 2011. LSS-kommitténs bedömningar och förslag om eventuella lagändringar som kan ha betydelse för behovsbedömningen ska också ligga till grund för Socialstyrelsens arbete med behovsbedömningskriterier. För Försäkringskassan kommer bedömningsinstrument i form av standardiserade checklistor och frågeformulär tillsammans med andra bedömningar som de gör skapa förutsättningar för en mer rättssäker tillämpning av personlig assistans. Det kan också visa sig vara användbart även för kommunens biståndsbedömare när kommunen ska besluta om LSS-insatser för personer med funktionshinder.

5 Förslag

5.1 Vad assistansersättningen får användas till

Regeringens förslag: Assistansersättning lämnas under förutsättning att den används för köp av assistans från en annan fysisk eller juridisk person eller för kostnader den ersättningsberättigade har för att själv som arbetsgivare avlöna sina personliga assistenter.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: I princip samtliga av de remissinstanser som har yttrat sig om förslaget om att assistansersättningen enbart ska få användas för kostnader för personlig assistans tillstyrker förslaget. *Skatteverket* anför att innebörden av den föreslagna 1 a § andra stycket i lagen (1993:389) om assistansersättning är att den assistansberättigade köper personlig assistans av assistansanordnaren. Bestämmelsen medför att det blir klarlagt vilken typ av affärshändelse det är fråga om. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* anser att det bör framgå av författningen att det är hela assistansersättningen som överlämnas mot kvitto till anordnaren. *Privata Assistansanordnares Riksorganisation (PARO)* välkomnar ett tydliggörande av hur assistansersättningen får användas.

Regelverket behöver bli tydligare

Inom ramen för dagens regelverk saknas en tydlig reglering som anger att utbetald assistansersättning endast ska användas för kostnader för personlig assistans. Det betyder att assistansersättningen i de fall den används för annat än personlig assistans, t.ex. för fri konsumtion, enligt nuvarande regelverk inte används i strid med lagen utan snarare på ett felaktigt sätt i förhållande till intentionerna med assistansreformen enligt propositionen (prop. 1992/93:159) om stöd och service till vissa funktionshindrade. En del av felaktigheterna går tillbaka på oklarheter eller okunskap om vad personlig assistans är. Konsekvenserna av det kan t.ex. handla om att assistansen inte anordnas med hänsyn till den ersättningsberättigades självbestämmande. Istället kan i vissa fall innehållet i assistansen bestämmas av assistansanordnaren, ibland tillsammans med Försäkringskassan, utan medverkan från den ersättningsberättigade. Likaså kan tid för personlig assistans användas till uppgifter som den ersättningsberättigade inte är delaktig i. Andra felaktigheter handlar om att regelverket för personlig assistans utnyttjas för ekonomisk vinning genom att t.ex. inte hela ersättningen används till kostnader för personlig assistans eller att avsiktliga fel anges i tidsredovisningen för att täcka upp för lönekostnader som uppstår mellan faktiska assistansinsatser. Kommittén bedömde i sitt tidigare delbetänkande På den assistansberättigades uppdrag. *God kvalitet i personlig assistans – ändamålsenlig användning av assistansersättning* (SOU 2005:100) att de flesta verksamheter med personlig assistans emellertid fungerar väl. Möjligheterna att utan efterräkningar kunna använda ersättning för personlig assistans felaktigt utgör i sig ändå ett allvarligt problem. Förutom att assistansersättning kan användas till annat än kostnader för personlig assistans så kan konkurrensen mellan olika assistansanordnare i vissa fall mera komma att handla om privatekonomiska aspekter än om kvalitet i den personliga assistansen. Ytterst kan assistansreformens legitimitet hotas. Kommittén konstaterar att rapporterna och diskussionerna om felaktigt använd assistansersättning har fortsatt och att det alltjämt är svårt att bedöma omfattningen av detta. Kommittén har noterat att det har förekommit att det på verksamhetsnivå har ackumulerats överskott som vissa enskilda anordnare omvandlat till stora vinster för ägare eller delat ut i form av obeskattade medel till ersättningsberättigade för fri konsumtion. Ett sådant förfarande innebär att den ersättningsberättigade vid valet av assistansanordnare påverkas av möjligheter till ersättningar eller ekonomiska förmåner istället för av kvalitén i assistansen. Riksrevisionen har också uppmärksammat att det finns risk för att assistansersättningen missbrukas på olika sätt (RiR 2004:7). Myndigheten som betalar ut ersättning för personlig assistans bekräftar dessutom att de står maktlösa inför situationer där de uppfattar att ersättningen används till annat än personlig assistans. Regeringen anser mot denna bakgrund att det är angeläget att snarast möjligt åtgärda bristerna i uppföljningen och kontrollen av vad ersättningen används till. Det är viktigt för assistansreformens trovärdighet och legitimitet. På så sätt kan också en ändamålsenlig användning säkerställas.

I dag betalas assistansersättningen ut månadsvis i förskott med ett schablonbelopp per timme som multipliceras med antalet beviljade assistanstimmar. Redovisningen av assistansersättningen består dock enbart av antal förbrukade assistanstimmar och inte av förbrukade medel. Vid varje månads slut redovisar den ersättningsberättigade, på heder och samvete, antalet utförda assistanstimmar och de personliga assistenterna som har utfört assistansen ska också bestyrka redovisningen. Det finns inte några krav på att den ersättningsberättigade ska redovisa hur assistansersättningen används och inga krav på återbetalning i annat fall än när det gäller timmar som inte använts. Det är enbart ersättningsberättigade med förhöjt timbelopp som utöver tidsredovisningen måste redovisa hur assistansersättningen har använts.

Schablonersättningen bygger på ett beräknat genomsnitt av olika kostnadsslag. Det innebär att ersättningen kan vara för hög i förhållande till de verkliga kostnaderna för assistans till vissa ersättningsberättigade och för låg i förhållande till kostnaderna för assistans till andra. För ersättningsberättigade som har behov av en högre ersättning för att kunna täcka kostnader för personlig assistans finns en möjlighet att ansöka om ett förhöjt timbelopp. Assistansersättningen (timbeloppet för 2008 utgör 237 kronor per timme) ska enbart täcka kostnader för personlig assistans och inte några andra utgifter, vilket framgår av prop. 1992/93:159 om stöd och service till vissa funktionshindrade. I syfte att ge ersättningsberättigade och anordnare en viss vägledning har Försäkringskassan i ett allmänt råd (RAR 2002:6 till 10 § LASS) angett vilka kostnader för personlig assistans, kostnadsslag, som assistansersättningen bör kunna täcka.

Schablonersättningen infördes (1997) för att underlätta administrationen av den statliga assistansersättningen. Med tidigare regler fick den ersättningsberättigade ersättning för de verkliga kostnaderna som den enskilde hade för sin assistans, dvs. lönekostnader samt kostnader för administration m.m. – Förutom att införandet av en schablon har underlättat administrationen av ersättningen har den också dämpat kostnadsökningen genom att alla får samma ersättning per timme. En önskad effekt av schabloniseringen har dock blivit att det har skapats ett utrymme för att använda assistansersättningen till andra ändamål än de avsedda. Enligt regeringens mening finns det dock skäl att även i fortsättningen ta till vara fördelarna med en schabloniserad timersättning. Inom ramen för det fastställda beloppet får den ersättningsberättigade eller den som denne köper assistans av avgöra hur stor del av beloppet som ska användas till lön och andra omkostnader och om den ersättningsberättigade behöver särskild kvalificerad assistans finns möjlighet att ansöka om förhöjd ersättning.

Det ska klart framgå vad ersättningen får användas till

Avsikten är att assistansersättningen ska täcka kostnaderna för personlig assistans. Den ersättningsberättigade kan få sådan assistans på två olika sätt, dels genom att själv anställa personliga assistenter, dels genom att anlita en anordnare av assistans som tillhandahåller personliga assisten-

ter. LSS-kommittén beskriver i sitt delbetänkande *Kostnader för personlig assistans – Skärpta regler för utbetalning, användning och återbetalning av assistansersättning* (SOU 2007:73) hur assistansersättning i dag kan användas på andra sätt. Det kan bland annat ske genom att anordnare arbetar med så kallade klientmedelskonton. Kommitténs förslag utgår från behovet av tydliga regler för vad som gäller vid köp av personlig assistans från någon som anordnar sådan, så att det inte finns möjligheter att använda assistansersättning till annat än de avsedda ändamålen. Regeringen gör samma bedömning och föreslår att en bestämmelse införs i lagen (1993:389) om assistansersättning om att assistansersättning lämnas under förutsättning att den används för att köpa personlig assistans av någon som anordnar sådan, t.ex. kooperativ, företag eller kommun, eller för att avlöna egna personliga assistenter. *Skatteverket* har anfört att det genom den föreslagna bestämmelsen blir klarlagt vilken typ av affärshändelse det är fråga om, dvs. den assistansberättigade köper personlig assistans av assistansanordnaren. Förslaget innebär att s.k. klientmedelskonton (avräkningskonton) inte längre kan användas i bokföringen hos assistansanordnarföretaget i fråga om sådana medel. De medel (assistansersättning) som anordnaren erhåller från den assistansberättigade blir alltså något som företaget tar emot för egen räkning och därmed inkomster i den egna verksamheten. Bestämmelsen innebär vidare att det blir tydligt att hela den assistansersättning som anordnarföretaget erhåller från den assistansberättigade är en inkomst i näringsverksamheten som ska tas upp som intäkt (15 kap. 1 § inkomstskattelagen [1999:1229]). De utgifter som företaget har för sin verksamhet får sedan bedömas på vanligt sätt, dvs. om det är fråga om utgifter för att förvärva och bibehålla inkomster och därmed kan dras av som kostnad (16 kap. 1 § inkomstskattelagen [1999:1229]). Regeringen delar vad *Skatteverket* anfört vad avser ersättning som lämnas till assistansanordnare. Det blir inte heller möjligt att på något annat sätt använda medlen till annat än betalning för assistans t.ex. genom att betala ett lägre pris än schablonersättningen. En ersättningsberättigad kommer inte heller på något annat sätt att kunna dra nytta av ersättningen för något annat ändamål än köp av assistans. För ersättningsberättigade som själva är arbetsgivare för sina personliga assistenter blir det i framtiden endast möjligt att använda ersättningen för att betala kostnader som har samband med anställningen av assistenterna. Genom att ange att assistansersättningen lämnas under förutsättning att den används för köp av assistans eller för att betala lön med mera till egna personliga assistenter blir det därför inte längre möjligt att använda assistansersättningen, som inte är föremål för beskattning hos mottagaren, för andra utgifter för den ersättningsberättigade.

Hur ska utlägg ersättas som den ersättningsberättigade gjort?

Kommittén, och också några av remissinstanserna, har tagit upp frågan om hur sådana utlägg som den ersättningsberättigade själv gör för den personliga assistenten, t.ex. för biobiljetter och liknande, och stipendier som en del kooperativ kan dela ut till sina medlemmar ska behandlas. Utlägg för kostnader som är en förutsättning för att en personlig assistent ska kunna utföra sitt uppdrag att ge ett personligt utformat stöd ingår i

den personliga assistansen. När en ersättningsberättigad köper sin assistans av en anordnare är sådana kostnader normalt en utgift i den verksamheten som ska betalas av anordnaren. Om den ersättningsberättigade i något fall får lägga ut pengar för sådana kostnader bör denne kunna begära ersättning för ett sådant utlägg av anordnaren. Stipendier och andra bidrag ur olika fonder kan tilldelas personer som får assistansersättning enligt de regler som gäller för alla sådana bidrag och det finns inte behov av några särskilda bestämmelser inom det området.

Det förslag som nu läggs fram bör enligt regeringens mening leda till att assistansersättningen i framtiden används på det sätt som är avsett, dvs. till löner och andra kostnader för personliga assistenter. I och med att möjligheterna att låta de ersättningsberättigade behålla viss del av ersättningen försvinner, bör den konkurrens med ekonomiska förmåner som idag förekommer kunna ersättas med en konkurrens avseende den personliga assistansens kvalitet. På sikt bör detta innebära att de ersättningsberättigade kommer att välja bort de anordnare som inte förmår konkurrera med god kvalitet.

Det är viktigt att reformen följs upp

Regeringen avser att noga följa utvecklingen inom det här området. Om de förslag som nu läggs fram för att reglera vad assistansersättningen får användas till visar sig otillräckliga för att förhindra missbruk av assistansersättning kan de komma att kompletteras med andra åtgärder än de som nu föreslås.

5.2 Kostnad för egna personliga assistenter

Regeringens bedömning: I kostnaden för egna personliga assistenter bör ingå sådana kostnader som har samband med anställningen och arbetet som personlig assistent.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning men kommitténs förslag innebär en reglering i lag av vilka kostnadsslag som ska ingå i kostnaden och där också sparad assistansersättning räknas som en kostnad för att avlöna personliga assistenter.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser har i huvudsak tillstyrkt kommitténs förslag. *Myndigheten för handikappolitisk samordning (HANDISAM)* anser att den omständigheten att det enbart är egna arbetsgivare som måste kunna redovisa för Försäkringskassan att den utbetalda ersättningen verkligen använts till assistans är en stor brist i förslaget. *Försäkringskassan* understryker vikten av ett förtydligande i lagstiftningen om vad assistansersättningen får användas till men avstyrker förslaget om att sparad assistansersättning ska vara en kostnad.

Privata Assistansanordnares Riksorganisation (PARO) ser en motsägelse i kommitténs förslag att hela bidraget ska vara intäkt hos företaget samtidigt som den som är egen arbetsgivare ska tillåtas kunna spara ersättning. *Kommunala Företagens Samorganisation (KFS)* menar att om det fullt ut ska vara möjligt att ta ställning till kostnadsslaget ”sparad

assistansersättning” måste det klargöras hur mycket som får sparas utan att det betraktas som överskott eller att återbetalningsskyldighet ska föreligga. *Assistansia* anser att det är oklart hur sparad assistansersättning ska hanteras samt hur länge assistansersättning går att spara och efterfrågar att detta utreds vidare innan beslut fattas.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen anser liksom kommittén att i kostnaden för personlig assistans för ersättningsberättigade som själva är arbetsgivare för sina personliga assistenter ska sådana kostnader som har samband med anställningen och arbetet som personlig assistent ingå. De kostnadslag som kan ingå är bl.a. löne- och lönebikostnader, assistans- och utbildningsomkostnader, arbetsmiljöinsatser, personalomkostnader och administration. Den närmare regleringen bör dock inte tas in i lagen utan regeringen avser att i förordning närmare föreskriva om dessa kostnader. Möjligheterna att ställa krav på hur assistansanordnare använder intäkterna i verksamheten är begränsade. Det har att göra med att assistansersättningen är en socialförsäkringsförmån vilket innebär att Försäkringskassan har en direkt relation till den ersättningsberättigade men inte till assistansanordnaren i fråga om utbetalning, tidsredovisning och uppföljning. Om någon form av krav ska kunna ställas på assistansanordnaren när det gäller hur ersättningen används i verksamheten är en fråga som bör kunna övervägas i samband med att kommittén har överlämnat sitt slutbetänkande och regeringen har tillgång till ett samlat förslag till reglering inom detta område.

Kommittén har föreslagit att sparad assistansersättning ska ses som en kostnad för de personliga assistenterna i den mån ersättningen hänför sig till använda timmar. De medel som då avses är den del av schablonersättningen som inte används för de löpande kostnader som är förknippade med anställningen av assistenter. Det kan t.ex. vara fråga om den ersättningsberättigades kostnader för utbildning av assistenter. Assistansersättning ges för hjälpbehov som den enskilde har i den dagliga livsföringen och då avses förutsägbara, kontinuerliga eller ofta återkommande aktiviteter av vardagligt slag. Variationer i behovet av assistans i den dagliga livsföringen mellan veckor och månader ska dock kunna utjämnas över tiden av den ersättningsberättigade (se prop. 1995/96:146 s. 11). Det finns således möjligheter att inom ramen för Försäkringskassans handläggning av ersättningen fördela assistanstimmar under den sexmånadersperiod för vilken assistansersättning beviljats. Vid tillfälliga behov av utökad tid kan också kommunen bevilja sådan enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Regeringen bedömer att kostnader som en ersättningsberättigad som är arbetsgivare för sina personliga assistenter kan ha för t.ex. utbildning m.m. bör kunna regleras inom den tidsperiod för vilken assistansersättning beviljas. Någon möjlighet att därutöver kunna fördela ersättningen eller jämna ut de timmar som beviljats bör därför enligt regeringens mening inte finnas. En sådan möjlighet till utjämnning över tiden skulle också innebära omotiverade skillnader mellan dem som själva är arbetsgivare för sina personliga assistenter och dem som anlitar en anordnare.

Regeringens bedömning: Det bör ställas krav på att de som får assistansersättning redovisar att ersättningen har använts för att köpa personlig assistans från en annan fysisk eller juridisk person eller för att avlöna personliga assistenter. Försäkringskassan bör ta fram de närmare föreskrifter som behövs för vad en sådan redovisning ska innehålla.

Kommitténs bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Försäkringskassan* stödjer förslaget men konstaterar att det inte finns någon uppgiftsskyldighet för privata företag i nuvarande lagstiftning. En sådan skulle underlätta möjligheterna att kontrollera att assistansersättningen används på föreskrivet sätt. *Hjärnskadeförbundet Hjärnkraft* anser att den ersättningsberättigade genom kommitténs förslag om kontroll åläggs ett långtgående ansvar. *Vårdföretagarna* och *Kommunala Företagens Samorganisation (KFS)* vill även förtydliga kontrollen genom att det utövas revision hos assistansanordnare. *Privata Assistansanordnares Riksorganisation (PARO)* menar att den som är egen arbetsgivare bör åläggas redovisningsplikt till Försäkringskassan för att uppnå konkurrensneutralitet och att den egna arbetsgivaren inte ska behöva utsättas för polisingripande om någon misstänker fusk. *Assistansia* menar att Försäkringskassans kontroll bör vara mer omfattande än vad som föreslås och att årliga stickprovskontroller av assistansanordnarna skulle säkerställa en regelefterlevnad.

Skälen för regeringens bedömning: För assistansersättningens legitimitet är det nödvändigt att medborgarna kan vara förvissade om att systemet fungerar effektivt och att pengarna används till det de är avsedda för. En viktig del i systemet är därför de möjligheter till kontroll som Försäkringskassan förfogar över. Den som ansöker om eller har beviljats assistansersättning är skyldig att lämna de uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av lagen och Försäkringskassan kan begära att uppgifter om faktiska förhållanden lämnas på heder och samvete. För att bedöma rätten till ersättning har Försäkringskassan möjlighet att begära uppgifter från den som beviljats assistansersättning och också från någon annan som kan antas kunna lämna nödvändiga uppgifter. Försäkringskassan kan i det syftet också besöka den enskilde.

Förslaget om att i lag ange att assistansersättning endast får användas för köp av personlig assistans från en annan fysisk eller juridisk person eller för att avlöna personliga assistenter kräver att Försäkringskassan har möjlighet till uppföljning och kontroll. Det handlar om tillgång till uppgifter från ersättningsberättigade om att de använt utbetalad assistansersättning i enlighet med vad som anges i lag, förordning eller föreskrift. För att följa upp att ersättningsberättigade, som inte själva är arbetsgivare för sina personliga assistenter, använder den utbetalade ersättningen till assistans hos assistansanordnare bör Försäkringskassan få tillgång till uppgifter om vilka anordnare det handlar om samt till underlag i form av avtal m.m. som visar att anordnarna anlitas och att assistansersättningen använts för köp av assistans och inte finns kvar på den ersättningsberättigades bankkonto eller pluskonto. Grundläggande för kontrollen bör vara

att Försäkringskassan begär att den ersättningsberättigade antingen kan visa någon form av kvittens från assistansanordnaren som styrker köp av assistans eller redovisa att lön m.m. har betalats till personliga assistenter. Försäkringskassan kan också upprätta en blankett där den ersättningsberättigade intygar att assistansersättningen använts till kostnader för personlig assistans genom att denne anlitar en eller flera namngivna anordnare eller själv är arbetsgivare för sina personliga assistenter och använder assistansersättningen i enlighet med reglerna för detta. Av 20 kap. 8 § lagen (1962:381) om allmän försäkring, som är tillämplig på assistansersättning, framgår bl.a. att Försäkringskassan kan begära att den ersättningsberättigade när det gäller faktiska förhållanden intygar dessa på heder och samvete. Denna möjlighet ska dock inte användas om särskilda skäl talar mot det. Särskilda skäl som kan tala emot ett uppgiftslämnande på heder och samvete kan exempelvis finnas i ärenden om återkrav (se prop. 1996/97:121 s. 37). Den redovisning som den enskilde ska lämna till Försäkringskassan om antalet assistanstimmar som använts och uppgifterna om vad assistansersättningen använts till är inte avsedd att utgöra underlag för ett återkrav i egentlig mening utan avser att möjliggöra en avräkning mot den preliminära ersättning som har betalats ut. I det sammanhanget bör det därför vara möjligt att begära att den enskilde intygar på heder och samvete vem som utfört assistansen och kostnaderna för denna. Försäkringskassans möjlighet till hembesök bör också kunna användas för att få information från den ersättningsberättigade om i vilken omfattning denne får assistans.

5.4 Återbetalning av assistansersättning

Regeringens förslag: Om den ersättningsberättigade inte har använt hela assistansersättningen för att köpa assistans eller betala kostnader för personliga assistenter ska den delen av ersättningen betalas tillbaka till Försäkringskassan. Sådan återbetalning ska göras senast i samband med slutavräkningen.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Riksförbundet FUB* menar att återbetalning av förmåner kan drabba den enskilde hårt eftersom dessa pengar inte finns tillgängliga för den enskilde. I sådant fall uppstår en skuld till Försäkringskassan och om den inte kan kvittas kan det leda till att den ersättningsberättigade inte får sina behov tillgodosedda. *Kommunala Företagens Samorganisation (KFS)* efterlyser ett tydliggörande av hur återbetalningsskyldigheten ser ut för den assistansberättigade i fall av oförutsedda händelser hos anordnaren såsom exempelvis ekonomiskt obestånd, konkurs eller ekonomisk brottslighet. Det är orimligt att den assistansberättigade ska klä skott för obefintlig/bristfällig kontroll av assistansanordnare eller oförutsägbara händelser utanför dennes kontroll. *Privata Assistansanordnarens Riksorganisation (PARO)* menar att förslaget är trubbigt och i många stycken helt verkningslöst. Tillstånd och tillsyn skulle istället lösa problemet vad gäller återbetalning om bidraget används i strid med regelverket. *Vårdföretagarna* anser att partsför-

hållandena är otydliga. Om ersättningen går direkt till assistansanordnaren så måste återbetalningsreglerna gälla dem.

Skälen för regeringens förslag: Assistansersättning beviljas för ett visst antal timmar per vecka, månad eller längre tid, dock längst sex månader, 6 § lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS). Det normala är att antalet timmar fastställs för en sexmånadersperiod. Beräkningen görs utifrån hur många timmar i genomsnitt per månad som den enskilde behöver assistans under denna sexmånadersperiod. Assistansersättningen betalas sedan ut varje månad med ett preliminärt belopp som grundas på det fastställda timbeloppet multiplicerat med antalet beviljade timmar i genomsnitt per månad för varje tidsperiod som ersättning beviljas. I förhållande till den preliminära utbetalningen görs en avräkning (kvittning) av timbeloppet från den räkning den ersättningsberättigade lämnar in varje månad över antalet använda assistanstimmar. Efter den beslutade tidsperioden görs alltid en slutavräkning. Slutavräkningen innebär att antalet utförda assistanstimmar ska avräknas (kvittas mot det totala antalet timmar för vilka assistansersättning har betalats ut). Om den ersättningsberättigade inte utnyttjat alla de beviljade timmarna ska återbetalning av ersättning till Försäkringskassan ske. Det sker vanligtvis genom att Försäkringskassan håller inne ett skäligt belopp i avräkning på vad som lämnats för mycket för kommande utbetalningar. Om det skulle visa sig att den ersättningsberättigade riskerar återkrav på större belopp kontaktar Försäkringskassan den ersättningsberättigade innan beslut om återbetalning fattas.

Regeringens förslag syftar till att undanröja möjligheterna att använda assistansersättning till annat än kostnader för personlig assistans. En logisk följd av förslaget att medel betalas ut under förutsättning att de ska användas för sådana kostnader blir då att de i den mån de inte har använts för det avsedda syftet ska betalas tillbaka. Det är då ett överskott som inte har använts som ska betalas tillbaka. Regeringen delar kommitténs uppfattning att detta bör framgå direkt av lagen. Enligt LASS är det den ersättningsberättigade som är mottagaren av ersättningen och det är denne som ska betala tillbaka de pengar som inte använts.

I många fall betalar Försäkringskassan, på den ersättningsberättigades uppdrag, ut ersättningen direkt till anordnaren av assistansen. Utgångspunkten är givetvis att den betalning som den ersättningsberättigade gör genom att assistansersättningen tillställs den som anordnar assistansen ska resultera i att den enskilde erhåller assistans i den omfattning som avtalats. De avtal som träffas mellan ersättningsberättigade och assistansanordnare innebär, i de fall betalning sker direkt från Försäkringskassan till anordnaren, att denne får medlen från Försäkringskassan och sedan tillhandahåller de personliga assistenter som den som får assistansen behöver. Om den ersättningsberättigade sedan t.ex. på grund av sjukhusvistelse eller av något annat skäl inte får någon assistans ska sådana medel betalas tillbaka eftersom de inte resulterat i assistans i den omfattning som avtalet anger. I schablonbeloppet för assistansersättningen ingår även en del som avser administration och enligt regeringens mening ingår det också i anordnarens uppdrag att bistå den ersättningsberättigade både med att ta emot ersättningen och återbetala denna för den del som inte använts för assistans. Så sker också idag vid återbetalning av ersättning avseende timmar som inte använts.

För ersättningsberättigade som själva är arbetsgivare för sina personliga assistenter kan inte alltid kostnader hänföras till enbart en månad utan vissa kostnader för assistansen, såsom t.ex. utbildningskostnader för de personliga assistenterna, måste slås ut över en längre period. Försäkringskassans kontroll av att ersättningen använts för kostnader för personliga assistenter kan då lämpligen ske i samband med den slutavräkning som sker var sjätte månad. Även för dem som anlitar en anordnare bör det vara möjligt att begränsa administrationen och kontrollen på så sätt att det i samband med slutavräkningen sker en avstämning av hur den utbetalade assistansersättningen har använts. Återbetalning av ersättning som inte använts för köp av assistans eller kostnader för personliga assistenter bör också, efter medgivande av den ersättningsberättigade, kunna ske genom avräkning på kommande utbetalningar. Reglerna om frivillig återbetalning bör anpassas till bestämmelserna om för vilken tidsperiod assistansersättning beviljas, som längst sex månader, och den därmed sammanhängande slutavräkningen som ska ske senast två månader efter utgången av denna tidsperiod. Sådan återbetalning bör därför senast kunna ske i samband med slutavräkningen. Det står dock den ersättningsberättigade fritt att när som helst dessförinnan göra en inbetalning eller begära att avräkning ska ske. Det blir Försäkringskassans uppgift att ta fram rutiner som tar hänsyn till de förhållanden som gäller både för dem som själva anställt sina personliga assistenter och för dem som anlitar en anordnare. Lämpligt är att använda de rutiner som i dag finns för den redovisning som sker för dem som har fått ett förhöjt timbelopp.

Om en ersättningsberättigad inte självmant betalar tillbaka den del av ersättningen som inte har använts för kostnader för personlig assistans får Försäkringskassan, i likhet med när det antal timmar som beviljats inte har använts, besluta om återbetalning enligt reglerna i 16 § LASS. En sådan återbetalningsskyldighet finns när den ersättningsberättigade har fått ersättning med för högt belopp och denne, eller dess ställföreträdare, skäligen borde ha insett detta. Om det finns särskilda skäl får Försäkringskassan dock efterge kravet på återbetalning helt eller delvis. Skulle det visa sig att den ersättningsberättigade inte har möjlighet att betala tillbaka ersättning på grund av att denne inte får tillbaka medlen från assistansanordnaren är detta något som i de allra flesta fall inte kan läggas den enskilde till last. Den ersättningsberättigade har ju överlämnat sin assistansersättning till en anordnare som åtagit sig att tillhandahålla assistans i den omfattning som överenskommits. Försäkringskassan bör i sådana fall kontakta den ersättningsberättigade och diskutera hur man i framtiden ska kunna säkerställa att denne har möjlighet att betala tillbaka den del av assistansersättningen som inte använts på avsett sätt.

Regeringens bedömning: Regeländringarna som regeringen föreslår förutsätter en god information om vilka regler som gäller för utbetalning, användning och återbetalning av assistansersättning.

Försäkringskassan bör få i uppdrag att i samarbete med andra berörda myndigheter och Sveriges Kommuner och Landsting genomföra en samlad informationssatsning till de som är berättigade till assistansersättning, deras legala ställföreträdare och assistansanordnare. Informationen ska avse de nya reglerna för assistansersättningen men även syfte och mål med assistansersättningen samt vilka krav som ställs på arbetsgivare vid anställning av personliga assistenter.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig är positiva till förslaget. *Socialstyrelsen* har uttryckt intresse för att medverka i en sådan informationssatsning.

Skälen för regeringens bedömning: När nya regler tillkommer eller andra förändringar sker som kan påverka den som är berättigad till någon av de socialförsäkringsförmåner Försäkringskassan ansvarar för kan myndigheten ofta vara skyldig att informera de som berörs av ändringen. Men Försäkringskassan har emellertid inte några skyldigheter att genomföra generella informationsinsatser om en specifik försäkringsförmån. Därför kan det vara lämpligt att samtidigt som Försäkringskassan ger information om de nya reglerna också får i uppdrag att genomföra en större informationssatsning om assistansersättningen. Syftet med en sådan satsning är att förmedla kunskap till ersättningsberättigade, deras legala företrädare såväl som till assistansanordnare om vilka regler som gäller för utbetalning, användning och återbetalning. Informationen ska avse de nya reglerna för assistansersättningen men även syfte och mål med assistansersättningen samt vilka krav som ställs på arbetsgivare vid anställning av personliga assistenter. Genom att ta tillvara på tillfället att genomföra en mer omfattande informationssatsning kan det skapa goda förutsättningar för att de nya reglerna liksom de som redan finns också efterlevs. En väl genomförd informationssatsning kan också innebära att kontrollen och uppföljningen av assistansersättningen inte behöver bli alltför genomgripande och därmed ta stora resurser i anspråk från Försäkringskassan. Utformningen av satsningen bör ske i samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting samt berörda myndigheter som exempelvis Arbetsmiljöverket och Skatteverket för att få skatte- och arbetsmiljöregler belysta. *Socialstyrelsen* som har ett ansvar att följa upp och utvärdera samt vara kunskapsförmedlare av insatser inom handikappolitiken bör delta i informationssatsningen. Även om det grundläggande syftet med informationen är att skapa förutsättningar för att de nya reglerna ska tillämpas på ett riktigt sätt så bör insatsens legitimitet även vinna på att alla som berörs får en gemensam bild över syftet och vad som gäller för assistansersättningen.

Genom de föreslagna ändringarna i lagen (1993:389) om assistansersättning säkerställs att de ersättningsberättigade väljer assistansanordnare utifrån kvalitén i stödet och servicen de erbjuder och inte utifrån ekonomiska förmåner. Därmed bidrar ändringarna till att säkerställa att assistansersättningen används på ett ändamålsenligt sätt.

De nya bestämmelserna innebär att den del av timersättningen som inte använts för att betala löner m.m. till personliga assistenter eller köp av assistans från assistansanordnare ska återbetalas till Försäkringskassan. Hur stora de ekonomiska effekterna kommer att bli genom denna ändring är emellertid svåra att beräkna. En trolig konsekvens är att timersättningen till större delen kommer att användas för att erbjuda personliga assistenter mer marknadsmässiga villkor. Det innebär att de ersättningsberättigade kommer att välja assistansanordnare utifrån kvalitén i stödet och servicen de erbjuder.

Något resurstillskott med anledning av de föreslagna reglerna bedöms inte finnas. Vid denna bedömning har regeringen beaktat att Försäkringskassan tidigare tillförts medel för att ges möjlighet att utöka kontrollen och uppföljningen av socialförsäkringsförmånerna. När det gäller uppdraget till Försäkringskassan om att genomföra en större informationssatsning om assistansersättningen bedömer regeringen att det ryms inom de medelsramar riksdagen har anvisat under utgiftsområde 10 anslag 19:6. Något behov av resurstillskott till polis, åklagarmyndighet eller Skatteverket till följd av de föreslagna regeländringarna bedöms inte heller finnas för närvarande utan kan rymmas inom ramen för det samlade arbete som pågår mot felaktigheter i trygghetssystemen.

7 Lagens ikraftträdande

Regeringens förslag: De nya reglerna i lagen (1993:389) om assistansersättning ska träda i kraft den 1 juli 2008 och tillämpas på assistansersättning som beviljas för tid efter ikraftträdandet.

Skälen för regeringens förslag: Något närmare förslag om när ändringarna i lagen (1993:389) om assistansersättning ska träda i kraft har inte lämnats i betänkandet om Kostnader för personlig assistans (SOU 2007:73). *Försäkringskassan* har i sitt remissyttrande anfört att de förutsätter att tillräcklig tid kommer att finnas mellan beslut om förslaget och ikraftträdandet för att möjliggöra nödvändiga förändringar. Regeringen gör bedömningen att ett ikraftträdande av de nya reglerna den 1 juli 2008 bör ge tillräcklig tid för att genomföra nödvändiga förändringar. De föreslagna bestämmelserna bör tillämpas på assistansersättning som beviljas för tid efter den 1 juli 2008.

3 a §

Paragrafen är ny och innehåller ett krav på att assistansersättningen ska användas på ett visst sätt. Denna ska antingen användas för att köpa personlig assistans eller, om den ersättningsberättigade själv har anställt sina personliga assistenter, betala kostnader som har samband med anställningen. Ersättningen lämnas således endast under förutsättning att den bekostar de i paragrafen angivna ändamålen.

Med uttrycket köp avses inte något annat än den innebörd uttrycket normalt har. När den ersättningsberättigade köper sin personliga assistans av en anordnare innebär det att denne ombesörjer att personliga assistenter utför arbete hos den som har köpt tjänsten. En anordnare kan vara en enskild eller juridisk person som driver näringsverksamhet men det kan också vara kommunen eller ett kooperativ som tillhandahåller de personliga assistenterna.

För en ersättningsberättigad som själv har anställt sina personliga assistenter får ersättningen endast användas för sådana kostnader som har ett samband med anställningen av assistenterna, dvs. samtliga kostnader som inbegrips i anställningsförhållandet och som en arbetsgivare har. Närmare bestämmelser om ersättningsgilla kostnader meddelas i förordning.

8 §

Ändringen i *andra stycket* anger att återbetalning av ersättning som betalats ut enligt denna paragraf ska ske också i de fall ersättningen inte har använts för köp av personlig assistans eller kostnader för personliga assistenter.

16 a §

Paragrafen är ny och anger att om assistansersättningen inte har använts för att köpa assistans eller betala kostnader för personliga assistenter ska den ersättningsberättigade utan uppmaning betala tillbaka den delen av ersättningen till Försäkringskassan. Paragrafens *första stycke* innebär således att den ersättningsberättigade frivilligt ska betala den del av assistansersättningen som inte har använts i enlighet med 3 a § till Försäkringskassan. Sådan återbetalning kan också ske genom att den ersättningsberättigade begär att avräkning ska göras mot medel som ska utbetalas. Återbetalning, eller avräkning, ska göras senast i samband med den slutavräkning som Försäkringskassan gör enligt 10 §. I *andra stycket* anges att om återbetalning inte görs i enlighet med första stycket får Försäkringskassan besluta om återbetalning enligt 16 §.

Sammanfattning av delbetänkandet Kostnader för personlig assistans – Skärpta regler för utbetalning, användning och återbetalning av assistansersättning (SOU 2007:73)

Uppdrag och arbetssätt (kapitel 1)

LSS-kommittén har i uppdrag av regeringen att göra en bred översyn av personlig assistans och LSS. Hela uppdraget ska slutredovisas senast den 30 juni 2008.

Genom tilläggsdirektiv (dir. 2007:109) har regeringen givit LSS-kommittén i uppdrag att lämna vissa författningsförslag avseende ersättning för personlig assistans som utbetalas enligt lagen (1993:389) om assistansersättning. Kommittén ska

- lämna författningsförslag som innebär att assistansersättningen som utbetalas till en assistansberättigad som inte själv är arbetsgivare endast får användas till att betala assistansanordnare,
- lämna författningsförslag som innebär att en assistansanordnare inte får betala ut ersättning eller andra ekonomiska förmåner till en assistansberättigad samt att en assistansberättigad inte får ta emot ersättning eller andra förmåner från en assistansanordnare,
- lämna författningsförslag på ytterligare reglering av återbetalningsskyldighet i det fall assistansersättningen lämnats, tagits emot eller i övrigt använts i strid med de föreslagna bestämmelserna,
- se över om det finns behov av ytterligare sanktioner än de i brottsbalken och de i bidragsbrottslagen vid användningen av assistansersättningen i strid med de föreslagna bestämmelserna och, om så är fallet, lämna förslag på sådana sanktioner, samt lämna författningsförslag på hur Försäkringskassan ska kunna kontrollera att bestämmelserna om assistansersättning efterlevs.

Detta uppdrag ska redovisas senast den 1 oktober 2007.

Tilläggsdirektivet syftar till vissa snabba förändringar när det gäller assistansersättningen i väntan på en samlad lösning, som omfattar förslag om både kvalitet och kostnader. En sådan lösning kan komma att dröja ytterligare ett par år eller mer, med tanke på att vårt slutbetänkande lämnas först sommaren 2008.

Vi har så långt möjligt utformat förslagen som steg på vägen mot en samlad lösning i linje med vad som anges i vårt tidigare delbetänkande *På den assistansberättigades uppdrag* (SOU 2005:100).

Behov av förändringar i dagens system (kapitel 3)

LSS-kommittén bedömer att de flesta verksamheter med personlig assistans fungerar väl. Men det är ett allvarligt problem att assistansersättning utan efterräkningar kan användas till annat än kostnader till personlig assistans. Ytterst kan assistansreformens legitimitet hotas.

En viktig åtgärd är att säkerställa att de assistansberättigades val av anordnare inte påverkas av möjligheter till ekonomiska förmåner. Om den assistansberättigade inte kan få några ekonomiska förmåner genom en assistansanordnare bör oönskade inslag i konkurrensen mellan anordnare på sikt minska eller försvinna. Därmed stärks den enskildes möjligheter att utöva kontroll över sin personliga assistans utan hänsyn till ekonomiska intressen.

Samtidigt vill vi understryka att det behövs åtgärder för att säkerställa ändamålsenlig användning av assistansersättning hos assistansanordnare. Vi återkommer till den frågan i vårt slutbetänkande.

Förslag till åtgärder (kapitel 4)

Kostnader för personlig assistans (avsnitt 4.1)

LSS-kommittén föreslår att den assistansberättigade ska kunna använda assistansersättningen till de avsedda ändamålen genom att köpa sin personliga assistans från en annan fysisk person, en juridisk person eller en kommun (dvs. en assistansanordnare) eller själv, som arbetsgivare, lämna ersättning till sina personliga assistenter.

I det första fallet ska den assistansberättigade ge anordnaren fullmakt att ta emot assistansersättningen från Försäkringskassan eller själv, mot kvitto, lämna ersättningen vidare till anordnaren. All assistansersättning som lämnas till anordnaren ska gå in i dennes verksamhet. När assistansersättningen lämnats till anordnaren ska den ersättningsberättigade bara kunna få ersättningar och andra ekonomiska förmåner från sin anordnare om det finns särskilda skäl för detta.

I det andra fallet ska den assistansberättigade kunna visa att den utbetalade assistansersättningen använts till de avsedda kostnaderna och ansvara för att eventuella överskott återbetalas. Eftersom egna arbetsgivare inte bedriver näringsverksamhet är det inte aktuellt med någon form av vinst av assistansverksamhet i deras fall.

För att tydliggöra dessa båda alternativ införs ett tillägg i LASS om kostnader för personlig assistans. Det gäller löne- och lönebikostnader för personliga assistenter, assistans- och utbildningsomkostnader, arbetsmiljöinsatser, personalomkostnader, sparad assistansersättning och administration.

Betalning från assistansberättigad till assistansanordnare (avsnitt 4.2)

LSS-kommittén bedömer att det redan finns regler för köp av assistans som innebär att Försäkringskassan direkt betalar ut ersättningen till assistansanordnare med stöd av fullmakt från den ersättningsberättigade (jfr 11 § LASS-förordningen). Det behövs dock ytterligare regler för vad som gäller när den assistansberättigade själv tar emot assistansersättning från Försäkringskassan för att köpa sin personliga assistans från en eller flera assistansanordnare.

LSS-kommittén föreslår att det införs krav i LASS (10 b §) på att den enskilde ska betala assistansersättning för kostnader för personlig assistans till den eller de assistansanordnare som anmälts till Försäkrings-

kassan, i den utsträckning som denne inte lämnar ersättning till sina personliga assistenter. Det införs också en regel i LASS-förordningen (11 §) om att den ersättningsberättigade ska anmäla till Försäkringskassan om denne till själv tar emot sin assistansersättning och betalar ut denna till någon annan enskild person, juridisk person eller kommun.

Betalning från assistansanordnare till assistansberättigad (avsnitt 4.3)

LSS-kommittén bedömer att ett förbud för en assistansberättigad att ta emot ersättningar och andra ekonomiska förmåner från en assistansanordnare är i linje med socialförsäkringssystemet inriktning på relationen mellan staten och den ersättningsberättigade. Ett förbud för assistansanordnare att utbetala ersättningar och ge andra ekonomiska förmåner till assistansberättigade är angeläget för att markera anordnarnas ansvar, även om det inte finns någon direkt relation mellan Försäkringskassan och assistansanordnarna.

Det bör dock vara möjligt för assistansanordnare att utbetala ersättning till assistansberättigade och för de senare att ta emot ersättning från anordnare om det finns vissa särskilda skäl. Det gäller bl.a. utlägg för omkostnader i samband med personlig assistans, betalning för utförda tjänster hos assistansanordnaren och del av överskott till medlem i kooperativ eller ägare av annat företag enligt de regler som gäller för företagsformen.

LSS-kommittén föreslår att det införs ett förbud i LASS (10 a §) för assistansanordnare att betala ut ersättning eller ge andra ekonomiska förmåner till den enskilde, om det inte finns särskilda skäl. Det införs också ett förbud i LASS (10 a §) för en assistansberättigad att ta emot ersättning eller andra ekonomiska förmåner av en assistansanordnare som den assistansberättigade köper sin personliga assistans av, om det inte finns särskilda skäl.

Återbetalning (avsnitt 4.4)

LSS-kommittén bedömer att dagens regler för återbetalning inte är skrivna i syfte att täcka de situationer som behandlas i avsnitt 4.1–4.3.

LSS-kommittén föreslår att det införs en regel i LASS (16 §) om att Försäkringskassan ska besluta om återbetalning av assistansersättning om den som erhållit ersättningen eller hans eller hennes ställföreträdare i strid med föreskrift i lagen eller i förordning meddelad med stöd av lagen mottagit ersättning eller annan ekonomisk förmån.

Försäkringskassans kontroll (avsnitt 4.5)

LSS-kommittén bedömer att förslagen i avsnitt 4.1–4.4 kräver att Försäkringskassan får tillgång till uppgifter från assistansberättigade om att de använt utbetalad assistansersättning i enlighet med vad som anges i gällande lagar och förordningar.

Försäkringskassans möjligheter att kontrollera att de föreslagna reglerna efterlevs kommer dock att vara relativt begränsade. Endast i enstaka fall, och i vissa fall efter polisanmälan, kommer det att vara möjligt

att utreda om en assistansanordnare eller en assistansberättigade brutit mot något av dessa förbud.

LSS-kommittén föreslår att det införs en regel i LASS-förordningen (11 a §) om att den ersättningsberättigade ska kunna redovisa att den av Försäkringskassan utbetalda assistansersättningen använts i enlighet med vad som följer av föreskrifter i LASS och LASS-förordningen. I LASS-förordningen införs en regel (11 b §) om att Försäkringskassan får kontrollera att assistansersättningen använts i enlighet med LASS och LASS-förordningen.

Sanktioner (avsnitt 4.6)

LSS-kommittén bedömer att bidragsbrottslagen kommer att vara tillämplig vid de situationer som den enskilde handlar i strid med de regler som vi föreslår i avsnitt 4.1–4.4. Det behövs dock ytterligare en sanktionsmöjlighet som direkt gäller utbetalning av assistansersättning.

LSS-kommittén föreslår att det införs en regel i LASS (12 a §) om att Försäkringskassan efter samråd med den enskilde får besluta att assistansersättningen ska betalas till annan enskild person, juridisk person eller kommun än den enskilde anmält till myndigheten eller begärt att myndigheten ska utbetala ersättningen till.

Information (avsnitt 4.7)

LSS-kommittén bedömer att de regeländringar som vi föreslår förutsätter en god information till i första hand de assistansberättigade om vilka regler som gäller för utbetalning, användning och återbetalning av assistansersättning. Det finns anledning att ta vara på detta tillfälle och bredda informationen så att den gäller syftet med personlig assistans och assistansersättning samt de regler som i övrigt gäller för insatsen och ersättningen.

LSS-kommittén föreslår att Försäkringskassan får i uppdrag av regeringen att, i samverkan med andra berörda myndigheter och Sveriges Kommuner och Landsting, genomföra en samlad informationsinsats till assistansberättigade, deras legala ställföreträdare och assistansanordnare. Informationen bör avse de nya regler som vi föreslår samt syften och mål med personlig assistans, övriga gällande regler för assistansersättningen och skatte- och arbetsmiljöregler av betydelse vid personlig assistans.

Resurser (kapitel 5)

LSS-kommittén bedömer att Försäkringskassan kommer att få ett visst merarbete med ekonomiska uppföljningar och kontroller, som i dag inte är en del av myndighetens ansvar. Arbetet kommer att kräva en delvis annan kompetens än dagens kontroller, t.ex. med tydligare inriktning på ekonomisk uppföljning och revision. Sammantaget bör de kontrollinsatser som kan bli aktuella rymmas inom ramen för Försäkringskassans insatser för uppföljningar och kontroller inom socialförsäkringssystemet.

Även Polisen och Åklagarmyndigheten kan komma att få ytterligare Prop. 2007/08:61
arbete till följd av de föreslagna regeländringarna. Troligtvis handlar det Bilaga 1
om ett mycket begränsat ytterligare arbete.

Anordnare som i dag saknar eller har bristfälliga system för kvitton och
annat underlag i samband kostnader på verksamhetsnivå måste skaffa sig
sådana system.

Författningsförslag i delbetänkandet Kostnader för personlig assistans – Skärpta regler för utbetalning, användning och återbetalning av assistansersättning (SOU 2007:73)

Prop. 2007/08:61
Bilaga 2

Förslag till lag om ändringar i lagen (1993:389) om assistansersättning

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1993:389) om assistansersättning

dels att 6 och 16 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas sex nya paragrafer, 1 a 10 a–b, 12 a, 16 a och 21 §§ av följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 a §

För den ersättningsberättigade som själv är arbetsgivare för sina personliga assistenter är kostnader för personlig assistans:

- 1. löne- och lönebikostnader för personliga assistenter,*
- 2. assistans- och utbildningsomkostnader,*
- 3. arbetsmiljöinsatser,*
- 4. personalomkostnader,*
- 5. sparad assistansersättning, och*
- 6. administration.*

För den ersättningsberättigade som inte själv är arbetsgivare för sina personliga assistenter är kostnader för personlig assistans köp av personlig assistans.

6 §

Assistansersättning *skall* beviljas för ett visst antal timmar per vecka, månad eller längre tid, dock längst sex månader, då den enskilde har behov av personlig assistans för sin dagliga livsföring (beviljade assistanstimmar).

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar ytterligare föreskrifter om beräkning av assistansersättningen.

Assistansersättning *ska* beviljas för ett visst antal timmar per vecka, månad eller längre tid, dock längst sex månader, då den enskilde har behov av personlig assistans för sin dagliga livsföring (beviljade assistanstimmar).

10 a §

Den till vilken Försäkringskassan enligt denna lag eller föreskrift i förordning meddelad med stöd av denna lag beslutat att betala ut den ersättningsberättigades assistansersättning får inte betala ut ersättning eller ge annan ekonomisk förmån till den ersättningsberättigade, om det inte finns särskilda skäl.

Den ersättningsberättigade får inte ta emot ekonomisk ersättning eller annan ekonomisk förmån från den till vilken Försäkringskassan beslutat betala ut den ersättningsberättigades assistansersättning, om det inte finns särskilda skäl.

10 b §

Den ersättningsberättigade som själv tar emot sin assistansersättning, utan att själv vara arbetsgivare för sina personliga assistenter, ska för kostnader för personlig assistans betala assistansersättningen till någon annan enskild person, en juridisk person eller en kommun i enlighet med vad den ersättningsberättigade anmält som betalningsmottagare till Försäkringskassan enligt denna lag eller föreskrift som meddelats i förordning med stöd av denna lag.

Den ersättningsberättigade som själv tar emot sin assistansersättning, utan att själv vara arbetsgivare för sina personliga assistenter, får inte ta emot ersättning eller annan ekonomisk förmån från annan enskild person, juridisk person eller kommun som den enskilde anmält som betalningsmottagare, om det inte finns särskilda skäl.

Annan enskild person, juridisk person eller kommun som anmälts enligt första stycket får inte betala ut ersättning eller ge annan ekonomisk förmån till den ersätt-

12 a §

Försäkringskassan får besluta att assistansersättningen ska betalas till någon annan om en annan enskild person, juridisk person, kommun eller den ersättningsberättigade själv använt assistansersättningen i strid med denna lag eller föreskrift i förordning meddelad med stöd av denna lag.

Försäkringskassan ska innan ett beslut enligt första stycket samråda med den ersättningsberättigade.

16 §

Försäkringskassan *skall* besluta om återbetalning av assistansersättning, om den som erhållit ersättning eller hans ställföreträdare genom att lämna oriktiga uppgifter eller genom att underlåta att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet eller på annat sätt har förorsakat att ersättning har lämnats felaktigt eller med för högt belopp. Detsamma gäller om ersättning i annat fall har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och den som erhållit ersättning eller hans ställföreträdare skäligen borde ha insett detta. Om det finns särskilda skäl får Försäkringskassan efterge kravet på återbetalning helt eller delvis.

Vid en senare utbetalning till någon som *skall* betala tillbaka ersättning enligt första stycket får

Försäkringskassan *ska* besluta om återbetalning av assistansersättning, om den som erhållit ersättning eller hans *eller hennes* ställföreträdare genom att lämna oriktiga uppgifter eller genom att underlåta att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet eller på annat sätt har förorsakat att ersättning har lämnats felaktigt eller med för högt belopp. Detsamma gäller om ersättning i annat fall har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och den som erhållit ersättning eller hans *eller hennes* ställföreträdare skäligen borde ha insett detta. *Det samma gäller också om den som erhållit ersättningen eller hans eller hennes ställföreträdare i strid med föreskrift i denna lag eller i förordning meddelad med stöd av denna lag mottagit ersättning eller annan ekonomisk förmån.* Om det finns särskilda skäl får Försäkringskassan efterge kravet på återbetalning helt eller delvis.

Vid en senare utbetalning till någon som *ska* betala tillbaka ersättning enligt första stycket får

Försäkringskassan hålla inne ett skäligen belopp i avräkning på vad som har lämnats för mycket.

Om en person som har befunnits återbetalningsskyldig enligt första stycket har träffat avtal med Försäkringskassan om en avbetalningsplan eller har medgettts anstånd med betalningen av det återkrävda beloppet, *skall* ränta tas ut på beloppet. Räntan *skall* tas ut efter en räntesats som vid varje tidpunkt överstiger statens utlåningsränta med två procentenheter. Räntan *skall* beräknas från den dag då avtalet om avbetalningsplanen träffades eller anstånd medgavs, dock inte för tid innan återkravet förfallit till betalning.

Om ett belopp som har återkrävts enligt första stycket inte betalas i rätt tid, *skall* dröjsmålsränta tas ut på beloppet. För uttag av dröjsmålsränta gäller i tillämpliga delar räntelagen (1975:635).

Om det finns särskilda skäl får Försäkringskassan helt eller delvis efterge kravet på ränta enligt tredje och fjärde styckena.

Försäkringskassan hålla inne ett skäligen belopp i avräkning på vad som har lämnats för mycket.

Om en person som har befunnits återbetalningsskyldig enligt första stycket har träffat avtal med Försäkringskassan om en avbetalningsplan eller har medgettts anstånd med betalningen av det återkrävda beloppet, *ska* ränta tas ut på beloppet. Räntan *ska* tas ut efter en räntesats som vid varje tidpunkt överstiger statens utlåningsränta med två procentenheter. Räntan *ska* beräknas från den dag då avtalet om avbetalningsplanen träffades eller anstånd medgavs, dock inte för tid innan återkravet förfallit till betalning.

Om ett belopp som har återkrävts enligt första stycket inte betalas i rätt tid, *ska* dröjsmålsränta tas ut på beloppet. För uttag av dröjsmålsränta gäller i tillämpliga delar räntelagen (1975:635).

16 a §

Den ersättningsberättigade som sedan samtliga kostnader för personlig assistans betalats får medel över av den av Försäkringskassan utbetalda assistansersättningen ska i motsvarande grad betala tillbaka medlen till Försäkringskassan.

21 §

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om beräkning och redovisning av assistansersättningen samt om kostnader för personlig assistans.

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1993:1091) om assistansersättning

dels att 11 § ska ha följande lydelse,

dels att det i förordningen ska införas två nya paragrafer 11 a–b §§ av följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §

Utöver vad som följer av 11 och 12 §§ lagen (1993:389) om assistansersättning får Försäkringskassan på begäran av den ersättningsberättigade besluta att assistansersättningen *skall* betalas ut till någon annan enskild person, en juridisk person eller en kommun.

Utöver vad som följer av 11 och 12 §§ lagen (1993:389) om assistansersättning får Försäkringskassan på begäran av den ersättningsberättigade besluta att assistansersättningen *ska* betalas ut till någon annan enskild person, en juridisk person eller en kommun.

Den ersättningsberättigade som inte gör en begäran enligt första stycket och som låter någon annan enskild person, en juridisk person eller en kommun få hela eller del av assistansersättningen ska anmäla detta till Försäkringskassan.

11 a §

Den ersättningsberättigade ska kunna redovisa att den av Försäkringskassan utbetalda assistansersättning använts i enlighet med vad som följer av föreskrifter i lagen (1993:389) om assistansersättning och denna förordning.

11 b §

Försäkringskassan får kontrollera att assistansersättningen använts i enlighet med föreskrifter enligt lagen (1993:389) om assistansersättning och denna förordning.

Remissinstanser till delbetänkandet Kostnader för personlig assistans – Skärpta regler för utbetalning, användning och återbetalning av assistansersättning (SOU 2007:73)

Justitieombudsmannen, Riksrevisionen, Kammarrätten i Göteborg, Hovrätten för Nedre Norrland, Länsrätten i Västernorrlands län, Länsrätten i Kronobergs län, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Handikappombudsmannen, Barnombudsmannen, Myndigheten för handikappolitisk samordning, Skatteverket, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Skåne län, Sveriges Kommuner och Landsting, Handikappförbundens samarbetsorgan, Synskadades Riksförbund, Svenska Kommunalarbetsareförbundet, Kooperationens förhandlingsorganisation, Stockholm Independent Living, Föreningen Jämlikhet Assistans & Gemenskap, Intressegruppen för Assistansberättigade, Vårdföretagarna, Frösunda Assistans, Privata Assistansanordnares Riksorganisation, Kommunala Företagens Samarbetsorganisation, Assistansia, Delegationen mot felaktiga utbetalningar och Statskontoret.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 februari 2008

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, statsråden Olofsson, Bildt, Ask, Leijonborg, Larsson, Erlandsson, Torstensson, Carlgren, Björklund, Carlsson, Borg, Malmström, Billström, Adelsohn Liljeroth, Tolgfors, Björling

Föredragande: statsrådet Larsson

Regeringen beslutar proposition 2007/08:61 Kostnader för personlig assistans