

Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning

*Betänkande av
Utredningen om assistansersättningens kostnader*

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:6

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23688-8
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Maria Larsson

Regeringen beslutade den 24 mars 2011 att tillkalla en särskild utredare för att utföra en utredning om åtgärder mot fusk, oegentligheter och överutnyttjande av den statliga assistansersättningen (S 2011:04). Direktiv för utredningen fastställdes samtidigt (dir. 2011:26, bilaga 1).

Justitierådet Susanne Billum förordnades den 24 mars 2011 till särskild utredare. Som huvudsekreterare förordnades utredaren Eva Edström Fors per den 1 april 2011. Som sekreterare förordnades kammarrättsassessor Nina Mårtensson per den 1 maj 2011 och utredare Matilda Hansson per den 15 maj 2011, anställningen för Matilda Hansson avsåg deltidstjänstgöring.

Som sakkunniga i utredningen förordnade regeringen den 3 maj 2011 ämnessakkunnig Christina Fredin, departementssekreterare Lina Lundblad, kansliråd Karin Mossler, departementssekreterare Lars Nilsson och departementssekreterare Cecilia Ryberg. Som experter i utredningen förordnade regeringen sektionschef Eva Bergholm Guhnby, enhetschef Thomas Falk, enhetschef Eva Hersler, kommissarie Karl-Arne Ockell samt ekonom Peter Sjöquist.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om assistansersättningens kostnader.

Utredningen har sammanträtt vid fem tillfällen med utredningens sakkunniga och experter. Utredningen har samrått med fem brukarorganisationer vid sammanlagt tre tillfällen och utredningen har även under utredningstiden tagit emot representanter för assistansanordnare.

Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande *Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning* (SOU 2012:6). Till betänkandet fogas ett särskilt yttrande.

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i februari 2012

Susanne Billum

/Eva Edström Fors
Matilda Hansson
Nina Mårtensson

Innehåll

Förkortningar	17
Sammanfattning	19
Författningsförslag	27
1 Inledning	43
1.1 Utredningens uppdrag.....	43
1.2 Utredningens arbete m.m.....	44
2 Historik och tidigare utredningar	49
Inledning.....	49
2.1 LSS-reformen och personlig assistans	50
2.1.1 Handikapputredningen	50
2.1.2 Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) införs	53
2.1.3 Utformningen av rätten till personlig assistans	56
2.1.4 Problem med tillämpning leder till förtydliganden.....	58
2.1.5 Assistansutredningen	59
2.1.6 Kostnadsutvecklingen begränsas	60
2.1.7 Flera kostnadsdämpande förslag.....	61
2.1.8 Socialstyrelsen förklarar kostnadsutvecklingens orsaker	62
2.1.9 Reformen breddas – 65-årsgränsen ändras	62
2.1.10 LSS-kommittén.....	63

2.2	Fusk, oegentligheter och överutnyttjande.....	68
2.3	Övervältring av kostnader mellan huvudmän.....	70
2.4	Assistansersättningen och kommunal kostnadsutjämning	73
3	Nu gällande bestämmelser	75
	Inledning	75
3.1	Förutsättningar för att få personlig assistans och assistansersättning	76
3.1.1	Vem har rätt till personlig assistans?	76
3.1.2	Vem har rätt till assistansersättning?	78
3.1.3	Särskilt om äldre brukare	78
3.1.4	Insatser som kan begränsa assistansersättningen	78
3.1.5	Assistansersättning vid utlandsvistelse	79
3.2	Försäkringskassans utredning	79
3.2.1	Brukarens uppgiftsskyldighet.....	80
3.2.2	Brukarens anmälningsskyldighet	81
3.2.3	Övriga personers uppgiftsskyldighet.....	82
3.2.4	Hembesök	82
3.2.5	Möjligheter att begära in kompletterande underlag	83
3.3	Utbetalningen av assistansersättning	84
3.3.1	Till vem betalas assistansersättningen ut?	85
3.3.2	Hur redovisas utförd assistans?	86
3.3.3	Begränsningar avseende assistenter för brukare som själva är arbetsgivare för sina assistenter	88
3.3.4	Preliminär och slutlig utbetalning.....	88
3.3.5	Retroaktiva utbetalningar	90
3.4	Omprövning och överklagande	91
3.4.1	Omprövning och överklagande av den enskilde	91
3.4.2	Omprövning och överklagande på Försäkringskassans initiativ.....	91
3.5	Återkrav	91
3.6	Regler om anordnande av personlig assistans.....	92
3.6.1	Tillståndsplikt.....	92

3.6.2	Socialstyrelsens tillsyn.....	94
3.6.3	Återkallelse av tillstånd och förbud mot fortsatt verksamhet	95
3.6.4	Anmälan om och avhjälpande av missförhållanden.....	95
3.6.5	Minderåriga arbetstagare	97
3.7	Informationsutbyte mellan myndigheter	98
3.7.1	Offentlighets- och sekretesslagen	98
3.7.2	Bestämmelser om uppgiftsskyldighet m.m.....	100
3.7.3	Personuppgiftslagen	102
3.7.4	Registerförfattningar	103
3.8	Bedrägeri och bidragsbrott	105
3.8.1	Bedrägeribestämmelserna.....	105
3.8.2	Bidragsbrottsbestämmelserna.....	106
4	Aktörerna	107
4.1	Personkretsen.....	107
4.1.1	Levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning	107
4.1.2	Personer med assistansersättning	109
4.1.3	Försäkringskassans brukarundersökning år 2011.....	110
4.2	Brukarnas omgivning.....	111
	Inledning.....	111
4.2.1	Övergripande bild av samhällets stöd till personer med funktionsnedsättning	111
4.2.2	Anhöriga.....	113
4.2.3	Den personliga assistenten.....	116
4.3	Kommuner och landsting	120
	Inledning.....	120
4.3.1	Kommunens ansvar för assistansersättning	120
4.3.2	Kommunen som assistansanordnare	121
4.3.3	Kommunen som indirekt aktör	123
4.3.4	Landstinget som indirekt aktör	124
4.4	Försäkringskassan	125
	Inledning.....	125
4.4.1	Försäkringskassans organisation, styrning och ledning.....	125

4.4.2	Handläggningen av ärenden gällande personlig assistans	131
4.4.3	Utbetalning, redovisning och avräkning av assistansersättning.....	134
4.4.4	Utredningsresurser för assistansersättning och produktivitet.....	136
4.4.5	Kontroller av assistansersättningen och riskanalyser	137
4.4.6	Kvalitetssäkring och måluppfyllelse	140
4.4.7	Utvecklingsområden, planerad och beslutad utveckling	141
4.5	Socialstyrelsen	143
	Inledning	143
4.5.1	Socialstyrelsens tillståndsprövning	144
4.5.2	Socialstyrelsens tillsyn gällande personlig assistans	145
4.6	Inspektionen för socialförsäkringen	146
4.7	Myndighetssamverkan mot bidragsbrott.....	147
4.7.1	Samverkan på regional och nationell nivå.....	147
4.7.2	Riksrevisionen kritiserar myndigheternas arbete mot bidragsbrott	148
4.8	Assistansanordnarna	148
	Inledning	148
4.8.1	Nuläget och utvecklingen av en privat marknad för välfärdstjänster	149
4.8.2	Den privata marknadens struktur – jämförelse med äldreomsorgen.....	152
4.8.3	Vinstutveckling inom branschen personlig assistans	154
4.8.4	Skattefel och överutnyttjande inom branschen	156
5	Beskrivning av konstaterat fusk m.m. inom assistansersättningen	159
	Inledning	159
5.1	Hur går fusket till?	162
5.1.1	Överdrivet eller simulerat funktionshinder och överdrivet hjälpbehov	162

5.1.2	Assistenter som gångare.....	164
5.1.3	Brukare och assistenter från annat land	165
5.1.4	Assistenterna används för annat än utförande av personlig assistans.....	166
5.1.5	Fusk med tidredovisningen.....	168
5.1.6	Brukaren fullföljer inte sin anmälningsskyldighet....	169
5.2	Gemensamma nämnare för fusket	170
5.2.1	Tidredovisningen	170
5.2.2	Utlandsvistelser	171
5.2.3	Närstående	172
5.3	Hur upptäcks fusket?	172
5.3.1	Impulser inom Försäkringskassan.....	173
5.3.2	Impulser från andra myndigheter	173
5.3.3	Impulser från allmänheten	174
5.3.4	Sammanställning av impulserna	174
5.4	Vad kostar fusket?	176
6	Andra utredningar rörande fusk m.m. inom assistansersättningen	181
	Inledning.....	181
6.1	Rapporten bidragsbrott och skattebrott	181
6.1.1	Brott mot assistansersättningen är organiserade brott.....	182
6.1.2	Assistansersättningen ses som enkel att fuska med	182
6.1.3	Myndigheternas samarbete är viktigt för att stävja brotten.....	184
6.1.4	Brukarens och assistentens roll.....	185
6.1.5	Förslag på förebyggande åtgärder.....	187
6.2	Statskontorets rapport om Försäkringskassans handläggning av assistansärenden	188
6.2.1	Försäkringskassans handläggning.....	188
6.2.2	Bedömningen av rätten till assistansersättning.....	190
6.2.3	De medicinska underlagen	191
6.2.4	Kontrollen vid ansökan	192
6.2.5	Tvåårsomprövningar.....	193
6.2.6	Tidredovisningar	194

6.2.7	Kontrollarbete	195
6.2.8	Assistansanordnare	197
6.2.9	Fusket	200
6.3	Försäkringskassans internrevisionsrapport	202
6.3.1	Tidredovisningen	202
6.3.2	Tvåårsomprövningarna	202
6.3.3	Den förhöjda timpenningen	203
6.3.4	Möjligheten till medicinska utredningar	203
6.3.5	Kontroll av att assistansersättningen används till kostnader för assistans	203
6.3.6	Kontroll av utbetalningarna	204
6.4	Försäkringskassans riskrapport för felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringshandläggningen år 2010	204
6.5	Försäkringskassans svar på regeringsuppdrag om assistansersättning	205
6.6	Försäkringskassans rapport Assistansprojektet – förhindra felaktiga utbetalningar och uppmärksamma misstänkta brott	207
6.6.1	De medicinska underlagen	208
6.6.2	Assistansanordnare, närstående och kvaliteten på utförd assistans	209
6.6.3	Försäkringskassans handläggning	211
6.6.4	Tidredovisning	212
6.6.5	Utlandsvistelser	213
6.6.6	Övervältring	213
6.6.7	Samarbete med Skatteverket	213
6.7	Försäkringskassans rapport Assistansersättning – Regionalt riktad kontroll Skåne	214
6.8	Försäkringskassans rapport Granskning av kontrollutredningar i assistansersättning beslutade mellan år 2006–2009	215
6.8.1	Tidredovisning	215
6.8.2	Överdrivet eller simulerat funktionshinder	216
6.8.3	Utlandsvistelser	216
6.8.4	Utebliven anmälan om andra insatser	217

6.8.5	Kvaliteten på utförd assistans	217
6.8.6	Försäkringskassans handläggning.....	217
6.9	Riksrevisionens rapport Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten	218
6.9.1	Långa genomströmningstider	218
6.9.2	Utbetalande myndighetens handläggning.....	220
6.9.3	Polisens och åklagarens handläggning.....	221
6.9.4	Det saknas ett lärande i utredningskedjan	221
6.9.5	Få bidragsbrott klaras upp	222
6.9.6	Riksrevisionens generella kommentarer om bidragsbrottslagen	224
6.10	Skatteverkets kartläggning av personlig assistans	226
6.10.1	Omfattningen av skattefelet	226
6.10.2	Skatteverkets iakttagelser under år 2007	227
6.10.3	Skatteverkets iakttagelser under 2008	228
6.10.4	Anhöriga.....	229
6.10.5	Utlandsvistelse.....	229
6.10.6	Samarbete mellan myndigheter.....	229
7	Handläggningsfel och felaktiga beslut om assistansersättningen	231
	Inledning.....	231
7.1	Olika typer av problem som gäller handläggning av assistansersättning.....	232
7.1.1	Bedömning av behovet av grundläggande behov och andra personliga behov.....	232
7.1.2	Att avgöra tillhörigheten till personkretsen – brister i läkarintyg.....	234
7.1.3	Försvårande omständigheter i handläggningen	236
7.1.4	Utredningsresurserna knappa och styrningen inriktas mot snabb genomströmning	238
7.1.5	Konsekvenser av brister i det första beslutet	239
7.2	Kontroll och kvalitetssäkring inom Försäkringskassan avseende assistansersättning.....	240
7.3	Problem med statistik- och uppföljningssystem	242
7.4	Sammanfattande problembeskrivning	243

8	Beskrivning av assistansersättningens kostnadsutveckling	247
	Inledning	248
8.1	Totala kostnader för assistansersättningen.....	249
8.1.1	Kostnadernas fördelning per ålder, personkrets och kön	251
8.1.2	Tre faktorer bestämmer kostnaderna	253
8.2	Utvecklingen av antal personer	256
8.2.1	Förväntad utveckling och befolkningsutveckling.....	256
8.2.2	Utveckling av antal personer efter ålder, personkrets och typ av anordnare.....	259
8.2.3	Har förekomst av funktionsnedsättning förändrats?.....	262
8.2.4	Diagnoser i assistansersättningen	264
8.2.5	Barn i åldern 0–15 år med assistansersättning	265
8.2.6	Äldres inträde i assistansersättningen.....	269
8.2.7	In- och utträde i assistansersättningen	270
8.2.8	Assistansersättning och andra insatser	272
8.3	Utveckling av antal assistanstimmar per person	274
8.3.1	Ökat hjälpbehov eller minskad tillgänglighet i samhället?	275
8.3.2	Utveckling av antal assistanstimmar per person efter kön, ålder och personkrets	276
8.3.3	Antalet timmar per person varierar.....	277
8.3.4	Fler än 24 timmar assistans per dygn.....	281
8.4	Utvecklingen av ersättningsnivån	283
8.4.1	Förhöjd ersättning	284
8.4.2	Schablonersättningens drivkrafter	286
8.5	Övervältring av kostnader mellan huvudmän.....	287
8.5.1	Utveckling av alternativa eller kompletterande insatser.....	288
8.5.2	Tillgång till andra insatser.....	295
8.5.3	Drivkrafter för övervältring	297
8.5.4	Sammanfattande bedömning av omfattningen.....	301

9	Sammanfattande bedömning om fusk och överutnyttjande	303
	Inledning.....	304
9.1	Utredningens slutsatser angående fusk	304
9.1.1	Assistansersättningen attraherar organiserad brottslighet.....	304
9.1.2	Starka ekonomiska incitament i kombination med svaga kontrollinstrument	306
9.1.3	Slutsatser från kartläggningen av fusket.....	309
9.1.4	Utredningens bild av fusk – generella tillvägagångssätt	311
9.1.5	Otillräckliga möjligheter att förhindra och förebygga fusk med assistansersättningen	312
9.2	Utredningens slutsatser beträffande felaktiga utbetalningar	313
9.3	Utredningens slutsatser angående omfattningen av fusk och felaktiga utbetalningar	315
9.3.1	Metodaspekter avseende bedömningar av omfattningen av fusk.....	315
9.3.2	Expert elicitation – en modell för att uppskatta fusk och felaktiga utbetalningar.....	317
9.3.3	Kostnad för felaktiga bifallsbeslut.....	318
9.3.4	Omfattningen av fusk och felaktiga utbetalningar ...	319
9.4	Överutnyttjas assistansersättningen?	321
9.4.1	Omfattningen av överutnyttjande	324
9.5	Sammanfattande slutsatser	326
10	Analys och sammanfattande bedömning av kostnadsutvecklingen	329
	Inledning.....	330
10.1	Regelsystemets konstruktion.....	330
10.2	Grundorsaker till kostnadsutvecklingen	332
10.2.1	Utgångspunkt för bedömning av kostnadsutvecklingen	332
10.2.2	Antalet personer ökar.....	334

10.2.3	Antalet timmar ökar mer än förväntat.....	335
10.2.4	Varför ökar antalet assistanstimmar?.....	337
10.3	Hur stor andel av kostnadsutvecklingen kan förklaras av fusk, överutnyttjande och övervältring?	339
11	Allmänna överväganden.....	341
11.1	Utgångspunkter för utredningens arbete	341
11.2	Åtgärder mot fusk och andra orsaker till felaktiga utbetalningar.....	342
11.3	Kostnadsutvecklingen.....	345
11.4	Frågeställningar som bör utredas vidare	346
12	Förslag för att motverka fusk och överutnyttjande.....	351
12.1	Skärpta krav för tillstånd att bedriva verksamhet med personlig assistans m.m.....	351
12.2	Återkallelse av tillstånd vid bristande personlig eller ekonomisk lämplighet	354
12.3	Skyldighet för anordnare av personlig assistans att tillhandahålla all assistans.....	355
12.4	Utbetalning av assistansersättning	356
12.5	Uppgiftsskyldighet för anordnare av personlig assistans m.m.....	357
12.6	Krav på den som anställs som personlig assistent	358
12.7	Anhöriga som personliga assistenter	362
12.8	Återkrav av felaktigt utbetald assistansersättning.....	365
12.9	Förutsättningar för retroaktiv ersättning för personlig assistans.....	366
12.10	Barn ska garanteras vård, habilitering och utbildning.....	368
12.11	Myndighetssamarbete m.m.....	369

12.12 Bemyndigande att utfärda föreskrifter	371
13 Förslag för att förbättra rutiner och kontroll hos Försäkringskassan	373
13.1 Ökad tyngd åt det första beslutet om beviljande av assistansersättning.....	373
13.2 Förbättrad kontroll och uppföljning	376
13.3 Organisation och styrning.....	379
14 Konsekvensanalys	383
Inledning.....	383
14.1 Problemet	383
14.2 Förslagen	383
Verksamheter enligt 23 § LSS.....	384
Anordnare av personlig assistans	384
Vårdnadshavare m.fl.	385
De personliga assistenterna	385
Myndighetssamverkan	386
Försäkringskassan	386
Försäkringskassans utbetalningar	387
Övriga bestämmelser	387
14.2.1 Alternativa lösningar	387
14.2.2 Bedömning av regleringen i förhållande till de skyldigheter som Sverige har genom medlemskapet i EU	388
14.2.3 Ikraftträdande	388
14.2.4 Informationsinsatser	388
14.2.5 Konsekvenser för brottsligheten	389
14.3 Offentligt åtagande	389
14.3.1 Prövning av offentliga åtaganden	389
14.3.2 Konsekvenser för statliga myndigheter.....	389
14.3.3 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	390
14.3.4 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.....	390

14.4	Näringslivet	390
14.4.1	Konsekvenser för företag och andra enskilda	390
14.5	Allmän hänsyn	391
14.5.1	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män	391
14.5.2	Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen	391
14.5.3	Konsekvenser för personlig integritet	391
14.6	Effekter på kostnadsutvecklingen	392
14.6.1	Finansiella kalkyler.....	395
14.7	Samhällsekonomisk bedömning	401
15	Författningskommentar	403
15.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade	403
15.2	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.....	410
	Särskilt yttrande.....	419
	Källförteckning	423
	Bilagor	
	Bilaga 1 Kommittédirektiv 2011:26	429
	Bilaga 2 Möjlig ny reglering av schablonersättningen	445

Förkortningar

Lagar och förordningar m.m.

AFL	Lagen (1962:381) om allmän försäkring
AFS	Arbetsmiljöverkets författningssamling
Dir.	Kommittédirektiv
FPL	Förvaltningsprocesslagen (1971:291)
HSL	Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)
LASS	Lagen (1993:389) om assistansersättning
LOV	Lagen (2008:962) om valfrihetssystem
LSS	Lagen (1993:387) om stöd och service
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
Prop.	Proposition
PuL	Personuppgiftslagen (1998:204)
RAR	Riksförsäkringsverkets allmänna råd
RFFS	Riksförsäkringsverkets föreskrifter
SFB	Socialförsäkringsbalken
SOSFS	Socialstyrelsens föreskrifter
SOU	Statens Offentliga Utredningar

Myndigheter och organisationer m.m.

Brå	Brottsförebyggande rådet
CSN	Centrala studiestödsnämnden
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
ESV	Ekonomistyrningsverket
EU	Europeiska unionen
ISF	Inspektionen för socialförsäkringen

JO	Justitieombudsmannen
KS	Kundcenter och självbetjäning
LFC	Lokalt försäkringscenter
NFC	Nationellt försäkringscenter
NUC	Nationella underrättelsecenter
RFV	Riksförsäkringsverket
RPS	Rikspolisstyrelsen
RRV	Riksrevisionsverket
RUC	Regionala underrättelsecenter
SCB	Statistiska centralbyrån
SNS	Studieförbundets Näringsliv och Samhälle

Övrigt

ADHD	Attention-Deficit/Hyperactivity Disorder
CP	Cerebral pares
NKI	Nöjd kund index
ÄHS	Ärendehanteringssystem

Sammanfattning

Utgångspunkter

Utredningens uppdrag innebär dels att beskriva och analysera orsaker till fusk, oegentligheter och överutnyttjande inom assistansersättningen samt föreslå åtgärder för att förhindra detta och stärka möjligheterna till uppföljning och kontroll, dels att analysera grundorsakerna till kostnadsutvecklingen inom assistansersättningen bl.a. vad gäller övervältring av kostnader mellan huvudmän samt föreslå åtgärder för att komma till rätta med denna utveckling. Utredningen ska på grundval av analysen och med utgångspunkt i och med beaktande av de mål och den allmänna inriktning som föreskrivs i 5 och 6 §§ LSS presentera förslag i syfte att säkerställa assistansreformens långsiktiga hållbarhet samtidigt som den enskildes rättigheter enligt lagen värnas.

Av 5 och 6 §§ LSS framgår bl.a. att verksamheten ska främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för de personer som omfattas av lagen. Målet ska vara att den enskilde får möjlighet att leva som andra. Verksamheten ska vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Den enskilde ska i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges.

Av utredningens direktiv följer att de förslag som läggs fram ska ligga i linje med LSS- lagstiftningens allmänna inriktning och inte får leda till att enskilda assistansberättigades rättigheter och självbestämmande beskärs. Syftet med förslagen ska vara att komma till rätta med fusk och andra orsaker till felaktiga utbetalningar av assistansersättning. Utredningen berör således inte lagstiftningens materiella innehåll utan tar enbart sikte på möjligheter till kontroll

och uppföljning, effektivare handläggning samt utökat myndighets-samarbete.

Fusk och andra orsaker till felaktiga utbetalningar

LSS-reformen har inneburit ökad frihet och självbestämmande för en grupp personer med stora funktionsnedsättningar, inte minst genom insatsen personlig assistans och de förbättrade levnads-villkor som den möjliggjort. Det är därför särskilt beklämmande att denna viktiga reform i viss utsträckning kommit att utnyttjas för ekonomisk brottslighet. Detta äventyrar reformens legitimitet och upplevs också som besvärande av personer med funktionsnedsättning som fullt lagligt uppbär assistansersättning och känner sig misstänkliggjorda i omgivningens ögon.

Olika fall av fusk och felaktig användning av assistansersättning har på senare tid fått stor uppmärksamhet, vilket självklart påverkar allmänhetens uppfattning om systemet. De av utredningen granskade fallen kan tyvärr knappast ses som någon isolerad före-teelse. Det står klart att en inte obetydlig del av assistansersättningen går till annat än avsett ändamål, även om inte allt beror på fusk och medvetet överutnyttjande utan också kan tillskrivas tolknings- och tillämpningsproblem samt handläggningsfel av olika slag. De ekonomiska drivkrafterna i förening med bristande kontrollmöjligheter gör att det kan antas att denna negativa utveckling kommer att fortsätta om ingenting görs. Enligt utredningens mening är det för reformens legitimitet helt nödvändigt att finna åtgärder som på ett effektivt sätt kan förhindra och motverka fusk och felaktigheter av olika slag samtidigt som en avvägning självfallet måste göras så att inte sådana åtgärder blir alltför långtgående och besvärande för de assistansberättigade.

Eftersom det finns ett flertal orsaker som bidrar till att felaktiga utbetalningar sker kan ingen enskild åtgärd lösa problemen. Det krävs ett brett spektrum av åtgärder som rör flera områden. Det går dessutom inte att dra någon klar gräns mellan fusk, överutnyttjande, oegentligheter och andra orsaker till att assistansersättning betalas ut felaktigt eller med för högt belopp. Olika fel förekommer ofta samtidigt och det kan också vara svårt att avgöra vad som är medvetet fusk eller bara okunnighet om vad regel-systemet innebär.

Brottsutredningar ska bedrivas av polis och åklagare. Enligt utredningens mening är det dock orealistiskt att tro att detta är tillräckligt för att komma till rätta med problemet med fusk och överutnyttjande inom assistansersättningen. Utredningen har konstaterat att regelsystemets utformning gör att det är tämligen lätt att fuska – det finns många olika sätt att göra detta – och att upptäcktsrisken är låg.

Utredningen anser därför att det måste skapas bättre möjligheter för Försäkringskassan till utredning och kontroll så att beslut om assistansersättning i största möjliga utsträckning blir korrekta från början. Ökade kontrollmöjligheter innebär också en betydligt högre risk för upptäckt, vilket i sig kommer att verka avhållande på försök till fusk. Målsättningen bör enligt utredningens mening vara att göra fusk svårare att genomföra och lättare att upptäcka så att det mesta kan förhindras eller avbrytas på ett tidigt stadium. De fall – betydligt mer fåtaliga än idag – där assistansersättning ändå beviljas på grundval av oriktiga uppgifter får naturligtvis överlämnas till polisen.

De åtgärder som kan komma i fråga måste uppfattas som förståeliga och berättigade av såväl de personer som omfattas av reformen som av en bred allmänhet utan att för den skull ge avkall på kravet att åtgärderna ska ha effekt för att förebygga fusk och öka möjligheterna till kontroll. Åtgärderna bör så långt som möjligt bygga på normala kontrollåtgärder, såsom att det ska kunna verifieras vem som utfört ett arbete eller till vem pengar utbetalats. Utredningen anser att ett väl genomtänkt system av uppgifts- och faktakontroll kan förhindra de flesta misstag, dels genom att minska risken för att bifallsbeslut fattas på otillförlitligt underlag, dels genom att Försäkringskassan själv kan upptäcka indikationer på fusk och bli mindre beroende av anmälningar utifrån. Ett antal av utredningens förslag har detta syfte.

Utredningens förslag innebär därför bl.a. att det ska uppställas vissa formella krav för att assistansersättning ska betalas ut och att uppgifter som visar att dessa krav är uppfyllda utan anmodan ska lämnas till Försäkringskassan. Försäkringskassan får härigenom ett mera fullständigt och tillförlitligt beslutsunderlag samtidigt som försök till fusk kan upptäckas på ett tidigt stadium innan några medel har betalats ut. Samtidigt får Försäkringskassan ett användbart underlag för uppföljning och kontroll. Förslagen innebär inte att de enskildas rättigheter enligt LSS inskränks, men kan självfallet medföra några praktiska svårigheter, i vart fall initialt.

En annan grupp av utredningens förslag tar sikte på en effektivisering av myndigheternas arbete med assistansersättning, främst hos Försäkringskassan, både för att motverka fusk och överutnyttjande och för att komma till rätta med olika handlägningsfel och svårigheter i samarbetet myndigheterna emellan. Samtliga förslag är utformade med hänsyn till att de funktionshindrades valfrihet och rätt till insatser inte ska beskäras.

Utredningen föreslår dessutom skärpta tillståndskrav för bl.a. anordnare av personlig assistans i fråga om personlig och ekonomisk lämplighet samt skyldighet för anordnare att lämna uppgifter till Försäkringskassan. Utbetalning av assistansersättning ska bara få ske till anordnare med tillstånd av Socialstyrelsen.

Slutsatser angående fusk m.m. i korthet

- Assistansersättningen är utsatt för fusk och överutnyttjande. Detta uppgår till betydande belopp.
- Det råder en obalans mellan starka ekonomiska drivkrafter i systemet och svaga kontrollmöjligheter. Upptäcktsrisken vid fusk får betecknas som låg. Organiserad brottslighet och oseriösa aktörer lockas till assistansersättningen.
- Gemensamt för många fuskfall är att en liten krets personer med gemensamma intressen möjliggör att fusk kan fortgå utan insyn.
- Det finns starka drivkrafter att öka antalet timmar och, för assistansanordnare, även att öka antalet brukare. Regelsystemet är i vissa avseenden vagt och de ekonomiska drivkrafterna kan leda till överutnyttjande.
- Försäkringskassans handläggning inför det initiala beslutet grundas ofta på en bristfällig utredning. Styrningen på Försäkringskassan främjar en snabb genomströmning av ärenden på bekostnad av kvalitet och noggrannhet i handläggningen.
- Omfattningen av fusk och andra orsaker till felaktiga utbetalningar av assistansersättning bedöms ligga i intervallet 9–15 procent av totalt utbetalt belopp år 2010.
- Omfattningen av överutnyttjande av assistansersättning bedöms ligga i intervallet 13–18 procent av totalt utbetalt belopp år 2010. I detta kan även ligga effekter av övervältring mellan huvudmännen. Uppskattningarna är behäftade med betydande osäkerhet.

Förslag angående fusk m.m. i kortbet

- Personlig och ekonomisk lämplighet ska vara ett krav för att få tillstånd att driva verksamhet enligt LSS. Tillstånd ska kunna återkallas om tillståndshavaren visar sig inte uppfylla kraven. Assistansersättning ska bara få utbetalas till, förutom den försäkrade själv och till kommunen, en assistansanordnare med gällande tillstånd.
- Assistansanordnare blir uppgiftsskyldiga gentemot Försäkringskassan.
- För att ersättning ska lämnas för personlig assistans uppställs vissa villkor. Assistenten får sålunda inte vara god man, förvaltare eller ombud för den försäkrade, inte vara under 18 år och inte heller till följd av sjukdom, ålderdom eller liknande sakna arbetsförmåga. Vidare krävs att arbetstiden ligger inom ramen för vad som är tillåten arbetstid enligt lagen om arbetstid i husligt arbete m.m. samt att assistenten är bosatt inom EU eller EES-området.
- Om närstående eller hushållsmedlemmar anlitas som assistenter uppställs ytterligare villkor. Om inte anställningen sker hos kommunen måste den berättigade gå med på att assistansen får inspekteras i bostaden. Ersättningen kan annars minskas eller dras in.
- Möjligheterna till att rikta återkrav av felaktigt utbetalad ersättning utsträcks till bl.a. vårdnadshavare som tagit emot ersättning för ett barn.
- Retroaktiv ersättning lämnas bara om assistansen anmäls i förväg och redovisas löpande.
- Anmälningsskyldigheter införs för att underlätta myndighets-samarbete och upptäckt av felaktigheter.
- Försäkringskassans möjligheter att hos Skatteverket kontrollera uppgifter om personliga assistenter och assistansanordnare stärks. Kontrollerna ska göras systematiskt och inte först vid misstanke om felaktigheter.
- Försäkringskassan ska tillföras medel för att kunna betala för egna utredningar av opartiska specialister/konsulter. Försäkringskassan ska även tillföras medel för att utveckla IT-baserade system för handläggningsstöd, uppföljning, statistik och systematisk kontroll av assistansersättning.
- Försäkringskassans första beslut om att bevilja någon assistans-ersättning måste bli korrekt och vila på ett sakligt och fullständigt underlag som klarlägger det individuella hjälpbehovet.

Tvåårsomprovningar bör genomföras främst för att följa upp förändringar i hälsotillstånd och hjälpbehov. Kontrollen av tidredovisningar måste förbättras. Informationsinsatser bör genomföras för brukare och anordnare för att säkerställa att assistansersättningen används på ett korrekt sätt och att risken för oavsiktliga fel undanröjs.

- Försäkringskassans handläggning av nyansökningar om assistansersättning bör centraliseras eller koncentreras till ett mindre antal platser så att tillräcklig kompetens och erfarenhet kan byggas upp. Handläggningen måste bli mera enhetlig och rättssäker. Målet om en enkel och snabb handläggning måste ges upp till förmån för krav på kvalitet och materiellt riktiga beslut.

Kostnadsutvecklingen

Utredningen har i betänkandet redovisat kostnadsutvecklingen inom assistansersättningen och analyserat grundorsakerna till denna. Utredningens genomgång visar att assistansersättningen är utsatt för betydande risker att medel går till icke avsett ändamål, dels genom medvetet fusk och olika varianter av överutnyttjande och övervältring av kostnader, dels genom olika brister i utredning och handläggning vilket ökar risken för felaktiga beslut av Försäkringskassan. De åtgärder mot fusk och felaktiga utbetalningar som föreslås av utredningen är ägnade att ge snabb effekt när det gäller att motverka felaktiga utbetalningar av nu nämnt slag. Dessa åtgärder torde dock vara otillräckliga för att i högre grad påverka den långsiktiga kostnadsutvecklingen inom assistansersättningen, vilken främst sammanhänger med att det genomsnittligt beviljas fler assistanstimmar per person än tidigare. Utredningen anser det alltså troligt att kostnaderna kommer att fortsätta att öka, om än i lägre grad.

Utredningen har vidare kunnat konstatera att det finns betydande regionala skillnader mellan antal ärenden där assistansersättning nybeviljas m.m., skillnader som inte till fullo kan förklaras med förhållandena i befolkningen. Det krävs en fördjupad analys av orsakerna till dessa regionala skillnader för att adekvata åtgärder ska kunna föreslås. En sådan är inte möjlig att göra inom ramen för utredningens uppdrag. Utredningen vill dock markera vikten av att arbetet med en sådan analys skyndsamt inleds.

Utredningen presenterar vidare en modell för en alternativ konstruktion av schablonbeloppet, vilket i sin nuvarande form anses vara starkt bidragande till kostnadsutvecklingen. Modellen bygger på en tredelad ersättning, där en del relateras till lönekostnader för personlig assistans, en del till antal anställda assistenter och en del till antal brukare.

Iakttagelser och slutsatser i korthet angående kostnadsutvecklingen

- Sedan starten år 1994 har kostnaderna för assistansersättningen ökat kraftigt. Det gäller särskilt ökningen av antalet assistanstimmar per person.
- Fusk och oegentligheter förekommer i avsevärd omfattning men är av mindre betydelse för kostnadsutvecklingen än överutnyttjande och övervältring av kostnader.
- Ökningen av antalet personer som beviljats assistansersättning har till stor del varit den förväntade. Undantaget är barn i åldern 0-15 år där ökningen varit betydligt större. De äldres rätt att behålla assistansersättningen har bidragit till ökningen av antalet personer men har varit förväntad.
- Antalet timmar per person har ökat kraftigt liksom antalet personer med fler än 24 assistanstimmar per dygn (dvs. dubbel assistans) och personer med förhöjd ersättning. Ökningen är svår att förklara utifrån objektiva kriterier. Det finns stora regionala skillnader i samtliga faktorer, i vissa fall mycket kraftiga skillnader. De kan inte förklaras av strukturella skillnader.
- Kostnadsutvecklingen inom assistansersättningen hänger framför allt samman med ökningen av antalet beviljade assistanstimmar per person medan ökningen av antalet personer har mindre betydelse.
- Att antalet timmar och därmed kostnaderna ökar beror främst på att
 - Schablonersättningens konstruktion och beloppets nivå ger möjligheter till stora vinster per timme. Det ger starka ekonomiska drivkrafter för alla aktörer att försöka öka antalet beviljade timmar.
 - Försäkringskassans interna styrning premierar snabb genomströmning av ärenden framför kontroll och uppföljning.

- Vissa bestämmelser är vagt utformade och ger utrymme för såväl olika tolkningar som glidningar i praxis.
- Det delade finansieringsansvaret mellan staten och de kommunala huvudmännen vad gäller insatser till personer med funktionsnedsättning medför kraftiga ekonomiska incitament för överväring av kostnader till assistansersättningen.

Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1993:387) om stöd och service till funktionshindrade

dels att nuvarande 9 c § ska betecknas 9 f §,

dels att 8, 9 a, 13, 23, 26, 26 f, 26 g och 27 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas sju nya bestämmelser, 9 c, 9 d, 9 e, 24, 27 b, 31 och 32 §§ samt närmast före 24 och 31 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §¹

Insatser enligt denna lag ska ges den enskilde endast om han eller hon begär det. Om den enskilde är under 15 år eller uppenbart saknar förmåga att på egen hand ta ställning i frågan kan vårdnadshavare, god man, förmyndare eller förvaltare begära insatser för honom eller henne.

När en insats rör ett barn ska barnet få relevant information och ges möjlighet att framföra sina åsikter. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

Den som är vårdnadshavare för ett barn som omfattas av 1 § är skyldig att tillse att barnet får den vård, habilitering och utbildning som står till buds utan hin-

¹ Senaste lydelse 2010:480.

der av att insatser begärs enligt denna lag.

9 a §²

Med personlig assistans enligt 9 § 2 avses personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med sin personliga hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade (grundläggande behov).

Den som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov har även rätt till insats enligt 9 § 2 för andra personliga behov om behoven inte tillgodoses på annat sätt.

Som kostnad för personlig assistans enligt 9 § 2 anses inte i något fall ersättning som den enskilde själv lämnar

1. till någon som han eller hon lever i hushållsgemenskap med, eller

2. till en personlig assistent för arbete som utförts på arbetstid som överstiger den tid som anges i 2–4 §§ lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete.

Den som har behov av mer än en personlig assistent samtidigt, har rätt till två eller flera assistenter endast om möjligheterna att få bidrag enligt lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m., eller hjälpmedel enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), har utretts.

9 c §

Ekonomiskt stöd till kostnader för personlig assistans enligt 9 § 2 lämnas inte för assistans som utförs av

1. någon som företräder en assistansberättigad som har fyllt 18 år i egenskap av god man, för-

² Senaste lydelse 2010:480.

valtare eller ombud,

2. en personlig assistent på arbetstid som överstiger den tid som anges i 2–4 §§ lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete,

3. en personlig assistent som inte har fyllt 18 år,

4. en personlig assistent som till följd av sjukdom, ålderdom eller liknande orsak saknar arbetsförmåga, eller

5. en personlig assistent som inte är bosatt inom Europeiska unionen (EU) eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

9 d §

Om den som avses arbeta som personlig assistent är närstående till eller lever i hushållsgemenskap med den assistansberättigade gäller som villkor för att ekonomiskt stöd till assistans ska lämnas enligt 9 § 2 att den assistansberättigade samtycker till att kommunen och Socialstyrelsen får inspektera utförandet av assistansen i hans eller hennes bostad.

Med närstående enligt första stycket avses make, sambo, barn, föräldrar, syskon samt deras makar och barn.

Första stycket gäller inte vid anställning hos kommunen.

9 e §

Den som är arbetsgivare för eller avser att anställa någon som personlig assistent ska utan anmä-

ning lämna kommunen de uppgifter som krävs för kontroll av att förutsättningarna i 9 c och 9 d §§ är uppfyllda.

Uppgifter enligt första stycket behöver inte lämnas av den som är skyldig att lämna Försäkringskassan motsvarande uppgifter enligt 51 kap. 16 b § socialförsäkringsbalken.

13 §³

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får i fråga om verksamhet enligt 9 § meddela föreskrifter till skydd för enskildas liv, personliga säkerhet eller hälsa.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. verksamhet enligt 9 §,
2. personlig assistans enligt 9 a §,
3. ersättning för personlig assistans enligt 9 c–e §§, och
4. tillståndsprövning enligt 23 §.

23 §⁴

En enskild person får inte utan tillstånd av Socialstyrelsen yrkesmässigt bedriva verksamhet med personlig assistans som avses i 9 § 2 eller sådan verksamhet som avses i 9 § 6–10.

Tillstånd att bedriva verksamhet som avses i första stycket får meddelas endast den som med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt visar sig lämplig att bedriva sådan verksamhet.

Kommun och landsting som driver verksamhet som avses i 9 § 6–10 ska anmäla denna verksamhet till Socialstyrelsen innan verksamheten påbörjas.

Kommun och landsting som driver verksamhet med personlig assistans som avses i 9 § 2 eller sådan verksamhet som avses i 9 § 6–10 ska anmäla denna verksam-

³ Senaste lydelse 2009:597.

⁴ Senaste lydelse 2010:480.

het till Socialstyrelsen innan verksamheten påbörjas.

Den som har beviljats ekonomiskt stöd för personlig assistans enligt 9 § 2 eller assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken, och som har anställt någon för sådan personlig assistans, ska göra en anmälan till Socialstyrelsen innan assistenten påbörjar sitt arbete.

Särskilda skyldigheter vid verksamhet med personlig assistans

24 §⁵

Den som har tillstånd enligt 23 § att yrkesmässigt bedriva verksamhet med personlig assistans är skyldig att tillhandahålla all personlig assistans som en assistansberättigad behöver.

26 §⁶

Tillsyn enligt denna lag innebär granskning av att verksamheten uppfyller krav och mål enligt lagar och andra föreskrifter samt beslut som har meddelats med stöd av sådana föreskrifter.

Tillsyn enligt denna lag innebär granskning av att verksamheten uppfyller krav och mål enligt lagar och andra föreskrifter samt beslut som har meddelats med stöd av sådana föreskrifter. *Tillsynen innebär även granskning av att tillståndspliktig verksamhet uppfyller förutsättningarna för tillstånd enligt 23 §.*

Föreläggande enligt 26 c och 26 f §§, återkallelse av tillstånd och förbud enligt 26 g och 26 h §§ får användas endast när verksamheten inte uppfyller de krav som framgår av lagar och andra föreskrifter.

⁵ Tidigare 24 § upphävd genom 2009:597.

⁶ Senaste lydelse 2009:597.

26 f §⁷

Om Socialstyrelsen finner att det i verksamhet som står under tillsyn enligt denna lag förekommer ett missförhållande som har betydelse för enskildas möjligheter att kunna få de insatser de har rätt till, får Socialstyrelsen förelägga den som svarar för verksamheten att avhjälpa missförhållandet. Ett föreläggande ska innehålla uppgifter om de åtgärder som Socialstyrelsen anser nödvändiga för att det påtalade missförhållandet ska kunna avhjälpas. Föreläggandet får förenas med vite.

Socialstyrelsen får även förelägga den kommun eller det landsting som inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet enligt 23 § *andra* stycket att fullgöra denna skyldighet. Föreläggandet får förenas med vite.

Socialstyrelsen får även förelägga den kommun eller det landsting som inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet enligt 23 § *tredje* stycket att fullgöra denna skyldighet. Föreläggandet får förenas med vite.

26 g §⁸

Om ett missförhållande enligt 26 f § första stycket är allvarligt och Socialstyrelsens föreläggande inte följts, får Socialstyrelsen helt eller delvis återkalla tillståndet för verksamheten. Om verksamheten inte är tillståndspliktig får Socialstyrelsen i stället helt eller delvis förbjuda fortsatt verksamhet.

Om missförhållandet innebär fara för enskildas liv, hälsa eller personliga säkerhet i övrigt, får Socialstyrelsen utan föregående föreläggande helt eller delvis återkalla tillståndet för verksamheten. Om verksamheten inte är tillståndspliktig får Socialstyrelsen i stället helt eller delvis förbjuda fortsatt verksamhet.

Tillstånd att bedriva verksamhet får även återkallas om det framkommer att tillståndshavaren inte uppfyller kraven i 23 § andra stycket. Tillstånd att bedriva verksamhet med personlig assistans får även återkallas vid överträdelse av 24 §.

⁷ Senaste lydelse 2009:597.

⁸ Senaste lydelse 2009:597.

27 §⁹

Beslut av en sådan nämnd som avses i 22 § eller av Socialstyrelsen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol om beslutet avser

1. insatser för en enskild enligt 9 §,
2. utbetalning till någon annan enligt 11 §,
3. återbetalning enligt 12 §,
4. förhandsbesked om rätt till insatser enligt 16 § andra eller tredje stycket,
5. tillstånd till enskild verksamhet enligt 23 §,
6. omhändertagande av personakt enligt 23 d §,
7. föreläggande enligt 26 c och 26 f §§, *eller*
7. föreläggande enligt 26 c och 26 f §§,
8. återkallelse av tillstånd och förbud enligt 26 g–26 i §§.
8. återkallelse av tillstånd och förbud enligt 26 g–26 i §§, *eller*
9. *indragning eller nedsättning enligt 27 b §.*

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

I fråga om överklagande av Socialstyrelsens beslut enligt 23 c § gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i 6 kap. 7–11 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Beslut i frågor som avses i första stycket gäller omedelbart.

Förvaltningsrätten eller kammarrätten får dock förordna att dess beslut ska gälla först sedan det vunnit laga kraft.

27 b §

Ekonomiskt stöd till kostnader för personlig assistans får dras in eller sättas ned om den assistansberättigade utan giltig anledning bryter mot villkor enligt 9 d § om inspektion av assistansen.

Anmälningsskyldighet rörande personlig assistans

31 §

Kommunen ska anmäla till Försäkringskassan om någon som uppbär assistansersättning enligt

⁹ Senaste lydelse 2011:329.

51 kap. socialförsäkringsbalken beviljas boende med särskild service, daglig verksamhet, barnomsorg eller någon annan insats som påverkar behovet av personlig assistans.

Kommunen ska även anmäla till Försäkringskassan om den får kännedom om något som tyder på att assistansersättning används för annat än personlig assistans.

32 §

Kommunen ska anmäla till Socialstyrelsen om den får kännedom om något som tyder på att tillstånd enligt 23 § kan ifrågasättas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2013.

2 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken (2010:110)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken
dels att 51 kap. 2, 7, 16, 19 och 20 §§ och 110 kap. 5, 14, 31, 46
och 52 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i balken ska införas sju nya bestämmelser, 51 kap.
16 a–16 c §§, 108 kap. 9 a §, 110 kap. 34 a och 42 a §§ och 114 kap.
26 a §, samt närmast före 108 kap. 9 a § och 110 kap. 34 a § nya
rubriker med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

51 kap.

2 §¹⁰

En försäkrad som omfattas av 1 § lagen (1993:387) om stöd och
service till vissa funktionshindrade kan för sin dagliga livsföring få
assistansersättning för kostnader för sådan personlig assistans som
avses i 9 a § samma lag.

De bestämmelser i lagen om
stöd och service till vissa funk-
tionshindrade som avser utföran-
det av insatsen personlig assistans
tillämpas också på personlig
assistans enligt detta kapitel.
Avser den personliga assistansen
stöd- och serviceinsatser åt barn
med funktionshinder ska bestäm-
melserna i lagen (2010:479) om
registerkontroll av personal som
utför vissa insatser åt barn med
funktionshinder tillämpas.

De bestämmelser i lagen om
stöd och service till vissa funk-
tionshindrade som avser utföran-
det av *och förutsättningar för* in-
satsen personlig assistans tilläm-
pas också på personlig assistans
enligt detta kapitel. Avser den
personliga assistansen stöd- och
serviceinsatser åt barn med
funktionshinder ska bestämme-
lserna i lagen (2010:479) om
registerkontroll av personal som
utför vissa insatser åt barn med
funktionshinder tillämpas.

¹⁰ Senaste lydelse 2010:482.

7 §

Assistansersättning får inte lämnas för längre tid tillbaka än en månad före den månad när ansökan gjorts eller det kommit in en anmälan från kommunen att det kan antas att den enskilde har rätt till assistansersättning.

Om den som ansöker om assistansersättning avser att på egen bekostnad anordna personlig assistans i avvaktan på slutligt beslut i ärendet för att senare begära retroaktiv ersättning ska de uppgifter som krävs för kontroll av att förutsättningarna i 16 § är uppfyllda lämnas innan assistansen utförs. Assistansen ska därefter redovisas månadsvis till Försäkringskassan.

16 §

Som kostnad för personlig assistans anses inte ersättning som den försäkrade själv lämnar till

1. någon som han eller hon lever i hushållsgemenskap med, eller

2. en personlig assistent för arbete som utförts på arbetstid som överstiger den tid som anges i 2–4 §§ lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete.

Assistansersättning lämnas inte för personlig assistans som utförs av

1. någon som företräder en försäkrad som har fyllt 18 år i egen skap av god man, förvaltare eller ombud,

2. en personlig assistent på arbetstid som överstiger den tid som anges i 2–4 §§ lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete,

3. en personlig assistent som inte har fyllt 18 år,

4. en personlig assistent som till följd av sjukdom, ålderdom eller liknande orsak saknar arbetsförmåga, eller

5. en personlig assistent som inte är bosatt inom Europeiska unionen (EU) eller Europeiska ekonomiska samarbetet (EES).

16 a §

Om den som avses arbeta som personlig assistent är närstående till eller lever i hushållsgemenskap med den försäkrade gäller som villkor för att assistansersättning ska lämnas att den försäkrade samtycker till att Försäkringskassan och Socialstyrelsen får inspektera utförandet av assistansen i hans eller hennes bostad.

Med närstående enligt första stycket avses make, sambo, barn, föräldrar, syskon samt deras makar och barn.

Första stycket gäller inte vid anställning hos kommunen.

16 b §

Den som är arbetsgivare för eller avser att anställa någon som personlig assistent ska utan anmäning lämna Försäkringskassan de uppgifter som krävs för kontroll av att förutsättningarna i 16 och 16 a §§ är uppfyllda.

16 c §

Försäkringskassan kan medge undantag från 16 § första stycket 5

1. för akuta behov av assistans som uppstår då den försäkrade befinner sig utomlands, och

2. för behov av assistans till ett barn när assistansen lämnas av en förälder som är bosatt utomlands.

Ersättning enligt första stycket utges med skäligt belopp.

19 §

Utöver det som följer av 17 och 18 §§, får Försäkringskassan på begäran av den försäkrade besluta att assistansersättningen ska betalas ut till någon annan fysisk person, en juridisk person eller en kommun.

Utbetalning enligt första stycket till annan än en kommun får dock endast ske om denne har gällande tillstånd enligt 23 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade att yrkesmässigt bedriva verksamhet med personlig assistans.

20 §

Den försäkrade ska utan uppmaning betala tillbaka sådan ersättning som inte har använts för köp av personlig assistans eller för kostnader för personliga assistenter. Återbetalning ska göras senast i samband med slutavräkningen enligt 15 §.

Den försäkrade och den som för den försäkrades räkning tagit emot assistansersättning ska utan uppmaning betala tillbaka sådan ersättning som inte har använts för köp av personlig assistans eller för kostnader för personliga assistenter. Återbetalning ska göras senast i samband med slutavräkningen enligt 15 §.

Om återbetalning inte görs får Försäkringskassan besluta om återbetalning enligt bestämmelserna i 108 kap.

108 kap.

Assistansersättning

9 a §

Har assistansersättning lämnats felaktigt eller med för högt belopp, kan Försäkringskassan besluta om återkrav av beloppet, förutom från den försäkrade, även från vårdnadshavare, annan ställföreträdare för den försäkrade eller den till vilken assistansersättning be-

talats ut enligt 51 kap. 19 §. Återkrav mot annan än den försäkrade får dock uppgå till högst det belopp som tagits emot för den försäkrades räkning.

110 kap.

5 §

Ansökan om förlängt underhållsstöd enligt 18 kap. 6 § ska göras av den studerande själv, även om han eller hon ännu inte har fyllt 18 år.

Beträffande äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg ska, om den försäkrade är gift, uppgifter om faktiska förhållanden lämnas på heder och samvete även av den försäkrades make.

Beträffande assistansersättning ska, i de fall uppgifter lämnas av den försäkrades vårdnadshavare, gode man, förvaltare eller ombud, uppgifter om faktiska förhållanden lämnas på heder och samvete även av dessa.

När det gäller bostadsbidrag ska ett barn som avses i 96 kap. 4 § och som är över 18 år på ansökningshandlingen självt intyga de uppgifter som rör barnet, om det inte finns särskilda skäl mot det.

14 §

När det behövs för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av denna balk får den handläggande myndigheten

- | | |
|---|--|
| <p>1. göra förfrågan hos den försäkrades arbetsgivare, läkare, eller någon annan som kan antas kunna lämna behövliga uppgifter,</p> <p>2. besöka den försäkrade,</p> <p>3. begära ett särskilt läkarutlåtande eller ett utlåtande av viss läkare eller någon annan sakkunnig, samt</p> <p>4. begära att den försäkrade genomgår undersökning av viss läkare eller någon annan utredning eller deltar i ett avstämnings-</p> | <p>1. göra förfrågan hos den försäkrades arbetsgivare, läkare, anordnare av personlig assistans, eller någon annan som kan antas kunna lämna behövliga uppgifter,</p> <p>4. begära att den försäkrade genomgår undersökning av viss läkare eller någon annan utredning eller deltar i ett avstämnings-</p> |
|---|--|

möte för bedömning av den försäkrades medicinska tillstånd och arbetsförmåga samt behovet av och möjligheterna till rehabilitering.

möte för bedömning av den försäkrades medicinska tillstånd, arbetsförmåga, *behov av hjälp i den dagliga livsföringen* samt behovet av och möjligheterna till rehabilitering.

31 §

Myndigheter, arbetsgivare och uppdragsgivare samt försäkringsinrättningar ska på begäran lämna Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och allmän förvaltningsdomstol uppgifter som avser en namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av denna balk.

Myndigheter, arbetsgivare, uppdragsgivare, *anordnare av personlig assistans* samt försäkringsinrättningar ska på begäran lämna Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och allmän förvaltningsdomstol uppgifter som avser en namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av denna balk.

Arbetsgivare och uppdragsgivare är även skyldiga att lämna sådana uppgifter om arbetet och arbetsförhållandena som behövs i ett ärende om arbetsskadeförsäkring.

Skatteverket

34 a §

Skatteverket ska på begäran lämna Försäkringskassan de uppgifter som behövs för kontroll i ärenden om assistansersättning.

42 a §

Försäkringskassan ska anmäla till Socialstyrelsen om den får kännedom om något som tyder på att tillstånd enligt 23 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade att bedriva verksamhet med personlig assistans kan ifrågasättas.

46 §

Den som ansöker om, har rätt till eller annars får en förmån enligt denna balk ska anmäla sådana ändrade förhållanden som påverkar rätten till eller storleken av förmånen.

Det som anges i första stycket kan avse

1. bosättning i Sverige eller utlandsvistelse,
2. bostadsförhållanden,
3. civilstånd, vårdnad och sammanboende med vuxen eller barn,
4. hälsotillstånd, 4. hälsotillstånd *och sjukhusvård,*
5. förvärvsarbete i Sverige eller utomlands,
6. arbetsförmåga,
7. inkomstförhållanden,
8. förmögenhetsförhållanden, 8. förmögenhetsförhållanden,
- och 9. utländsk socialförsäkringsförmån, och 9. utländsk socialförsäkringsförmån, och
10. *daglig verksamhet, barnomsorg, eller annan liknande insats.*

Anmälningsskyldigheten enligt första stycket gäller också den till vilken assistansersättning betalats ut enligt 51 kap. 19 § samt vårdnadshavare, god man eller förvaltare för den försäkrade.

Anmälan behöver inte göras om den handläggande myndigheten har kännedom om ändringen och därför saknar behov av en anmälan.

52 §

Ersättning enligt denna balk får dras in eller sättas ned om den försäkrade eller den som annars får ersättningen

1. medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktig eller vilseledande uppgift,
2. inte har lämnat uppgift enligt 13 §, *eller*
3. inte har anmält ändrade förhållanden enligt 46, 47, 50 och 51 §§.
2. inte har lämnat uppgift enligt 13 §,
3. inte har anmält ändrade förhållanden enligt 46, 47, 50 och 51 §§, *eller*
4. *utan giltig anledning bryter mot villkor enligt 51 kap. 16 a § om inspektion av assistansen.*

114 kap.

26 a §

Personuppgifter i socialförsäkringsdatabasen som behövs för att möjliggöra kontroll i ärenden om assistansersättning får lämnas ut på medium för automatiserad behandling.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2013.

1 Inledning

1.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslöt den 24 mars 2011 att utse en särskild utredare med uppdrag att kartlägga och analysera omfattningen av fusk, oegentligheter och överutnyttjande inom den statliga assistansersättningen. Utredningen ska, med utgångspunkt i de mål och den allmänna inriktning som föreskrivs i 5 och 6 §§ lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, presentera förslag som syftar till att säkerställa assistansreformens långsiktiga hållbarhet samtidigt som den enskildes rättigheter enligt lagen värnas.

Av utredningens direktiv framgår att utredningen med dessa utgångspunkter ska analysera hur stor del av kostnadsutvecklingen inom den statliga assistansersättningen som kan hänföras till fusk, oegentligheter och överutnyttjande¹. Vidare ska utredningen beskriva vilka slag av fusk, oegentligheter och överutnyttjande som bidrar till de ytterligare kostnader som uppstått samt bedöma hur kostnaderna fördelar sig mellan dessa. Utredningen ska vidare redovisa och beskriva orsakerna till att fusk, oegentligheter och överutnyttjande kan förekomma och fortgå samt i detta sammanhang särskilt bedöma hur samordningen mellan ansvariga myndigheter på området fungerar. Utredningen ska även bedöma vilka möjligheter till insyn i assistansanordnarnas verksamheter som finns, vilka möjligheter nuvarande regelverk innebär för uppföljning och kontroll, hur nuvarande ordning för timredovisning med mera fungerar i praktiken samt förklara vad eventuella lokala och regionala skillnader i förekomst av fusk med mera beror på.

Utredningen ska föreslå dels konkreta och väl genomarbetade åtgärder för att förhindra fusk, oegentligheter och överutnyttjande av assistansersättningen, dels åtgärder för att stärka förutsättningarna

¹ Dir. 2011:26 Utredning om åtgärder mot fusk, oegentligheter och överutnyttjande av den statliga assistansersättningen, se bilaga 1.

för att följa upp och kontrollera utbetalda assistansersättningar. Vidare ska utredningen föreslå åtgärder för att komma till rätta med kostnadsutvecklingen vilka ska vila på utredningens analys av grundorsakerna av kostnadsutvecklingen och utgå från de mål och allmänna riktlinjer som föreskrivs i 5 och 6 §§ i LSS. Utredningen ska vid behov lämna förslag till författningsändringar och slutredovisa uppdraget senast den 15 februari 2012.

1.2 Utredningens arbete m.m.

Utredningen använder de definitioner av vad som kan betecknas vara fusk, oegentligheter och överutnyttjande som anges i direktiven och gör ingen egen tolkning. Det innebär att med fusk och oegentligheter avses främst brott mot bidragsbrottslagen men även annan handling eller underlåtenhet i syfte att tillskansa sig själv eller någon annan felaktig eller för hög assistansersättning². Med överutnyttjande avses utnyttjande av gällande regler för att tillskansa sig högre ersättning än vad som är motiverat av den assistansberättigades verkliga behov av stöd och service. Det kan gälla till exempel användning av assistansmedel i större omfattning än vad situationen i praktiken kräver, för att på detta sätt slippa att återbetala outnyttjad ersättning.³

Utredningen har i uppdrag att analysera hur stor del av kostnadsutvecklingen som kan hänföras till övervältring av kostnader mellan huvudmän. Inom assistansersättningen har utredningen identifierat två typer av övervältring av kostnader mellan huvudmän som närmare presenteras i betänkandet. Den ena handlar om den övervältring av kostnader som finns inbyggd i regelverket, t.ex. då en assistansberättigad väljer personlig assistans i stället för andra insatser, eller möjligheten att kunna lämna ersättning även för tid i förskola, skola, daglig verksamhet eller vid sjukhusvård. Den andra typen av övervältring sker på grund av ekonomiska drivkrafter som följer av regelverket och det delade finansiella ansvaret mellan staten och de kommunala huvudmännen.

Utredningen använder begreppet funktionshindrade i betänkandet men är medveten om att detta begrepp i många sammanhang bytts ut mot personer med funktionsnedsättningar. Bakgrunden är att man i den miljörelaterade handikappolitiken

² Dir. 2011:26, s. 11–12.

³ Ibid., s. 12.

skiljer mellan funktionshinder och funktionsnedsättning. Funktionshinder är något relativt som uppstår i samspelet mellan individen och samhället och insatta stödinsatser kan avgöra om en funktionsnedsättning utvecklas till att bli ett funktionshinder. Mot bakgrund av att den aktuella lagen på området, LSS, fortfarande har kvar uttrycket funktionshindrade har utredningen dock funnit det lämpligast att använda samma uttryck i betänkandet.

Området som utredningen ska studera är ett fält med många begrepp, något som uppmärksammas och problematiseras i rapporten *Bidragsbrott och skattebrott*⁴. Där förs fram att det i debatten används termer som fusk, överutnyttjande, avsiktliga eller oavsiktliga fel från den sökande, bidragsbrott och bedrägerier. Dessutom kan de utbetalande myndigheterna själva orsaka felaktiga utbetalningar. I teorin är dessa begrepp tydliga men i konkreta ärenden är det svårare att avgöra vilken typ av felaktighet det rör sig om. I rapporten anges att uppsåtsfrågan är väsentlig när det gäller bidragsbrott, men för rapportens syften är det inte möjligt att i varje enskilt fall klargöra om det rör sig om överutnyttjande, en avsiktligt felaktig utbetalning eller bidragsbrott⁵. Det är heller inte det enskilda fallet som är i fokus utan det övergripande mönstret. Därför är det heller inte av avgörande betydelse om de brott som studerades i rapporten i något enskilt fall varit oavsiktligt⁶.

Den kartläggning som utredningen genomfört i syfte att redovisa omfattningen av fusk, oegentligheter och överutnyttjande innehåller liknande problem som den ovan nämnda rapporten tar upp. De ärenden som utgör grunden för kartläggningen är av olika karaktär och innehåller bl.a. avkunnade domar där brottslighet konstaterats, polisanmälningar som ännu inte prövats rättsligt och pågående återkravsärenden inom Försäkringskassan. Uppsåtsfrågan och brottsrubriceringen är inte avgörande för att kunna bedöma omfattningen av fusk, oegentligheter och överutnyttjande i enlighet med de krav direktiven ställer på utredningen. Det är systematiken och mönstren i handlingarna som ligger till grund för bedömningarna.

Gemensamt för ärendena i kartläggningen är att det är andra, såsom Försäkringskassan, domstolar, polisen och Skatteverket som gjort bedömningen av att det förekommit fusk. Utredningen gör således ingen egen bedömning av när fusk förekommit.

⁴ Inspektionen för socialförsäkringen i samarbete med Brottsförebyggande rådet. *Bidragsbrott och skattebrott. Välfärdens dubbla kriminalitet*. 2011:12. Stockholm: Inspektionen för socialförsäkringen, Brottsförebyggande rådet; 2011, s. 11–12.

⁵ Ibid., s. 12.

⁶ Ibid., s. 12.

Begreppet övervältring av kostnader mellan huvudmän omfattar i utredningen övervältring av kostnader mellan staten och hela kommunsektorn, således omfattas både kommuner och landsting.

Utredningens kartläggning av fusk, oegentligheter och överutnyttjande grundas på samtliga kända domar om bidragsbrott/bedrägeri, inhämtade stämmningsansökningar avseende bidragsbrott/bedrägeri och av Försäkringskassan och polisen till utredningen överlämnade polisanmälningar och pågående utredningar gällande fusk inom assistansersättningen. Dessa har kompletterats med samtliga pågående återkravsärenden inom Försäkringskassan. För att få ytterligare underlag har utredningen även studerat 30 avslutade återkravsärenden. Kartläggningens resultat ger svar på frågan om hur fusket går till, om det finns gemensamma nämnare i ärendena, vad fusket kostat i de kända ärendena och hur fusket har upptäckts. Utredningens iakttagelser kompletteras med resultat från andra utredningar och rapporter som behandlar frågor inom utredningens område. Bland annat har utredningen under hand tagit del av resultat från en av Skatteverket genomförd nationell kontrollinsats avseende anordnare av personlig assistans. Även uppgifter från Socialstyrelsens tillståndsprovning gällande privata anordnare som ansöker om att yrkesmässigt få bedriva assistansverksamhet har studerats.

Försäkringskassans ansvar för handläggning och kontroll samt felaktiga utbetalningar avseende assistansersättningen redovisas och analyseras. En viktig källa är utredningens kartläggning men även tidigare utredningar och rapporter.

Kostnadsutvecklingen inom assistansersättningen redovisas med tidsserie från reformens start. Förklaringar bakom kostnadsutvecklingen ges och baseras på analys av data hämtat från olika statistikdatabaser bland annat från Försäkringskassan och Socialstyrelsen. Utredningen redovisar även de totala kostnaderna för de ärenden där fusk konstaterats liksom en styckkostnad för fuskärenden baserad på de fall som utredningen har kartlagt.

Utredningen har övervägt och prövat alternativa beräkningssätt när det gäller att beräkna omfattningen av fusk och oegentligheter men stannat för att använda den så kallade Expert elicitation-metoden som används av Ekonomistyrningsverket. När det gäller utredningens uppgift att redovisa omfattningen av överutnyttjande av assistansersättningen redovisas olika beräkningar bl.a. baserade på en analys av schablonbeloppets konstruktion, regionala skillnader i Försäkringskassans handläggning samt kostnadsutvecklingen över tid.

Utredningen har även som uppgift att redovisa om övervältring mellan huvudmän förekommer och hur stor andel av kostnadsutvecklingen som kan förklaras av denna. Utredningen redovisar sin bedömning av frågan baserad på analys av tidigare rapporter, vad som kan utläsas av verksamhetsstatistik från främst Socialstyrelsen samt en analys av de ekonomiska incitament som finns för en övervältring av kostnader från kommunsektorn till staten. Slutligen redovisar utredningen en sammanvägd bedömning av omfattningen av överutnyttjande av assistansersättningen och övervältring av kostnader mellan huvudmän samt de osäkerheter en sådan bedömning vilar på.

2 Historik och tidigare utredningar

Inledning

Utredningen har i uppdrag att besvara frågor om fusk, oegentligheter och överutnyttjande inom den statliga assistansersättningen. Särskilt ska faktorer bakom kostnadsutvecklingen analyseras och förklaras samt förekomsten av övervältring av kostnader mellan olika huvudmän. Mot bakgrund av utredningens begränsade uppdrag redovisas bakgrund och historik med fokus på insatsen assistansersättning och ska inte ses som en fullständig redovisning av hela det handikappolitiska reformarbetet. Av samma anledning koncentreras redovisningen av bakgrund och historik till frågor som rör kostnadsutvecklingen inom förmånen samt utredningar och beslut som rör fusk, oegentligheter och överutnyttjande inom välfärdssystemen i allmänhet där relevans finns för utredningens frågeställningar och för frågor som rör assistansersättningen i synnerhet.

Redovisningen inleds med en bakgrund till lagen om särskilt stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) där insatsen personlig assistans ingår samt lagen om assistansersättning (LASS)¹. Särskilt lyfts de utgångspunkter fram som redovisades vid den politiska behandlingen och som har haft påverkan på utformningen av regelverket. Under perioden från införandet år 1994 fram till nu har ett flertal lagändringar gjorts, de senaste trädde i kraft den 1 januari 2011. Flera lagändringar har haft som syfte att begränsa kostnadsutvecklingen men det finns även exempel på motsatsen där reformen breddats med utökade kostnader som följd. Därefter följer en motsvarande redovisning för området fusk, oegentligheter och överutnyttjande inom välfärdssystemen och den följs av en beskrivning av hur frågan om övervältring av kostnader mellan

¹ SFS 1993:387 respektive 1993:389, bestämmelserna i LASS är sedan 1 januari 2011 inarbetade i Socialförsäkringsbalken, främst 51 kapitlet.

huvudmän berörts av tidigare utredningar. Sist följer en kort redovisning av personlig assistans inom det kommunala utjämnings-systemet.

2.1 LSS-reformen och personlig assistans

2.1.1 Handikapputredningen

Hösten 1988 tillsatte regeringen en utredning med uppgift att behandla frågor om samhällets stöd till människor med funktionshinder. Utredningen antog namnet 1989 års handikapputredning². Handikapputredningen avlämnade sammanlagt sex betänkanden och redovisade sitt huvudbetänkande i juni 1991, *Handikapp – Välfärd – Rättvisa* (SOU 1991:46)³. Detta innehöll utredningens förslag till individuella stödinsatser där bland annat personlig assistans ingick som en del. Förslagen byggde i huvudsak på en tidigare redovisad omfattande kartläggning avseende situationen och behoven för personer med funktionshinder. Denna redovisades i lägesrapporten *Handikapp och välfärd?* (SOU:1990:19).

Utredningen tog eget initiativ till att lägesrapporten remitterades till 150 remissinstanser vilka avgav sina svar direkt till utredningen. Dessa remissynpunkter redovisade utredningen i en särskild översikt framställd inom utredningen: *Gjort och ogjort*. Detta underlag – tillsammans med andra utredningsinsatser – utgör grunden för huvudbetänkandet. Utredningen konstaterade att det rådde ojämlikhet mellan funktionshindrade och andra, att de handikappolitiska målen om jämlikhet och delaktighet inte nåtts och att funktionshindrade hade svårt att få inflytande över insatser och stöd i enlighet med sina behov. En annan konstaterad brist var att det så kallade miljörelaterade handikappbegreppet – att handikapp inte är någon egenskap hos den enskilde utan ett förhållande mellan

² Direktiv 1988:53 samt tilläggsdirektiv 1988:56 respektive tilläggsdirektiv 1990:24. I detta senare direktiv befriades utredningen från det så kallade nolldirektiven från år 1984 vilket innebar att utredningen var fri att föreslå åtgärder även om dessa skulle kunna medföra kostnadsökningar för statsbudgeten.

³ Handikapputredningens betänkanden är *Rätt till gymnasieutbildning för svårt rörelsehindrade ungdomar* (SOU 1989:54), *Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten* (SOU 1990:2), *Handikapp och välfärd?* (SOU 1990:19) samt huvudbetänkandet *Handikapp – Välfärd – Rättvisa* (SOU 1991:46) samt *En väg till delaktighet och inflytande – tolk för döva, dövblinda, vuxendöva, hörselskadade samt talskadade* (SOU 1991:97) samt slutbetänkandet *Ett samhälle för alla* (SOU 1992:52). Utredningen publicerade även rapporter för att belysa situationen för funktionshindrade.

skadan/sjukdomen och personens omgivning – inte fått genomslag i praktisk handling.

Utredningens slutsatser var att det krävdes kraftfulla åtgärder för att åstadkomma en förbättring; både generella och individuella insatser ansågs nödvändiga och en viktig åtgärd för att nå dit var lagstiftning. Utredningen föreslog att en ny lagstiftning för individuella stöd- och serviceinsatser skulle införas. Lagförslaget utformades som en rättighetslagstiftning som preciserade både den personkrets och de insatser lagen skulle ge rätt till. Grunden för denna utformning var erfarenheterna av den tidigare omsorgslagen som var en rättighetslagstiftning relaterade till den utveckling mot målstyrning, decentralisering och ramlagar som skett inom vård- och omsorgsområdet. Ramlagar sågs av utredningen som otillräckliga för personer med omfattande behov av stöd och service. Dessa personer ansågs behöva ett starkare skydd med preciserade rättigheter kombinerade med möjligheter till överklagande i högre instans. Ytterligare argument var att den nya lagstiftning som föreslogs delvis skulle ha samma personkrets som den tidigare omsorgslagen och utredningen såg det som uteslutet att försämra denna grupps rättigheter. Detta förhållande – menade utredningen – talade för att lagen borde utformas som en rättighetslag. Lagen skulle ses som en så kallad pluslag och komplettera de insatser som kan ges med stöd av hälso- och sjukvårdslagen och socialtjänstlagen. I den föreslagna lagen ingick rätten till personlig assistans.

Personlig assistans enligt utredningens förslag

Utredningen föreslog att en rätt till personlig assistans borde införas i lag. Denna typ av stöd fanns i flera kommuner och exempelvis Stockholmskooperativet för Independent Living (STIL) hade utvecklat formerna för en mer flexibel lösning inom socialtjänsten. För att minska olikheterna över landet behövdes en lagstiftning som utgår från rätten till ett personligt utformat stöd menade utredningen. Den enskilde skulle antingen kunna vara arbetsgivare eller kunna vända sig till kommunen för att få insatsen. Det skulle även vara möjligt att anlita andra organisationer som exempelvis kooperativ eller enskilda. Utredningen ansåg att kommunen skulle ha ett grundläggande ansvar för att tillhandahålla och finansiera insatsen personlig assistans men att socialförsäkringen skulle finan-

siera och komplettera det stöd som kommunerna ålades. Utredningen föreslog således ett delat ansvar.

Med personlig assistans avsåg utredningen att den enskildes behov av stöd och hjälp i alla situationer skulle kunna tillgodoses av ett begränsat antal personer. Den enskilde skulle ges ett avgörande inflytande över vem som skulle anställas som assistent och över när och hur hjälpen skulle ges. Bestämmande över den egna livssituationen var en avgörande förutsättning för förslaget utformning. Möjligheterna för den funktionshindrade att arbeta och studera skulle förbättras med förslaget. Andra möjligheter som kunde öppnas var att den funktionshindrade skulle kunna flytta ut från institution med stöd och hjälp av personlig assistans.

Handikapputredningen såg det delade ansvaret mellan kommunen och socialförsäkringen som en fördel. Kommunen kunde avlastas höga kostnader för stödinsatser för svårt funktionshindrade samtidigt som kommunens basansvar, bland annat för vikariekostnader vid sjukdom och möjligheter till samordning med andra insatser, möjliggjordes. Socialförsäkringen och försäkringskassorna hade redan stor erfarenhet av att bedöma individuella stöd- och vårdbehov inom handikappområdet och hade redan ett finansiellt ansvar inom området.

Utredningen ansåg att personkretsen för assistansersättning borde vara densamma som den som ingick i förslaget till LSS och föreslog både en nedre åldersgräns på 16 år och en övre gräns på 65 år för förmånen. Motiven till den nedre gränsen 16 år var att personlig assistans inte borde konkurrera med vårdbidraget som skulle behöva reformeras om gränsen sattes lägre. Den övre gränsen motiverades av att LSS inte avsåg stödbehov som kunde relateras till normalt åldrande. Utredningen ansåg dock att den som fått förmånen före 65-årsåldern borde få behålla den även efter detta datum⁴.

Betänkandet remitterades och kom därefter att utgöra en viktig grund för regeringens ställningstaganden.

⁴ 1989-års Handikapputredning, *Handikapp – Vålfärd – Rättvisa* (SOU 1991:46), s. 268–292.

2.1.2 Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) införs

I februari 1993 överlämnade regeringen propositionen om stöd och service till vissa funktionshindrade till riksdagen⁵. Denna innehöll förslag till införande av en ny rättighetslag; lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Rätten till personlig assistans reglerades i denna nya rättighetslag och ersättningsfrågorna kring reformen reglerades i en ny, särskild lag om assistansersättning (LASS).

Allmänna utgångspunkter för förslagen

I propositionen redogjorde regeringen för att det huvudsakliga underlaget till förslagen utgjordes av Handikapputredningens betänkanden. Hänvisningar gjordes till de kartläggningar som genomförts och dessa togs även som utgångspunkt för förslagen. Regeringen konstaterade att människor med allvarliga funktionshinder hade sämre livsvillkor än andra och att deras situation måste jämföras med villkoren för dem som saknar handikapp. Detta angavs vara motivet för att genomföra en lag med individinriktade insatser. De två viktigaste målen för handikappolitiken var valfrihet och integritet, dessa begrepp sågs som sammanlänkade då valfrihet stärker den enskildes integritet. I propositionen ställde sig regeringen bakom en kritisk bild av hur funktionshindrade och deras familjer uppfattat samhällets stöd och service.

Målet för handikappolitiken var att uppnå full delaktighet och jämlikhet. I propositionen framhölls att de offentliga åtgärderna måste vara inriktade på att människor med funktionshinder eller familjer med ett funktionshindrat barn ska kunna leva ett så normalt liv som möjligt. Båda föräldrarna skulle, om de ville, kunna ha kvar sitt förvärvsarbete, ha samma möjligheter som andra familjer att ha kvar sina vänner och odla sina intressen utanför hemmet. Det framhölls i propositionen att strävan skulle vara att människor med funktionshinder ges möjligheter till en god utbildning, att kunna ha förvärvsarbete, att ha en trygg och värdig bostad och att kunna delta i olika kultur- och fritidsaktiviteter. I propositionen redovisades också iakttagelser från en tidigare studie från Centrum för handikappforskning vid Uppsala universitet där olika hinder för

⁵ Prop. 1992/93:159.

funktionshindrade att uppnå inflytande studerats. Rapporten lyfte fram att hinder fanns i ”professionalism som blir till förmynderi och regelsystem utan flexibilitet”⁶. Strikta regelsystem, byråkratisk organisation, centrala beslut och starka professionella grupper utpekades i rapporten som hinder för enskilda människors möjligheter att styra över sin vardag. En slutsats som drogs i propositionen var att välfärdsstaten ibland tagit för lite hänsyn till individens önskemål och att människor med funktionshinder och deras familjer måste få större kontroll över sina liv. I propositionen framhölls även att lagen saknar detaljreglering vilket skulle främja flexibilitet. Verksamheten skulle vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmande och integritet. Som ett avgörande exempel på detta framhölls rätten att själv kunna välja sin personliga assistent.

Regeringens förslag till ny lagstiftning

En ny rättighetslag föreslogs införas för personer med svåra funktionshinder: Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Lagen föreslogs ersätta den tidigare omsorgslagen (1985:568) och elevhemslagen (1965:136). I propositionen följde regeringen Handikapputredningens förslag om en rättighetslagstiftning och gjorde samma bedömning av att svårt funktionshindrades rättigheter borde regleras i en särskild lag och att ramlagstiftning och decentralisering skulle kunna försvåra för denna grupp att få sina rättigheter tillgodosedda⁷. Remissinstanserna var i denna del splittade, särskilt från Svenska Kommunförbundet framfördes kritiska synpunkter mot konstruktionen.

Lagförslaget omfattade tre personkretsar som definierades på följande sätt:

1. Personer med utvecklingsstörning och personer med autism eller autismliknande tillstånd.
2. Personer med betydande och bestående begåvningsmässiga funktionshinder efter en hjärnskada i vuxen ålder, föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom.
3. Personer med andra och varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om dessa är stora och förorsakar betydande svårigheter i den

⁶ Prop. 1992/93:159, s. 44.

⁷ Ibid., s. 49.

dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd och service.

Remissinstanserna såg svårigheter när det gällde att tolka vilka personer som skulle komma att ingå i personkretsarna. Handikapporganisationerna var oroliga för en snäv tolkning och rättsvårdande instanser menade att tolkningssvårigheterna kunde lösas genom praxis men önskade en mer entydig definition än den utredningen föreslagit. Flera instanser pekade också på nödvändigheten av tillräcklig kompetens hos dem som skulle besluta om personkretstillhörighet.

I propositionen framhölls att den nya lagen i första hand borde syfta till att tillförsäkra personer med livslånga eller mycket långvariga funktionshinder det särskilda stöd som de behöver för att bygga upp och bibehålla levnadsvillkor som är likvärdiga med andra människors. Insatserna skulle därför i huvudsak riktas till barn, unga och vuxna i yrkesverksam ålder. De särskilda insatserna i lagen skulle förebygga eller minska följderna av funktionshinder. Genom dessa skulle barn och unga kunna ges förutsättningar för god fysisk och psykisk utveckling och i övrigt sådana uppväxtvillkor som betraktas som goda för barn och ungdomar. Insatserna till vuxna personer skulle grundas på behov som den enskilde själv finner angelägna att få tillgodosedda för att kunna leva ett så självständigt liv som möjligt. Andra viktiga utgångspunkter var anhörigas behov av att kunna leva ett aktivt och tryggt liv, ungdomars behov av frigörelse och vuxnas behov av vuxenrelationer.

I propositionen delade regeringen vissa av de farhågor som remissinstanserna framfört; att det är förenat med vissa svårigheter att definiera och avgränsa den nya lagens personkrets. Mot den bakgrunden ansågs det angeläget att den praktiska tillämpningen gavs särskild uppmärksamhet och blev föremål för uppföljning. Regeringen såg detta som ett uppdrag för Socialstyrelsen att utföra inom ramen för sin tillsyn⁸. I lagförslaget fanns tio särskilda insatser preciserade, både landsting, kommuner och staten fick ansvar för att erbjuda dessa. En av dessa insatser är rätten till personlig assistans. De insatser som föreslogs reglerades i 9 § LSS och formulerades på följande sätt:

⁸ Ibid., s. 58.

1. rådgivning och annat personligt stöd som ställer krav på särskild kunskap om problem och livsbetingelser för människor med stora och varaktiga funktionshinder,
2. biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans, till den del behovet av ekonomiskt stöd inte täcks av assistansersättning enligt lagen om assistansersättning,
3. ledsagarservice,
4. biträde av kontaktperson,
5. avlösarservice,
6. korttidsvistelse utanför hemmet,
7. korttidstillsyn för skolungdom över 12 år utanför det egna hemmet i anslutning till skoldagen samt under lov,
8. boende i familjehem eller i bostad med särskild service för barn och ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet
9. bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna,
10. daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder som saknar förvärvsarbete eller inte utbildar sig.

2.1.3 Utformningen av rätten till personlig assistans

I propositionen föreslog regeringen införandet av en rätt till personlig assistans eller ekonomiskt stöd till sådan assistans. Insatsen skulle vara ett personligt utformat stöd som ges i olika situationer av ett begränsat antal personer. Stödet skulle vara kopplat till personen och inte till någon verksamhet. Det framhölls att personer som dagligen är beroende av mycket omfattande hjälp och stödinsatser av mycket privat karaktär behöver ges ett avgörande inflytande över vem som ska ge hjälpen. Förmånen borde alltid övervägas som alternativ för unga till att bo kvar i föräldrahemmet och för vuxna att slippa bo på institution var andra argument som framfördes.

Personer över 65 år gavs i propositionen inte rätten till personlig assistans eller rätten att få behålla förmånen. Regeringen hänvisade till att det statsfinansiella läget inte medgav detta. Ingen nedre gräns för personlig assistans föreslogs. De argument som framfördes var att för barn med mycket omfattande behov av omvårdnads-service under hela dygnet kan personlig assistans vara av grundläggande betydelse. Det var också viktigt att assistansen anpassades till

familjens individuella behov och att barnets vårdnadshavare gavs ett avgörande inflytande över hur stödet skulle utformas. Socialstyrelsen hade år 1989 gjort en uppskattning av antalet barn som var mycket vårdkrävande och redovisade att detta gällde cirka 200 barn. Sammantaget gjorde regeringen bedömningen att det var omkring 7 000 personer som skulle kunna erhålla förmånen personlig assistans.

Regeringen föreslog inte ett delat ekonomiskt ansvar mellan kommunen och staten vilket var utredningens förslag och hänvisade till kritik från remissinstanserna som ansett detta komplicerat. För de personer som har grundläggande behov utöver 20 timmar i genomsnitt per vecka föreslog regeringen att staten skulle betala hela kostnaden. Motivet var att staten borde skapa ett system som avlastar kommunerna kostnader för mer omfattande insatser för personlig assistans. Förslaget var att försäkringskassorna (dåvarande Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna) skulle handha frågorna om ersättningen. Besluten om rätten till assistansersättning borde fattas av socialförsäkringsnämnderna och inte av enskild tjänsteman. Besvärsordningen föreslogs vara densamma som för övriga ärenden inom socialförsäkringen med dåvarande länsrätt, kammarrätt och Försäkringsöverdomstolen.

De begränsningar som utredningen föreslagit – stöd skulle inte utgå vid dygnsvila eller i samband med kommunal sysselsättning – blev inte regeringens förslag. Regeringen följde inte heller utredningens förslag till högsta belopp utan höjde det från 120 kronor till 170 kronor per utförd assistanstimme. Beloppet föreslogs fastställas årligen av regeringen efter förslag av Riksförsäkringsverket. Bestämmelserna om assistansersättning föreslogs regleras i en särskild lag om assistansersättning (LASS) medan övriga regler avseende personlig assistans reglerades i LSS.

Den totala bruttokostnaden för personlig assistans beräknade regeringen till 2 400 miljoner kronor räknat på helår. Beräkningen utgick från att reformen skulle omfatta omkring 7 000 personer och att det genomsnittliga behovet av assistans per person och vecka för dessa personer skulle uppgå till 40 timmar per vecka. Regeringen förutspådde en efterfrågeökning som beräknades till 700 miljoner kronor och kommunerna skulle avlastas kostnader motsvarande 1 730 miljoner kronor. Regeringen gjorde också bedömningen att kostnader för andra insatser skulle minska vilket ledde

fram till att nettokostnaden för reformen beräknades till 600 miljoner kronor.

Regeringen redovisade i propositionen att det fanns vissa svårigheter att beräkna kostnaderna för handikappreformen, bland annat mot bakgrund av svårigheterna att bedöma omfattningen av personkretsarna enligt LSS. Regeringen ansåg det som särskilt nödvändigt att personlig assistans blev föremål för kostnadsuppföljning och pekade på att det i detta sammanhang fanns möjligheter att överväga förändringar inom systemet med hänsyn till kostnadsutvecklingen. Kostnadsuppföljningen borde göras redan år 1995 menade regeringen och pekade på det naturliga i att Socialstyrelsen fick ansvar för denna. Uppföljningen borde göras i samarbete med Riksförsäkringsverket, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och andra berörda organ⁹. Regeringen anslog särskilda medel till uppföljning och utvärdering av reformen och gav Socialstyrelsen ett huvudansvar för denna¹⁰. Riksdagen biföll förslaget om reformen och lagstiftningen trädde i kraft den 1 januari 1994.

2.1.4 Problem med tillämpning leder till förtydliganden

Mycket snart efter införandet av assistansersättningen visade sig ett antal tillämpningsproblem. Dessa förhållanden ledde till ändringar av regelverket redan år 1995.

Socialstyrelsen förde i en utvärdering år 1994 fram att det uppstod problem i de fall där anhöriga skulle vara personlig assistent, exempelvis gällde problemen arbetstidsfrågor. Myndigheten föreslog att brukare inte skulle kunna vara arbetsgivare för en familjemedlem. En regeländring gjordes från februari år 1995 som innebar att assistansersättning endast skulle utgå till personliga assistenter som brukaren lever i hushållsgemenskap med om dessa är anställda av kommunen, ett kooperativ eller en annan fristående organisation. Andra förtydliganden av regelverket gjordes också beträffande arbetstidsfrågor.

Redan ett år efter införandet granskade Riksrevisionsverket (RRV) reformen utifrån dess intentioner och utfall. RRV lyfte fram att de som var målgruppen för reformen – funktionshindrade och deras organisationer – var positiva till reformens utformning. I

⁹ Prop. 1992/93:159, Bilaga 1, s. 161–162.

¹⁰ Ibid., regeringen anslog 3 miljoner kronor årligen under tre år för uppföljning och utvärdering av reformen.

övrigt fann RRV att intentioner och mål i LSS-propositionen var tämligen vida och oprecisa. Det var inte möjligt att ange bestämt vilka grupper som skulle vara berättigade till assistansersättning, vare sig utifrån lagen eller dess förarbeten. RRV ansåg att andra problem var att tillämpningen inte var enhetlig, det behövdes en tydligare reglering. Myndigheten ansåg också att en kommunalisering av reformen visserligen inte skulle medföra någon avgörande reduktion av kostnaderna men menade att det fanns andra fördelar med en sådan förändring. Generellt bör alltid beslut, verkställighet och ansvar för finansiering följas åt vilket inte var fallet med reformens konstruktion. RRV förutspådde också att kostnadsutvecklingen skulle fortsätta att stiga och att det inte var möjligt att åstadkomma en förändring av detta utan att göra inskränkningar i lagstiftningen. RRV anförde också att det inte går att förena en lagstiftning som ger enskilda mycket långtgående rättigheter och som har få begränsningar med en strikt begränsad kostnadsram¹¹.

Ett annat problem var att kostnaderna för reformen visade sig stiga mer än vad som beräknats. Regeringen konstaterade i budgetpropositionen för budgetåret 1995/96 att kostnaderna för statlig assistansersättning skulle komma att bli väsentligt högre än vad som beräknades när reformen genomfördes. Skälet för detta angavs främst vara att det genomsnittliga beviljade antalet timmar per vecka översteg det antal som beräknats.

2.1.5 Assistansutredningen

Mot bakgrund av kostnadsutvecklingen beslutade regeringen i april år 1995 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda finansieringen av och regelverket för reformen. Uppdraget var att lämna förslag till åtgärder som skulle leda till att kostnadsutvecklingen kunde brytas och att en förbättrad kostnadskontroll skulle kunna uppnås. Utredningen tog sig namnet Assistansutredningen. Uppdraget innebar i realiteten ett besparingskrav på 900 miljoner kronor eller – med hänsyn tagen till finansieringsprincipen – en besparing på 1,6 miljarder kronor för att också kunna täcka kompensationskrav från kommunerna¹².

¹¹ Riksrevisionsverket. *Assistansreformen – en granskning av den statliga assistansersättningen till funktionshindrade*. RRV 1995: 57. Stockholm: Riksrevisionen; 1995.

¹² Assistansutredningens betänkande *Kostnader för den statliga assistansersättningen* (SOU 1995:126), s. 16.

Assistansutredningen fullgjorde uppdraget och redovisade i december år 1995 alternativt utformade besparingar men hävdade också att dessa inte skulle kunna genomföras utan försämringar för svårt funktionshindrade. Ett besparingsförslag som redovisades av Assistansutredningen var att införa en nedre åldersgräns på 16 år för att få assistansersättning. Ett motiv var att det visat sig svårt för försäkringskassorna att skilja assistansbehov från vad som är normalt föräldraansvar¹³. Ett annat förslag var att dra in rätten till personlig assistans i skolverksamhet, daglig verksamhet och barnomsorg. Assistansutredningen problematiserade också huvudmannaskapet och gränsdragningen mellan staten och kommunen och förde fram förslaget om ett kommunalt huvudmannaskap. Utredningen framförde som argument att utformningen av reformen gav motiv för kostnadsförskjutningar mellan huvudmännen och att motiven för kontroller av kostnader som belastade någon annan var svaga. Utredningen förespråkade att kommunen ensam borde vara huvudman för all personlig assistans – det skulle säkerställa en framtida kostnadskontroll och kostnadseffektivitet. Incitamenten till kostnadsövervältring skulle försvinna och minska kommunernas motiv att omdefiniera andra kommunalt finansierade insatser till personlig assistans.

2.1.6 Kostnadsutvecklingen begränsas

Regeringen lade i mars 1996 fram en proposition som innehöll förslag som syftade till en ökad kostnadskontroll och vissa förtydliganden i regelverket. Assistansutredningens betänkande remissbehandlades inte, regeringen ansåg inte detta nödvändigt eftersom de förslag regeringen lade fram främst handlade om förtydliganden av regelverket. Mot bakgrund av den stora oro som Assistansutredningens förslag lett till framhöll regeringen också att man berett sitt förslag skyndsamt. Propositionen innehöll en mindre besparing på 215 miljoner kronor och regeringen hänvisade till att utredningen visat att det inte går att genomföra besparingar uppgående till 900 miljoner kronor utan att reformen och syftet med assistansreformen då skulle äventyras.

¹³ Detta hade även Handikapputredningen föreslagit år 1991. En granskning genomförd av Riksrevisionsverket (RRV) år 1995 *Assistansreformen – en granskning av den statliga assistansersättningen till funktionshindrade*, RRV 1995:57 visade att det fanns problem vid handläggningen av assistansersättning till barn.

Förtydliganden gjordes om vad som skulle bedömas vara grundläggande behov. Andra begränsningar som infördes gällde rätten till personlig assistans för tid i skola, barnomsorg och daglig verksamhet som drogs in. Endast om det fanns särskilda skäl kunde rätten ligga kvar. Utjämnings tiden föreslogs av regeringen förkortas från ett år till tre månader. I riksdagen ändrades detta till sex månader. Även rätten till personlig assistans för tid inom hälso- och sjukvård föreslogs tas bort. Regeringen kommenterade inte särskilt utredningens förslag om ett odelat huvudmannaskap för kommunen. Socialutskottet uttalade i ett tillkännagivande mot bakgrund av ett stort antal motioner att man inte ansåg att det fanns något underlag för att överväga en förändring av huvudmannaskapet. Riksdagen följde inte regeringens förslag i propositionen i alla delar när det gällde preciseringen av grundläggande behov eller förslaget att införa en bestämmelse att det normala föräldraansvaret skulle beaktas vid handläggningen av barns rätt till ersättning. Riksdagen ställde sig bakom förslaget att Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen borde få i uppdrag att utforma ett system för uppföljning av hur ansvars- och kostnadsfördelningen mellan stat och kommun utvecklades.

2.1.7 Flera kostnadsdämpande förslag

I maj 1997 återkom regeringen till riksdagen med en ny proposition som innehöll förslag som skulle dämpa kostnadsutvecklingen inom personlig assistans. Bakgrunden var att Riksförsäkringsverket (RFV) konstaterat att de tidigare vidtagna ändringarna inte fått önskvärd effekt. Det fanns även en arbetsgrupp inom regeringskansliet där bland andra företrädare från RFV ingick som hade följt utvecklingen och övervägt möjligheterna att föreslå ytterligare förändringar i reformen. En grund för dessa överväganden var Assistsansutredningens förslag. Redan i den ekonomiska vårpropositionen samma år aviserades förändringarna som därefter lades fram i särskild proposition: De första 20 timmarna skulle fortsättningsvis finansieras av kommunerna och i propositionen kom även förslaget om en schabloniserad ersättning. Denna kunde dock få överskridas med högst 12 procent om det fanns särskilda skäl. Regeringen bedömde att dessa förändringar skulle – i ett långsiktigt perspektiv – ge stabilitet och varaktighet i en reform som hade inneburit stora fördelar för den enskilde. Förändringarna föreslogs

träda i kraft den 1 november 1997 (kommunens ansvar för de 20 timmarna) respektive den 1 september 1997 (schablonersättningen). Riksdagen ställde sig bakom förslagen men det kan noteras att motioner fanns där det hävdades att det utökade kommunala ansvaret var ett steg på vägen mot en kommunalisering av reformen vilket ifrågasattes.

2.1.8 Socialstyrelsen förklarar kostnadsutvecklingens orsaker

Socialstyrelsen presenterade som resultat av sin uppföljning och utvärdering år 1997 i en rapport om assistansersättningen ett antal förklaringar till kostnadsutvecklingen¹⁴. Viktiga förklaringar angavs vara att ambitionsnivån vid behovsbedömningar och beslut hade höjts jämfört med tidigare, att oavlönade insatser från anhöriga blev synliga genom reformen och att antalet barn med assistansersättning blev fler än beräknat. Socialstyrelsen uppgav också i rapporten att kommunerna övervältrade kostnader till staten genom assistansersättningen. En annan iakttagelse var att kommuner tillämpade rätten till personlig assistans olika för personer som fyllt 65 år. Myndigheten framförde till regeringen att det borde övervägas om personer som fyllt 65 år skulle kunna få behålla rätten till sin assistans. I riksdagen väcktes flera motioner i frågan och riksdagen gjorde också ett tillkännagivande om att regeringen borde överväga att ge personer med personlig assistans rätten att behålla den även efter 65-års ålder.

2.1.9 Reformen breddas – 65-årsgränsen ändras

I december 1997 överlämnades slutbetänkandet *Bemötandet av äldre, trygghet, självständighet och värdighet* (SOU 1997:170) till regeringen¹⁵. Ett förslag i betänkandet var att de personer som har personlig assistans när de fyller 65 år skulle få behålla sin rätt även för tiden därefter. Förslaget mottogs väl av remissinstanserna men det fanns också sådana som var tveksamma och ansåg att de ekonomiska konsekvenserna noggrant behövde analyseras innan beslutet antogs. Svenska Kommunförbundet ansåg att förslaget brast vad gäller finansieringen.

¹⁴ Socialstyrelsen. *Vad kostade handikappreformen?*. Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1997:1. Stockholm: Socialstyrelsen; 1997

¹⁵ Utredningen för att kartlägga och analysera frågan om bemötande av äldre, dir. 1995:159.

I propositionen 2000/01:5 föreslog regeringen att personer som beviljats personlig assistans före 65 – års ålder ska ges rätten att behålla den men den beviljade tiden får inte utökas. Tvåårsomprövningar skulle inte göras för personer som är äldre än 65 år. Vid väsentligt ändrade förhållanden gavs Försäkringskassan dock rätt att initiera en omprövning för att minska eller dra in ersättningen. Förslaget trädde i kraft den 1 januari 2001 men det fanns övergångsbestämmelser kopplade till lagändringen. Regeringen angav att de ekonomiska effekterna av beslutet skulle komma att innebära en stegvis kostnadsökning fram till år 2025 varefter de skulle stabiliseras. För år 2001 beräknades ökningarna till 293 miljoner kronor och för år 2003 beräknas de uppgå till 500 miljoner kronor.

Det fanns även förslag i propositionen gällande provisoriska beslut; frågan hade utretts av Riksförsäkringsverket. Innehållet i ändringen var att en tjänsteman vid Försäkringskassan får fatta provisoriska beslut om dessa är gynnande och om socialförsäkringsnämnden överlämnat en sådan beslutanderätt till tjänstemannen. Motivet bakom ändringen var en önskan om att underlätta administrationen kring dessa beslut.

2.1.10 LSS-kommittén

En parlamentarisk kommitté, Assistanskommittén, tillsattes av regeringen i juli år 2004 med uppdrag att göra en bred översyn av den statliga assistansersättningen¹⁶. Regeringen gav därefter kommittén tilläggsuppdrag att analysera förutsättningarna för att införa krav på tillstånd för verksamheter med personlig assistans, att ta hand om Försäkringskassans rapport om *Reglering av kostnader och ekonomisk kontroll av den statliga assistansersättningen*¹⁷, att göra en bred översyn av LSS och LASS och se över vem som ska vara huvudman för LSS, 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. Utredningen fick sammanlagt sex tilläggsdirektiv och lade fram två delbetänkanden och ett slutbetänkande år 2008, *Möjlighet att leva som andra* (SOU 2008:77). När uppdraget bred-

¹⁶ Assistanskommittén, dir. 2004:107, dir. 2004:179, dir. 2005:66, dir. 2007:84 samt dir. 2007:109.

¹⁷ Riksförsäkringsverket. *Reglering av kostnader och ekonomisk kontroll av den statliga assistansersättningen*. Riksförsäkringsverket anser 2004:3. Borås: Riksförsäkringsverket; 2004

dades år 2006 till att omfatta en översyn av LSS och huvudmannaskapet för LSS bytte utredningen namn till LSS-kommittén.

Skärpta regler för utbetalning, användning och återbetalning av assistansersättning

Tilläggsdirektivet kommittén fick år 2007 syftade till att åstadkomma snabba förändringar när det gällde assistansersättningen i avvaktan på en samlad lösning. Kommittén hade framlagt ett delbetänkande år 2005 *God kvalitet i personlig assistans – ändamålsenlig användning av assistansersättning* (SOU 2005:100). Detta betänkande behandlades inte av regeringen eftersom kommittén därefter fått ett bredare uppdrag och det fanns skäl att avvakta slutsatserna i kommitténs slutbetänkande. Kommittén gjorde då bedömningen av de flesta verksamheter med personlig assistans fungerade väl. Denna bedömning återkom i delbetänkandet *Kostnader för personlig assistans – Skärpta regler för utbetalning, användning och återbetalning av assistansersättning* (SOU 2007:73) men kommittén konstaterade också att systemet måste förändras för att kunna behålla sin legitimitet. De problem kommittén hade uppmärksammat var att ”missbruk” av assistansersättningen diskuterats i olika sammanhang och att denna diskussion inte avtog med tiden. Varningar för att ersättningen använts till annat än kostnader för personlig assistans hade kommit redan när schablonersättningen infördes år 1997. Vissa enskilda anordnare hade använt en del av assistansersättningen som ”blivit över” sedan lönen och andra kostnader betalats till stora vinster eller fri konsumtion för brukare, så kallade ”trivselpengar”. Risken för sådan användning hade uppmärksamats även av Riksrevisionen i en rapport från år 2004 och även olika inslag i massmedia hade tagit upp dessa förhållanden¹⁸. Kommittén hade också noterat att det på verksamhetsnivå hade ackumulerats överskott som vissa enskilda anordnare omvandlat till stora vinster för ägare eller betalat tillbaka som obeskattade medel till brukare för fri konsumtion. Detta förfarande kunde leda till att den ersättningsberättigade påverkades av möjligheterna till ersättningar eller ekonomiska förmåner i stället för kvalitet i valet av assistansanordnare. När det gäller omfattningen av detta ”missbruk” hänvisade kommittén till att det var

¹⁸ Riksrevisionen. *Personlig assistans till funktionshindrade*. RiR 2004:7. Stockholm: Riksrevisionen; 2004.

svårt att bedöma, varken Riksrevisionen eller Riksförsäkringsverket hade heller givit något svar på den frågan. Kommittén genomförde en enkät till enskilda anordnare men resultatet blev svårtolkat. Kommittén föreslog förtydliganden av regelverket så att det klart skulle framgå att ersättningen endast får användas för kostnader för personlig assistans och förstärkta kontrollmöjligheter för Försäkringskassan. Förslagen ligger i huvudsak till grund för regeringens förslag till lagändringar.

Regeringens förslag till förtydliganden i regelverket

Regeringen överlämnade sina förslag till riksdagen i februari 2008¹⁹. Regelverket måste bli tydligare framhöll regeringen och pekade på att gällande regelverk saknade en tydlig reglering som angav att utbetald assistansersättning endast ska användas för kostnader för personlig assistans. Det betyder att assistansersättning i de fall den används till annat, exempelvis för fri konsumtion, enligt gällande regelverk inte används i strid med lagen utan snarare på ett felaktigt sätt i förhållande till intentionerna med assistansreformen. De problem kommittén redogjorde för, att missbruk förekommer men att omfattningen är svår att bedöma, är allvarliga och kan ytterst hota reformens legitimitet framhölls i propositionen. Regeringen pekade också på förhållandet att myndigheterna som betalat ut ersättningen står maktlösa inför situationer där de uppfattar att ersättningen används till annat än personlig assistans. Regeringen ansåg att det är angeläget att snarast möjligt åtgärda bristerna i uppföljningen och kontrollen av vad ersättningen används till men också att förtydliga regelverket och ge tydlig information om regler kring och syftet med assistansersättningen.

Regeringens förslag innebar att det i förordning skulle förtydligas att i kostnaden för egna personliga assistenter bör ingå sådana kostnader som har samband med anställningen och arbetet som personlig assistent. Regeringen avstod från att lägga in dessa förtydliganden i lagen vilket kommittén föreslagit. Regeringen ansåg också att gällande regelverk med sexmånadersperioder för utjämnning är tillräckligt för att kunna hantera frågor kring sparad assistansersättning, i denna fråga föreslog kommittén en mer flexibel utformning av regelverket. Vidare föreslogs att Försäkringskassans möjligheter till uppföljning och kontroll måste förbättras. Den som

¹⁹ Prop. 2007/08:61.

får assistansersättning måste kunna redovisa hur ersättningen har använts och på heder och samvete kunna intyga vem som utfört denna och kostnaderna för tjänsten. Regeringen föreslog även att om brukaren inte använt hela assistansersättningen för att köpa assistans eller betala kostnader för assistans ska den delen betalas tillbaka till Försäkringskassan senast vid slutavräkningen. Flera remissinstanser var kritiska till detta förslag från kommittén och menade att brukaren kunde hamna i problem och att tillsyn och tillstånd i stället borde lösa de problem som finns. En annan synpunkt från remissinstanserna var att återkravet i stället borde riktas mot anordnaren om ersättningen gått direkt dit. Regeringen föreslog också en informationssatsning om vilka regler som gäller för utbetalning, användning och återbetalning av assistansersättning. Satsningen borde också innehålla information om syfte och mål med assistansersättningen och vilka krav som ställs på arbetsgivare vid anställning av personliga assistenter. Regeringen gjorde bedömningen att de presenterade förslagen skulle säkerställa att brukare väljer assistansanordnare utifrån kvalitet och inte utifrån ekonomiska förmåner. Hur stora de ekonomiska effekterna beräknades bli av återbetalningskravet var svåra att bedöma och ingen uppskattning gjordes i propositionen. Den nya lagen trädde i kraft 1 juli 2008.

LSS-kommitténs slutbetänkande och förslag

LSS-kommittén hade i uppdrag av regeringen att göra en bred översyn av LSS och förmånen personlig assistans. Den centrala frågan var hur LSS – inklusive personlig assistans – fungerade som redskap för att uppnå de handikappolitiska målen.

LSS-kommittén redovisade i sitt slutbetänkande flera förslag syftande till att stärka och förtydliga lagstiftningen inom området och tog även ställning till att en fortsatt rättighetslagstiftning var nödvändig för att tillvara målgruppens intressen²⁰. Kommittén föreslog att en ny lag skulle ersätta LSS, bestämmelserna om assistansersättning i dåvarande LASS skulle inarbetas i denna nya, föreslagna lag. Tillsynen skulle stärkas och tillståndskrav skulle införas för enskilda som bedriver yrkesmässig verksamhet med personlig assistans. Ett annat förslag var att barnperspektivet skulle stärkas i

²⁰ LSS-kommittén, *Möjlighet att leva som andra – Ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsbinder* (SOU 2008:77).

lagstiftningen och flera förslag lades fram syftande till att förstärka skydd för barn och stärka deras rätt till inflytande. Kommittén föreslog även ett samlat statligt huvudmannaskap för personlig assistans och assistansersättningen.

Kommitténs argumentation när det gäller huvudmannaskapet utgick ifrån att det delade huvudmannaskapet för personlig assistans hade medfört vissa problem. Ett sådant var att kommunernas ansvar omfattade vissa inslag som de inte hade kontroll över. De måste till exempel bidra till finansieringen av assistansersättning även åt personer som de själva inte har utrett och de måste också i vissa fall bidra med vikarier eller sjuklöneersättning åt enskilda assistansanordnare. Till detta kom risker för administrativt dubbelarbete hos stat och kommuner. Kommitténs förslag blev att staten skulle ha ett samlat huvudmannaskap för beslut om och finansiering av insatsen personlig assistans. Ett annat förslag var att regeringen borde, vid uppföljningen av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken år 2010, särskilt uppmärksamma den delade ansvarsfördelningen med olika huvudmän inom och utom LSS-området och att regeringen borde följa upp och utvärdera effekterna av statligt huvudmannaskap för personlig assistans.

Regeringens förslag om förstärkt tillsyn och införande av tillståndsplikt

Regeringen lade fram propositionen 2009/10:176 i mars år 2010 och hänvisade där till LSS-kommitténs förslag men även till tidigare rapport från Riksrevisionen som bl.a. föreslog åtgärder både på kort och lång sikt som skulle kunna förbättra möjligheterna till kontroll²¹. Regeringen behandlade i propositionen endast vissa av kommitténs förslag och hänvisade till att den lågkonjunktur som inträffat under hösten år 2008 påtagligt förändrat förutsättningarna för genomförande av reformer. Bland de förslag regeringen gick vidare med märks kommitténs förslag om tillståndsgivning och förbättrade förutsättningar för tillsyn i syfte att stärka kvaliteten i den personliga assistansen. Vidare lade regeringen fram flera förslag syftande till ett förstärkt barnperspektiv och kostnadsdämpande förslag gällande handläggning av dubbel assistans. Regeringen fastslog även i propositionen att det fanns skäl att fortsatt uppmärksamma kostnadsutvecklingen för bl.a. den personliga assistansen så

²¹ Riksrevisionen. *Personlig assistans till funktionshindrade*. RiR 2004:7. Stockholm: Riksrevisionen; 2004.

att inte dess långsiktiga hållbarhet hotas. Regeringen gick inte vidare med kommitténs förslag till förtydliganden av rätten till personlig assistans för andra personliga behov men gav Försäkringskassan i uppdrag att rapportera om enhetligheten i sina beslut. Socialstyrelsen gavs ansvar för såväl den utökade tillsynen och tillståndsgivningen och ett uppdrag att ta fram ett instrument för bedömning av behoven av personlig assistans. Statskontoret fick i uppdrag att utreda säkerheten i utbetalningen av assistansersättningen. Propositionen innehåller även förslag gällande kommunala insatser. Med de förslag som presenterades i propositionen har LSS-kommitténs förslag delvis behandlats, övriga förslag bereds inom Regeringskansliet.

2.2 Fusk, oegentligheter och överutnyttjande

Redovisningen tar här sin utgångspunkt i fusk, oegentligheter och överutnyttjande i välfärdssystemet i allmänhet och i personlig assistans i synnerhet.

Regeringen tillkallade i maj 2005 en delegation (Delegationen mot felaktiga utbetalningar, FUT-delegationen) med uppdrag att utgöra ett samverkansorgan för åtgärder mot felaktiga utbetalningar från de offentliga försäkrings- och bidragssystemen. Uppdraget innehöll också att lämna förslag till enhetliga metoder för att på en övergripande nivå mäta omfattningen av oegentligheter över tid samt lämpliga mål och resultatindikatorer för arbetet med att minska sådana företeelser. I arbetet har 16 myndigheter, däribland Försäkringskassan, deltagit. Delegationen redovisade sina slutsatser i betänkandet *Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (SOU 2008:74). Delegationen har även producerat 10 rapporter som belyser olika aspekter av fusk och oegentligheter²².

²² FUT-delegationen producerade sammanlagt 10 rapporter: Rapport 1: Från risk till mål och resultat, 2: Orsaker till felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd från kommunen, 3: Riskhantering inom trygghetssystemen – vägledning från FUT-delegationen, 4: Anmälan vid misstanke om brott mot trygghetssystemen – vägledning från FUT-delegationen, 5: Varför blir det fel? Orsaker till felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen, 6: Vem fuskar och varför? Om attityder till bidragsfusk i Sverige, 7: Vad kostar felen? Omfattning av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen, 8: Hur tryggar vi trygghetssystemen i Norden? Orsaker, omfattning, attityder och kontroller – en jämförelse mellan de nordiska länderna, 9: Hur tryggar vi trygghetssystemen? Kontroller och kontrollmetoder och 10: Varför söks inte anvisad plats?

Regeringen tillsatte i maj 2005 en utredning med uppdrag att utreda behovet av en mer modern och ändamålsenlig straffrättslig reglering i fråga om oegentligheter vid utbetalningar från välfärdssystemen. I utredningsuppdraget ingick också att införa en anmälningsskyldighet för berörda myndigheter och arbetslöshetskassor vid misstanke om brott rörande ersättningar och bidrag. Utredningen (Bidragsbrottsutredningen) överlämnade i april 2006 betänkandet *Bidragsbrott* (SOU 2006:48). Regeringen lade herefter fram förslag om en lag med straffbestämmelser som är anpassade till de särskilda förutsättningar som råder vid utbetalningar av bidrag och andra ekonomiska förmåner från välfärdssystemen. Syftet med lagen angavs vara att minska antalet felaktiga utbetalningar och att stärka tilltron till välfärdssystemen. Bidragsbrottslagen (2007:612) trädde i kraft den 1 augusti 2007.

Regeringen tillsatte i september 2005 en utredning (2005:års informationsutbytesutredning) med uppdrag att pröva om det är lämpligt att vissa utökade möjligheter till elektroniska informationsutbyten mellan myndigheter införs. Utredningen presenterade betänkandet *Utökat elektroniskt informationsutbyte* (SOU 2007:45) och regeringen lade fram propositionen *Underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (prop. 2007/08:48) i januari 2008. Förslaget var att det i en särskild lag införs bestämmelser om underrättelseskyldighet för vissa myndigheter. Lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen i trädde i kraft den 1 juni 2008.

Regeringen gav den 5 mars 2009 i uppdrag åt 11 myndigheter, däribland Försäkringskassan, att delta i ett samverkansuppdrag om utveckling av metoder för och redovisning av resultat av arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Ekonomistyrningsverket (ESV) gavs en samordnande roll i arbetet och det har överlämnats en gemensam skrivelse till regeringen i februari åren 2010 och 2011. Myndigheternas arbete ska årligen rapporteras till regeringen.

I februari 2011 överlämnades den senaste rapporten till regeringen. Där redovisades en riskbedömning för assistansersättningen när det gäller felaktiga betalningar²³. Ett osäkerhetsintervall redovisades som var framtaget av de experter som gjorde bedömningen. De redovisade att felet kunde ligga mellan 1,8–27,6 procent av de utbetalade medlen. I pengar skulle detta motsvara ett intervall mel-

²³ I arbetet med riskbedömningar används en metod, Expert Elicitation som kommer fram till en procentsats av felaktiga betalningar.

lan 309 miljoner kronor – 4 859 miljoner kronor. Experternas sammanvägda bedömning av storleken på för mycket utbetald assistansersättning är 12,2 procent av totalt utbetalt belopp (vilket uppgick till 17 636 miljoner kronor) eller 2 147 miljoner kronor. Av denna summa bedöms 7,0 procent bestå av avsiktliga fel från allmänheten, 1,7 procent oavsiktliga fel från allmänheten och 3,5 procent oavsiktliga fel från myndigheten²⁴.

Riksrevisionen publicerade i maj 2011 en effektivitetsgranskning där myndigheternas insatser mot bidragsbrott granskades. Myndighetens slutsats är att arbetet som bedrivs inte är effektivt och att det inte heller skett någon tydlig förbättring sedan bidragsbrottslagen infördes år 2007. I denna granskning ingick även Försäkringskassan.²⁵

2.3 Övervältring av kostnader mellan huvudmän

Socialstyrelsen hade redan vid reformens ikraftträdande i uppdrag att följa och utvärdera reformen och publicerade tidigt flera rapporter. Myndigheten uttalade sig redan år 1995 om kostnadsförskjutningar mellan kommunen och staten. Myndigheten skulle förklara varför antalet assistanstimmar ökat mer än förväntat²⁶. En viktig förklaring ansågs vara svårigheterna att avgränsa personlig assistans mot insatser enligt annan lagstiftning. Personlig assistans kan ersätta bland annat hemtjänst, vårdartjänst och resurspersoner i barnomsorgen. Socialstyrelsen pekade också på vikten av att den enskilde brukaren gavs information om samtliga insatser som finns att tillgå för att tillgodose behoven av stöd genom LSS och annan lagstiftning.

Riksrevisionsverket såg också redan år 1995 problem med det delade huvudmannskapet och ansåg att det fanns skäl att överväga ett samlat finansiellt ansvar för kommunerna för assistansersättningen²⁷. Framförallt kritiserades reformens konstruktion som inte gav ett samlat ansvar för beslut, verkställighet och finansiering. Om

²⁴ Ekonomistyrningsverket. *Gemensam skrivelse, Samverkansuppdrag om felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2010*. 2011:11. Stockholm: Ekonomistyrningsverket; 2011, s. 89–90.

²⁵ Riksrevisionen. *Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?*. RiR 2011:20. Stockholm: Riksrevisionen; 2011

²⁶ Socialstyrelsen, *Den statliga assistansersättningen – varför så många timmar?*. Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1995:3. Stockholm: Socialstyrelsen; 1995

²⁷ Riksrevisionsverket. *Assistansreformen – en granskning av den statliga assistansersättningen till funktionshindrade*. RRV 1995: 57. Stockholm: Riksrevisionen; 1995.

så vore fallet skulle det finnas incitament för en god kostnadskontroll och för den framtida kostnadsutvecklingen.

Assistansutredningen konstaterade i sitt betänkande att kommuner i vissa fall hade agerat så att svårt funktionshindrade sökt och fått assistansersättning i stället för en annan insats som kommunen borde ha stått för²⁸. Utredaren gjorde dock den bedömningen att detta ännu inte fått någon stor betydelse för kostnadsutvecklingen men såg att det fanns en avsevärd risk för att det i framtiden skulle kunna bli stora kostnadsförskjutningar från kommuner till staten. Som skäl angavs regelsystemets konstruktion, svaga instrument och bristfälliga incitament för kontroll av beviljade medel och att de användes på rätt sätt. Socialutskottet ansåg sig också kunna konstatera att vissa förskjutningar i ansvars- och kostnadsfördelning mellan staten och kommunerna hade skett. Exempel som gavs var att vissa kommuner anpassade eller gjorde om boenden för funktionshindrade främst i syfte att erhålla statlig assistansersättning. Andra exempel utskottet redovisade var att personliga assistenter utnyttjades i den kommunala hemtjänsten och att medel för assistans utnyttjades på ett felaktigt sätt²⁹.

Regeringen berörde frågan om övervältring och konstaterade att det är kommunerna som ska bära det grundläggande ansvaret för personlig assistans och att det är viktigt att den enskildes önskemål om och inflytande över det stöd och service han eller hon behöver får styra vilken insats som ska ges. Regeringen ansåg dock att det är mer troligt att enskildas önskemål om just personlig assistans låg bakom ökningen än att kommunerna medvetet sökt omdefiniera behovet och därmed insatsen³⁰.

LSS-kommittén behandlade frågan om kostnadsförskjutningar mellan olika huvudmän i sitt slutbetänkande *Möjlighet att leva som andra* (SOU 2008:77). Inledningsvis påpekade kommittén att regelverkets utformning i LSS är utformat så att en person som uppfyller vissa kriterier har rätt till en viss insats om behovet inte tillgodoses på annat sätt. Formuleringen skiljer sig från vad som gäller för insatser enligt socialtjänstlagen där individen har rätt till stöd om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Av detta följer att den som uppfyller kriterierna för assistansersättning i praktiken har valfrihet mellan personlig assistans och andra alternativa insatser. Att det förekommer kostnadsförskjutningar är därför inget

²⁸ Assistansutredningen behandlas under avsnitt 1.1.5, s. 11ff.

²⁹ Socialutskottets betänkande SoU 1995/96: SoU 15, s. 28–29.

³⁰ Ibid., s. 3 där utskottet refererar proposition 1996/97:146.

anmärkningsvärt om den beror på att enskilde själv väljer att ansöka om assistansersättning. Sådana kostnadsförskjutningar, menade kommittén, är helt i linje med reformens intentioner. Problemet uppstår när det handlar om avsiktliga överskjutningar av kostnader. Sådana är svåra att belägga och kvantifiera framhöll kommittén, men pekade på möjligheten att närmare studera hur alternativa stödinsatser utvecklats. Kommittén genomförde en samkörning av LSS- och LASS-registren i syfte att se om det fanns samband dem emellan. Tanken var att om en kommun hade höga kostnader för LSS så borde samma kommun ha få personer med personlig assistans och omvänt. Samkörningen visade på ett svagt positivt sådant samband men utredningen betecknade det som nästan försumbart. Viktigt var dock att sambandet gick i motsatt riktning; en kommun med höga kostnader för LSS hade även höga kostnader för LASS. Kommittén tog också upp problemet med vård i livets slutskede. I stället för vård på ett vårdhem eller i hemmet med hemsjukvård står den personliga assistansen för insatser som läkare definierar som egenvård. LSS-kommittén gjorde en databearbetning för att se om detta var fall med kostnadsförskjutningar men fann få personer som haft personlig assistans kortare tid än ett år innan de avlidit.

LSS-kommittén kom fram till att det är tydligt att när det handlar om kostnadsförskjutningar öppnar regelverket för att den som uppfyller kriterierna för personlig assistans har rätt till denna när behovet inte tillgodoses på annat sätt. Det innebär att den enskilde har rätt till assistans även när andra huvudmän inte uppfyller sina skyldigheter. LSS-kommittén hävdade också att ett faktum som kan ha betydelse är att kommuner har hårdare budgetrestriktioner än Försäkringskassan; detta framfördes även av Riksrevisionen när myndigheten granskat assistansersättningen.³¹ Kommunen har stora krav på att uppnå en budget i balans medan Försäkringskassans restriktioner är mer indirekta. Samtidigt har kommunerna helt andra handlingsmöjligheter än Försäkringskassan, eftersom kommunerna kan avstå från att utveckla och erbjuda alternativa stödformer.

Socialstyrelsen analyserade kostnadsutvecklingen inom LASS ur ett samhällsekonomiskt perspektiv år 2008 och menade att det går att urskilja omfördelningar av kostnader mellan olika huvudmän i den officiella statistiken. Assistansersättningen föreföll ha ersatt

³¹ Riksrevisionen. *Personlig assistans till funktionshindrade*. RiR 2004:7. Stockholm: Riksrevisionen; 2004.

den kommunala hemtjänsten enligt socialtjänstlagen, för både yngre och äldre personer med funktionsnedsättning. Antalet personer med kommunal personlig assistans enligt LSS hade också minskat. Detta var också delvis en förväntad utveckling som förutsattes vid införandet av LASS. Myndigheten drog slutsatsen att de restriktioner som gäller för beviljande av personlig assistans föreföll tillämpliga. Men Socialstyrelsen pekar på ett litet antal kommuner som i statistiken skiljde ut sig. I sju kommuner hade 22–25 procent av dem som bodde i bostad med särskild service samtidigt assistansersättning. Som jämförelse nämndes att i nära 50 av de kommuner som hade motsvarande lösning var det högst tre procent som kombinerade särskilt boende med assistansersättning.

En svårbedömd fråga när det gäller övervältring av kostnader är om resurser och utbud till andra insatser inom kommuner och landsting har minskat och att detta bidragit till en ökning av personlig assistans. De kompletterande stödinsatserna som kunde vara ett alternativ erbjuds inte alls eller har bristande resurser vilket gör dem oattraktiva att välja. Socialstyrelsen pekade i rapporten på att det i officiell statistik finns signaler om att antalet serviceboenden har minskat och att resurser för rehabilitering och habilitering har minskat kraftigt. Den slutsats som drogs var att mycket talade för att ett förändrat utbud av insatser från kommun och landsting har bidragit till kostnadsökningen för assistansersättningen³².

2.4 Assistansersättningen och kommunal kostnadsutjämning

Frågor om kommunal kostnadsutjämning har utretts vid ett flertal tillfällen från början av 1990-talet. Våren 1999 tillsattes en arbetsgrupp inom Socialdepartementet med uppgift att utforma ett förslag till ett statsbidrag för utjämning mellan kommuner av kostnader för verksamhet enligt LSS. Arbetsgruppen såg inte någon grund för kostnadsutjämning som utgick från strukturella faktorer då kostnadsskillnaderna i första hand beror på individuella behov och på att verksamheten har koncentrerats till vissa kommuner. Även nytillkommande verksamhet var ojämnt fördelad eftersom det inte finns underlag att bygga upp specialresurser i varje kommun.

³² Socialstyrelsen. *Personlig assistans enligt LASS ur ett samhällsekonomiskt perspektiv*. Stockholm: Socialstyrelsen; 2008, s. 89–115.

Regeringen tillsatte i december 2000 en parlamentarisk kommitté för att utreda hur utjämningen skulle ske för kostnadsskillnader mellan kommuner avseende verksamhet enligt LSS. De förslag som lades fram i betänkandet *Utjämning av LSS-kostnader* (SOU 2002:13) innebar att en grundläggande strukturkostnad skulle beräknas för varje kommun med vissa justerande inslag. Två finansieringsmodeller presenterades, en genomsnittsmo- dell och en bruttomodell. Efter ytterligare beredningsarbete infördes den 1 mars 2004 en nationell kostnadsutjämning för verksamhet enligt LSS. Majoriteten av remissinstanserna förordade inte den modell som regeringen beslutade sig för att lägga fram, den s.k. genomsnittsmo- dell. Remissinstanserna hade även synpunkter på syste- mets utformning som skulle kunna leda till en minskad effektivitet och vara möjligt att påverka (personalkostnadsindex).

Regeringen tillsatte en ny utredning (LSS-utjämningskommit- tén) i januari 2006; utredningen fick tilläggsdirektiv 2007. Uppdra- get var att följa upp och se över kostnadsutjämningsystemet för kommunernas LSS-verksamhet och vid behov föreslå förändringar på såväl kort som lång sikt. Utredningen publicerade ett delbetän- kande *Uppföljning av kostnadsutjämnningen för kommunernas LSS- verksamhet* (SOU 2006:69) och slutbetänkandet *Utjämning av kommunernas LSS-kostnader – översyn och förslag* (SOU 2007:62).

Utredningen föreslog vissa justeringar av systemet utifrån den uppföljning som genomförts men fastslog att underlaget för LSS-beräkningarna är påverkbara eftersom det utgörs av beslut om insatser som kommunerna själva beslutat om och beräkningarna av varje kommuns personalkostnadsindex baseras på de kostnader som kommunen rapporterat in till SCB i räkenskapssammandraget. Utredningen föreslog mot denna bakgrund att LSS-utjämningen inte bör överföras som en delmodell till kostnadsutjämningsyste- met men bör bli föremål för löpande uppföljning och utvärdering.

3 Nu gällande bestämmelser

Inledning

Detta kapitel är en genomgång av nu gällande bestämmelser om personlig assistans och assistansersättning. Personlig assistans är en av tio insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, medan assistansersättning avser det ekonomiska ansvaret som staten, genom Försäkringskassan, har för viss assistans.

Grundbestämmelserna om insatsen personlig assistans finns i LSS, medan bestämmelserna om assistansersättning sedan den 1 januari 2011 finns i socialförsäkringsbalken, SFB. Utöver dessa två huvudförfattningar finns även förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förordningen (1993:1091) om assistansersättning och dåvarande Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1993:24) om assistansersättning. Dessutom finns flera lagar som indirekt har betydelse för assistansersättningen och utredningens uppdrag, såsom bidragsbrottslagen (2007:612), lagen (1970:943) om arbetstid i husligt arbete, offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), personuppgiftslagen (1998:204) och lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Försäkringskassan har i vissa avseenden utfärdat allmänna råd. Dessa råd är inte bindande, men eftersom de används av Försäkringskassans handläggare får de ändå konsekvenser vid tillämpningen av lagarna.

Det övergripande syftet och målet med reformen har redogjorts för i avsnitt 2.1. Dessa mål och syften ska vara vägledande för all verksamhet enligt LSS, således även när det gäller personlig assistans och assistansersättning. Verksamheten ska enligt 5 § LSS främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet och målet ska vara att den enskilde får möjlighet att leva som andra. Verksamheten ska enligt 6 § LSS vara av god kvalitet och bedrivas i

samarbete med andra berörda samhällsorgan och myndigheter. Den ska vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet och den enskilde ska i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges. Kvaliteten i verksamheten ska systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras och i verksamheten ska det finnas den personal som behövs för att ett gott stöd och en god service och omvårdnad ska kunna ges. När personlig assistans lämnas åt barn så ska enligt 6 a § LSS barnets bästa särskilt beaktas.

Enligt 7 § LSS ska den enskilde genom de insatser som beviljas tillförsäkras goda levnadsvillkor. Insatserna ska vara varaktiga och samordnade. De ska anpassas till mottagarens individuella behov samt utformas så att de är lätt tillgängliga för de personer som behöver dem och stärker deras förmåga att leva ett självständigt liv.

3.1 Förutsättningar för att få personlig assistans och assistansersättning

3.1.1 Vem har rätt till personlig assistans?

För att få personlig assistans måste den sökande tillhöra någon av de tre personkretsar som anges i 1 § LSS. Personer med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd tillhör personkrets 1, personer med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom tillhör personkrets 2 och personer med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande tillhör personkrets 3, om funktionshindren är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service.

Av 9 a § LSS framgår att den sökande för att ha rätt till personlig assistans, utöver att tillhöra lagens personkrets, måste ha ett stort och varaktigt funktionshinder som innebär att han eller hon behöver hjälp med sin personliga hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade (grundläggande behov). Personlig assistans ska vara ett personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer.

Den som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov har enligt 9 a § andra stycket LSS även rätt till

personlig assistans för andra personliga behov om behoven inte tillgodoses på annat sätt. Av förarbetena till lagen (prop. 1992/93:159 s. 64 och 172) framgår att insatsen personlig assistans ska vara förbehållen krävande eller i olika avseenden komplicerade situationer, i regel av mycket personlig karaktär. Avgörande bör vara att den enskilde behöver personlig hjälp för att klara sin hygien, för att klä sig och klä av sig, för att inta måltider eller för att kommunicera med andra. Avsikten bör emellertid vara att assistansen därutöver också ska ges i andra situationer där den enskilde behöver kvalificerad hjälp och som ingår i det dagliga livet, t.ex. om personen behöver hjälp för att komma ut i samhället, för att studera, för att delta i daglig verksamhet eller för att få eller behålla ett arbete. I förarbetena finns ingen definition av vad som kan utgöra andra personliga behov, utan det anges att om kommunen beviljar personlig assistans bör stödet beviljas i sådan omfattning att den enskildes hela behov av personliga stödinsatser kan tillgodoses, även sådant stödbehov som sett för sig kanske inte skulle ge rätt till personlig assistans. (Prop. 1992/93:159 s. 175) Frågan om vad som kan anses utgöra andra personliga behov är inte heller behandlad i praxis.

För att en viss insats ska kunna nekas den funktionshindrade på grund av att behovet tillgodoses på annat sätt, ska behovet också faktiskt tillgodoses på annat sätt. Det räcker således inte att, som enligt socialtjänstlagen (2001:453), behovet kan tillgodoses på annat sätt. (Prop. 1992/93:159 s. 172) Som ovan nämnts anger de övergripande bestämmelserna också att den enskilde genom lagens insatser ska tillförsäkras goda levnadsvillkor, medan den enskilde enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen endast behöver tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

Den som har behov av mer än en personlig assistent samtidigt, har enligt 9 a § fjärde stycket LSS rätt till två eller flera assistenter om möjligheterna att få bidrag enligt lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m., eller hjälpmedel enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), har utretts. Av förarbetena (prop. 2009/10:176 s. 75) framgår att det endast är en utredningsskyldighet. Den enskilde kan, trots att hjälpmedel eller bostadsanpassningsbidrag beviljats, välja att behoven i stället ska tillgodoses med hjälp av flera assistenter.

3.1.2 Vem har rätt till assistansersättning?

En försäkrad som uppfyller det som krävs för att beviljas personlig assistans enligt 9 § 2 LSS kan enligt 51 kap. 2 och 3 §§ SFB för sin dagliga livsföring få assistansersättning för kostnader för sådan personlig assistans om han eller hon behöver personlig assistans i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan för sina grundläggande behov.

3.1.3 Särskilt om äldre brukare

Personlig assistans och assistansersättning lämnas för tid efter att brukaren har fyllt 65 år endast om insatsen har beviljats innan han eller hon har fyllt 65 år, eller om ansökan inkommer till kommunen eller Försäkringskassan senast dagen före 65-årsdagen och därefter blir beviljad (51 kap. 8 § SFB och 9 b § LSS). Antalet assistanstimmar får inte heller utökas efter det att brukaren fyllt 65 år (51 kap. 10 § SFB och 9 b § LSS). Avseende assistansersättning får omprövning enligt 51 kap. 12 § SFB bara ske vid väsentligt ändrade förhållanden, dvs. det ska inte längre göras en tvåårsomprövning. Vad som avses med tvåårsomprövning redogörs för i avsnitt 3.4.2.

3.1.4 Insatser som kan begränsa assistansersättningen

Huvudregeln, som anges i 106 kap. 24 § SFB, är att assistansersättning inte lämnas för tid när brukaren vårdas på en institution som tillhör staten, en kommun eller ett landsting, vårdas på en institution som drivs med bidrag från staten, en kommun eller ett landsting, bor i en gruppbostad, eller vistas i eller deltar i barnomsorg, skola eller daglig verksamhet enligt 9 § 10 LSS.

Enligt 106 kap. 25 § SFB kan emellertid assistansersättning lämnas även under tid när den funktionshindrade vårdas på sjukhus under en kortare tid eller deltar i barnomsorg, skola eller daglig verksamhet enligt 9 § 10 LSS om det finns särskilda skäl. Särskilda skäl kan enligt förarbetena (prop. 1995/96:146 s. 15) föreligga exempelvis i situationer, där den enskildes funktionshinder skapar särskilda svårigheter att kommunicera med andra än sin eller sina personliga assistenter eller där det med hänsyn till den funktionshindrade personens hälsotillstånd är viktigt att den personliga assistenten finns till hands. Det kan också finnas situationer, där

funktionshindret gör det särskilt angeläget att den assistansberättigade har ett starkt begränsat antal personer knutna till sig.

Enligt 51 kap. 5 § SFB lämnas inte heller assistansersättning för sjukvårdande insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). Däremot kan man få assistans för egenvård, vilket innebär att en bedömning måste göras av vad som utgör sjukvård och vad som utgör egenvård.

3.1.5 Assistansersättning vid utlandsvistelse

Assistansersättning är en bosättningsbaserad förmån, vilket innebär att brukaren måste vara bosatt i Sverige för att ha rätt till assistansersättning (5 kap. 9 § SFB). En brukare ska enligt 5 kap. 2 § SFB anses vara bosatt i Sverige om han eller hon har sitt egentliga hemvist här i landet. Den som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år ska enligt 5 kap. 3 § SFB anses vara bosatt här i landet om inte synnerliga skäl talar mot det. Däremot ska en utlänning som enligt 4 § andra stycket folkbokföringslagen (1991:481) inte ska folkbokföras inte heller anses vara bosatt här. En i Sverige bosatt brukare som lämnar landet ska enligt samma bestämmelse fortfarande anses vara bosatt här i landet om utlandsvistelsen kan antas vara längst ett år.

Om en brukare vistas i ett land som inte ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz lämnas assistansersättning endast om utlandsvistelsen kan antas vara längst sex månader (5 kap. 13 och 14 §§ SFB).

3.2 Försäkringskassans utredning

Försäkringskassan ska enligt 110 kap. 13 § SFB se till att ärendet blir utrett i den omfattning dess beskaffenhet kräver. Det innebär enligt förarbetena (prop. 2008/09:200 s. 554 f.) att Försäkringskassan ska leda utredningen och se till att det material som behövs för ärendets avgörande kommer in. Eftersom det är den som söker en förmån som i princip ska visa att han uppfyller förutsättningarna för att erhålla denna kan Försäkringskassan i ett sådant fall fullgöra sin utredningsskyldighet genom att anvisa den enskilde hur denne bäst kan styrka sina påståenden.

3.2.1 Brukarens uppgiftsskyldighet

Den som vill beviljas assistansersättning eller få en utökning av redan beviljad assistansersättning ska enligt 110 kap. 4 § SFB ansöka skriftligen och de uppgifter om faktiska förhållanden som lämnas i ansökan lämnas på heder och samvete. Av 110 kap. 6 § SFB framgår att en sådan ansökan dock inte behöver göras när kommunen har anmält till Försäkringskassan att det kan antas att den enskilde har rätt till assistansersättning. Kommunens anmälningsplikt framgår av 15 § 8 LSS.

Av 110 kap. 13 § SFB framgår att den enskilde även under Försäkringskassans utredning (och de fall där kommunen gjort en anmälan) är skyldig att lämna de uppgifter som är av betydelse för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av socialförsäkringsbalken. Sådana uppgifter lämnas också på heder och samvete om inte särskilda skäl talar mot det. Uppgiftsskyldigheten är inte begränsad till det tidsförlopp som infaller mellan ett ärendes anhängiggörande och dess avgörande genom ett slutligt beslut, utan kvarstår så länge som ersättning utgår. Uppgiftsskyldigheten är också generell och omfattar alla uppgifter som Försäkringskassan kan behöva i ett ärende. Särskilda skäl som kan tala emot ett uppgiftslämnande på heder och samvete kan exempelvis finnas i ärenden om återkrav. (Prop. 2008/09:200 s. 556)

Den som lämnat en oriktig uppgift på heder och samvete riskerar straffansvar för osann försäkran enligt 15 kap. 10 § brottsbalken. För att sådant straffansvar ska bli aktuellt bör uppgifterna ha lämnats skriftligen. Detta innebär inte att alla former av kompletteringar eller uppgiftslämnande måste lämnas skriftligen och egenhändigt undertecknas. T.ex. ett förtydligande av en mindre oklarhet bör rimligen kunna lämnas exempelvis via e-post eller telefon. Regeringen uttryckte dock i förarbetena den uppfattningen att Försäkringskassan bör tillämpa möjligheterna för den enskilde att lämna uppgifterna på annat sätt än skriftligen och egenhändigt undertecknat med försiktighet. Det får avgöras från fall till fall när det är lämpligt att tillåta att uppgifterna lämnas på annat sätt. Vid denna bedömning bör särskilt övervägas vilken karaktär uppgiften har och vilka konsekvenser uppgiftslämnandet har i ett straffrättsligt perspektiv. (Prop. 2008/09:200 s. 556)

Assistansersättningen får enligt 110 kap. 52 § SFB dras in eller sättas ned för viss tid eller tills vidare om den försäkrade eller den

som annars får ersättningen medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktig eller vilseledande uppgift eller om han eller hon inte har fullgjort sin uppgiftsskyldighet enligt 110 kap. 13 § SFB. En sådan nedsättning eller indragning får endast ske om det är fråga om ett förhållande som är av betydelse för rätten till eller storleken av ersättningen.

3.2.2 Brukarens anmälningsskyldighet

Den som ansöker om, har rätt till eller annars får en förmån enligt socialförsäkringsbalken är enligt 110 kap. 46 § samma lag skyldig att anmäla sådana ändrade förhållanden som påverkar rätten till eller storleken av förmånen. Anmälningsskyldigheten avser alla sådana ändrade förhållanden som påverkar rätten till eller storleken av förmånen, men i paragrafens andra stycke lämnas bosättning i Sverige eller utlandsvistelse, bostadsförhållanden, civilstånd, vårdnad och sammanboende med vuxen eller barn, hälsotillstånd, förvärvsarbete i Sverige eller utomlands, arbetsförmåga, inkomstförhållanden, förmögenhetsförhållanden och utländsk socialförsäkringsförmån som exempel på vilka förhållanden som kan avses. Uppräkningen är inte uttömmande och inte alla av de exemplifierade förhållandena behövs anmälas för alla förmåner utan vad som ska anmälas måste bedömas med hänsyn till vilken förmån det är fråga om.

Avseende assistansersättning så kan t.ex. uppgifter om utlandsvistelse och bostadsförhållanden som räknas upp i andra stycket påverka rätten till eller storleken av ersättningen, men det kan även uppgifter om t.ex. sjukhusvård, daglig verksamhet och barnomsorg som inte räknas upp i exemplifieringen.

När sådana förhållanden ändras är den försäkrade enligt 110 kap. 47 § SFB skyldig att, så snart som möjligt och senast fjorton dagar efter det att han eller hon fick kännedom om förändringen, anmäla det till Försäkringskassan. En sådan anmälan behöver enligt 110 kap. 46 § tredje stycket SFB emellertid inte göras om Försäkringskassan har kännedom om ändringen och därför saknar behov av en anmälan. Utformningen av bestämmelsen innebär att det inte är tillräckligt redan att uppgiften på något sätt finns hos Försäkringskassan. Det krävs också att den är tillgänglig för bedömning av den aktuella förmånen. (Prop. 2008/09:200 s. 571)

Assistansersättningen får med stöd av 110 kap. 52 § SFB dras in eller sättas ned för viss tid eller tills vidare om den försäkrade eller

den som annars får ersättningen inte fullgör sin anmälnings-skyldighet enligt 110 kap. 46 och 47 §§ SFB. En sådan nedsättning eller indragning får endast ske om det är fråga om ett förhållande som är av betydelse för rätten till eller storleken av ersättningen.

I 110 kap. 45 § SFB finns en särskild bestämmelse som anger att den som lämnar Sverige för en tid som kan antas ha betydelse för socialförsäkringsskyddet enligt 5 kap. (bosättningsbaserade förmåner) eller 6 kap. (arbetsbaserade förmåner) ska anmäla detta till Försäkringskassan.

3.2.3 Övriga personers uppgiftsskyldighet

Den kommun som enligt LSS har ansvar för insatser åt den försäkrade ska enligt 51 kap. 21 § SFB höras i ärendet om det inte är obehövt. Enligt 110 kap. 14 § 1 SFB får Försäkringskassan också när det behövs för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av socialförsäkringsbalken göra en förfrågan hos den försäkrades arbetsgivare, läkare eller någon annan som kan antas kunna lämna behövliga uppgifter.

Myndigheter, arbetsgivare och uppdragsgivare samt försäkrings-inrättningar är enligt 110 kap. 31 § SFB skyldiga att på begäran lämna bl. a. Försäkringskassan, och allmän förvaltningsdomstol, sådana uppgifter. Arbetsgivare eller uppdragsgivare som underlåter att fullgöra sådan uppgiftsskyldighet kan enligt en straffbestämmelse i 115 kap. 4 § SFB dömas till penningböter.

3.2.4 Hembesök

När det behövs för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av socialförsäkringsbalken får Försäkringskassan enligt 110 kap. 14 § 2 SFB också besöka den försäkrade. Försäkringskassan får besöka den enskilde inte bara för bedömning av rätten till ersättning, utan även i kontrollärende. Det är emellertid alltid den försäkrade som avgör om han eller hon vill låta besökaren komma in i bostaden. Om den försäkrade inte vill släppa in tjänstemannen har denne ingen rätt att komma in. (Prop. 1996/97:121 s. 30 f.)

Om brukaren, utan giltig anledning, vägrar att medverka till utredningsåtgärder kan Försäkringskassan dra in eller sätta ned

assistansersättningen med stöd av 110 kap. 53 § SFB. Denna möjlighet bör enligt förarbetena (prop. 1996/97:121 s. 32) användas med försiktighet, närmast som en undantagsåtgärd. I första hand bör den användas som ett påtryckningsmedel för att få den försäkrade att medverka.

3.2.5 Möjligheter att begära in kompletterande underlag

När det behövs för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av socialförsäkringsbalken får Försäkringskassan enligt 110 kap. 14 § 4 p SFB begära ett särskilt läkarutlåtande eller ett utlåtande av viss läkare eller någon annan sakkunnig och begära att den försäkrade genomgår undersökning av viss läkare eller någon annan utredning eller deltar i ett avstämningsmöte för bedömning av den försäkrades medicinska tillstånd och arbetsförmåga samt behovet av och möjligheterna till rehabilitering. Bestämmelsen gjordes enhetlig och generell för hela socialförsäkringsområdet när socialförsäkringsbalken infördes, vilket innebar att Försäkringskassan fick utökade utredningsbefogenheter avseende assistansersättning. Förarbetena till socialförsäkringsbalken ger inte mycket ledning i vad som avses med utredning, ledning får istället hämtas i förarbetena till 3 kap. 8 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring, AFL, som ersattes av 110 kap. 14 § SFB. Av specialmotiveringen till 3 kap. 8 a § AFL (prop. 1994/95:147 s. 49) framgår bl.a. att Försäkringskassan om det är nödvändigt för att den ska kunna göra en sådan bedömning, kan begära att den försäkrade genomgår utredning för bedömning av den försäkrades medicinska tillstånd, arbetsförmåga och behov av rehabilitering. Det behöver inte betyda att det läkarintyg eller läkarutlåtande som den enskilde gett in brister i något avseende eller på annat sätt ifrågasätts som sådant. Kassan ska ändå kunna göra den bedömningen att det behöver kompletteras för att en riktig försäkringsmässig bedömning ska kunna göras. Det är i första hand mindre ingripande utredningar som det kan begäras att den försäkrade deltar i. Det kan vara undersökningar av specialistläkare, sjukgymnaster, arbetsterapeuter eller liknande. Ju mer ingripande utredningen är för den enskilde ju mer måste Försäkringskassan beakta principerna inom hälso- och sjukvården om den enskildes integritet och möjlighet till medverkan och inflytande när det gäller utredning och behandling. Försäkringskassan måste även

beakta andra faktorer än ekonomiska som kan innebära svårigheter för den enskilde att t.ex. vara borta från hemorten flera dagar.

Uttrycket ”om det är nödvändigt” byttes sedan ut mot ”om det behövs”. Avsikten med detta var att åtgärderna skulle komma till användning i större omfattning. (Prop. 2002/03:89 s. 51)

De kostnader som en försäkrad eller någon annan har med anledning av sådan utredning ersätts enligt förordningen (1975:1157) om ersättning för vissa läkarutlåtanden m.m. och Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1977:27) om ersättning för vissa läkarutlåtanden m.m. (110 kap. 30 § SFB)

Om brukaren, utan giltig anledning, vägrar att medverka till sådana utredningsåtgärder kan Försäkringskassan dra in eller sätta ned assistansersättningen med stöd av 110 kap. 53 § SFB. Som redogjorts för i avsnittet 3.2.4 ska denna möjlighet användas med försiktighet.

3.3 Utbetalningen av assistansersättning

För varje år bestäms ett schablonbelopp för assistansersättning. För exempelvis år 2011 är schablonbeloppet 258 kr per timme. Om det finns särskilda skäl kan ersättning emellertid lämnas med ett högre belopp, dock maximalt 12 procent högre än schablonbeloppet. (51 kap. 11 § SFB och 5 § förordningen om assistansersättning.) Med särskilda skäl bör enligt Försäkringskassans allmänna råd (RAR 2002:6) om assistansersättning avses behov av assistansinsatser som medför förhöjda kostnader för den försäkrade, t.ex. om mer än 50 procent av arbetstimmarna är förlagda på obekvämlig arbetstid.

Försäkringskassans beslut om assistansersättning och om utbetalning av assistansersättning ska sändas till kommunen, som ska ersätta kostnaderna för de första 20 assistanstimmarna per vecka. Försäkringskassan underrättar kommunen om det belopp den ska betala och kommunen betalar månadsvis in beloppet till Försäkringskassan. (51 kap. 21–23 §§ SFB)

I detta avsnitt redogörs för till vem, för vad, mot vilken redovisning och hur assistansersättning betalas ut.

3.3.1 Till vem betalas assistansersättningen ut?

Huvudregeln är att assistansersättningen betalas ut till brukaren. Det finns dock tre situationer där ersättningen istället betalas ut till någon annan.

Den första situationen är de fall där brukaren har fått biträde av personlig assistent genom kommunen. I dessa fall får Försäkringskassan enligt 51 kap. 17 § SFB besluta att assistansersättningen ska betalas ut till kommunen i den utsträckning som den motsvarar avgiften till kommunen för sådan hjälp. Enligt Försäkringskassans allmänna råd (RAR 2002:6) om assistansersättning bör Försäkringskassan besluta att assistansersättningen ska betalas ut till kommunen om kommunen sedan tidigare står för kostnaden för personlig assistans enligt LSS.

Den andra situationen är de fall där brukaren till följd av ålderdomssvaghet, sjuklighet, långvarigt missbruk av beroendeframkallande medel eller någon annan liknande orsak är ur stånd att själv ta hand om assistansersättningen. Försäkringskassan får med stöd av 51 kap. 18 § SFB i dessa fall besluta att ersättningen ska betalas ut till någon annan person eller till en kommunal myndighet för att användas till kostnader för personlig assistans till brukaren.

Den tredje situationen är de fall där brukaren begär att assistansersättningen ska betalas ut till någon annan. Försäkringskassan får då enligt 51 kap. 19 § SFB betala ut ersättningen till den fysiska person, juridiska person eller kommun som brukaren önskar. En begäran från brukaren att assistansersättningen ska betalas ut till någon annan ska enligt 6 a § Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1993:24) om assistansersättning vara skriftlig och innehålla uppgift om till vilket konto utbetalning önskas. Om begäran avser utbetalning till den som anordnar assistansen ska brukaren bifoga skriftligt avtal om personlig assistans mellan honom eller henne och assistansanordnaren samt personnummer eller organisationsnummer för assistansanordnaren. För andra assistansanordnare än kommunen krävs att de har gällande F-skattsedel och, i förekommande fall, är registrerade arbetsgivare hos Skatteverket.

3.3.2 Hur redovisas utförd assistans?

Assistansersättning lämnas enligt 51 kap. 4 § SFB endast under förutsättning att den används för köp av personlig assistans eller för kostnader för personliga assistenter och den försäkrade ska enligt 11 a § förordningen om assistansersättning redovisa att assistansersättningen har använts till detta.

Bestämmelser om hur brukaren ska redovisa utförd assistans finns i Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1993:24) om assistansersättning. Brukaren ska varje månad redovisa hur mycket assistans han eller hon använt till Försäkringskassan genom att lämna in två sorters blanketter, dels blankett FKF 3059 ”Tidsredovisning – Assistansersättning” dels blankett FKF 3057 ”Räkning – Assistansersättning. Både FKF 3059 och FKF 3057 ska, enligt 14 § RFFS 1993:24, vara Försäkringskassan tillhanda senast den femte i andra månaden efter den månad som redovisningen avser (redovisningsmånaden) och Försäkringskassan får enligt samma bestämmelse innehålla eller sätta ned månadsutbetalningen till dess redovisning skett.

Enligt 13 § RFFS 1993:24 ska brukaren redovisa antalet timmar som varje enskild assistent har arbetat under månaden på blankett FKF 3059 ”Tidsredovisning – Assistansersättning”. Den som själv anställer sina personliga assistenter ska också i enlighet med 6 § förordningen om assistansersättning redovisa antal timmar som sjuklön betalats ut till den ordinarie assistenten. Blanketten brukar i vardagligt tal kallas för tidrapport och brukaren upprättar alltså en tidrapport per månad och assistent. Tidrapporten ska bestyrkas av assistenten.

Enligt samma bestämmelse ska brukaren sedan sammanställa uppgifterna från alla assistenters tidrapporter för månaden på blankett FKF 3057 ”Räkning – Assistansersättning”. Räkningen undertecknas av brukaren och uppgifterna är sådana som enligt 110 kap. 13 § SFB lämnas på heder och samvete.

På den räkning som lämnas för den sista månaden i varje tidsperiod för vilken assistansersättning beviljats, vilket vanligen är sex månader, och på den sista räkning som lämnas om rätten till assistansersättning upphört eller innan ett nytt beslut börjar gälla ska

- den som köpt assistans redovisa hur stor del av beloppet som har använts för köp av personlig assistans samt i de fall

assistansanordnaren är en fysisk person intyga att denne har F-skattsedel.

- den som anställt personliga assistenter redovisa uppgifter om samtliga kostnader för personliga assistenter som han eller hon haft under perioden.
- den som köpt assistans eller anställt personliga assistenter och beviljats assistansersättning med förhöjt timbelopp redovisa uppgifter om samtliga kostnader för utförd assistans under perioden.

En sådan räkning ligger till grund för den s.k. slutavräkningen som beskrivs närmare i nästa avsnitt. Skillnaderna i redovisnings-skyldigheterna beroende på i vilken form assistansen drivs innebär att den som anlitar en assistansanordnare endast behöver redovisa hur mycket den köpta assistansen kostat (om utbetalningen skett direkt till assistansanordnaren kräver Försäkringskassan ingen redovisning alls, annars redovisas fakturan från assistansanordnaren), medan den som själv anställt sina personliga assistenter måste redovisa samtliga kostnader för personliga assistenter som han eller hon haft under perioden. Med kostnader för personliga assistenter avses enligt 5 a § förordningen om assistansersättning löne- och lönebikostnader, assistansomkostnader, utbildningsomkostnader, kostnader för arbetsmiljöinsatser, personalomkostnader, och administrationskostnader. Försäkringskassan har utfärdat allmänna råd (RAR 2002:6) med närmre precisering av vad som avses med de olika begreppen, men dessa är inte juridiskt bindande. Att en brukare som beviljats förhöjt belopp i samband med slutavräkningen ska lämna en redovisning av samtliga kostnader för lämnad assistans framgår av 7 § förordningen om assistansersättning.

Enligt 13 § RFFS 1993:24 ska den försäkrade vidare på begäran av Försäkringskassan visa underlag för de uppgifter som lämnas inför en slutavräkning. I avvaktan på att den försäkrade visar det underlag för uppgifterna som Försäkringskassan begärt får Försäkringskassan enligt 14 § RFFS 1993:24 sätta ned månadsbetalningen.

3.3.3 Begränsningar avseende assistenter för brukare som själva är arbetsgivare för sina assistenter

För den assistansberättigade som väljer att själv vara arbetsgivare för sina assistenter finns två begränsningar avseende vad som anses som kostnad för personlig assistans. Begränsningarna anges i 9 a § LSS respektive 51 kap. 16 § SFB och innebär att ersättning till någon som den assistansberättigade lever i hushållsgemenskap med, eller ersättning till en personlig assistent för arbete som utförts på arbetstid som överstiger den tid som anges i 2–4 §§ lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete inte i något fall anses som kostnad för personlig assistans. Motsvarande begränsning finns inte för den som väljer att anordna sin assistans på annat sätt.

Enligt 2 § lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete är huvudregeln att den ordinarie arbetstiden får uppgå till högst 40 timmar i veckan i genomsnitt för en tid av högst fyra veckor. Om arbetet innefattar tillsyn av barn eller annan hushållsmedlem, som inte kan ta vård om sig själv, får den ordinarie arbetstiden förlängas i den mån de medlemmar av hushållet, som har ansvar för att tillsynsbehovet blir tillgodosett, är ur stånd att utöva tillsynen till följd av förvärvsarbete utanför hemmet eller till följd av nedsatt arbetsförmåga. Sådan förlängning får ske med högst 12 timmar i veckan i genomsnitt för en tid av högst fyra veckor. När särskilda skäl föreligger får enligt 3 § samma lag övertid tas ut med högst 48 timmar under en tid av fyra veckor, dock högst 300 timmar under ett kalenderår. Enligt specialmotiveringen (prop. 1994/95:77 s. 23 f.) till bestämmelserna i LSS och SFB anges att det endast är arbete som utförs för den ersättningsberättigade som ska tas med i beräkningen av arbetstid. Den arbetstiden ska således inte läggas ihop med arbetstid för annat arbete, som utförs för en annan arbetsgivare, som assistenten har. Bestämmelsen innebär vidare att man bara ska bortse från den otillåtna övertiden, inte all arbetstid som assistenten haft hos den funktionshindrade.

3.3.4 Preliminär och slutlig utbetalning

Assistansersättning betalas enligt 51 kap. 14 § SFB ut månadsvis med visst belopp för det antal beviljade assistanstimmar som assistans har lämnats.

För den assistansberättigade som själv anställer sina assistenter finns i 6 § förordningen om assistansersättning en bestämmelse om två situationer då kostnader som den assistansberättigade har kan jämföras med tid för vilken assistans har lämnats fast någon assistans rent faktiskt inte lämnats. Dels är det situationen då den försäkrade har avlidit eller tagits in på institution eller liknande. I dessa fall kan tid som motsvarar den uppsägningstid som följer av lag anses som tid för vilken assistans har lämnats om assistenten inte kan få annat godtagbart arbete och därför uppbär lön från den försäkrade. Dels är det situationen då en assistent får sjuklön av den försäkrade. Detta ska också jämföras med tid för vilken assistans har lämnats. Sådan tid ska också, som redogjorts för i avsnitt 3.3.2 redovisas i den månatliga tidredovisningen.

För att den assistansberättigade inte ska behöva ligga ute med pengar finns i 51 kap. 15 § SFB en möjlighet att grunda utbetalningen av assistansersättning för en viss månad på ett beräknat antal assistanstimmar för den månaden. Detta förfarande används av Försäkringskassan i alla assistansersättningsärenden och utbetalningen blir då en preliminär utbetalning. Beloppet som betalas ut vid den preliminära utbetalningen motsvarar enligt 7 § RFFS 1993:24 schablonbeloppet (eller det beviljade förhöjda beloppet) gånger antalet beviljade assistanstimmar i genomsnitt per månad. Avräkning gentemot faktiskt använda assistanstimmar ska enligt 51 kap. 15 § SFB göras för större avvikelser senast andra månaden efter den då den preliminära utbetalningen skett. Som större avvikelse anses enligt 8 § RFFS 1993:24 att antalet utförda assistanstimmar avviker mer än 10 procent från det preliminära timantalet. Då ska avräkning ske med det belopp som motsvarar schablonbeloppet för det antal timmar som avviker mer än 10 procent. Dock sker ingen utbetalning från Försäkringskassan om de återstående månaderna i tidsperioden understiger beviljade antal timmar med mer än 10 procent.

Det slutliga beloppet som assistansersättning utbetalas med fastställs enligt 51 kap. 15 § SFB vid en slutavräkning, som ska göras senast två månader efter utgången av varje tidsperiod för vilken assistansersättning har beviljats. Assistansersättning beviljas vanligen i sexmånadersperioder, varför slutavräkning i de flesta fall görs två gånger per år. En slutavräkning ska enligt 11 § RFFS 1993:24 också göras om rätten till assistansersättning upphör eller förändras genom ett nytt beslut under en pågående period och då för den del av perioden som assistansersättning betalats ut.

Vid slutavräkningen ska enligt 10 § RFFS 1993:24 antalet utförda assistanstimmar avräknas mot antalet timmar för vilka assistansersättning betalats ut under perioden. Om antal utförda timmar överstiger beviljade timmar begränsas antalet utförda timmar till antal beviljade timmar. För en brukare som anställt personliga assistenter eller beviljats förhöjt timbelopp (oavsett hur assistansen anordnas) görs också en avräkning av den genomsnittliga kostnaden per timme.

Enligt 51 kap. 20 § SFB ska brukaren senast i samband med att slutavräkningen görs utan uppmaning betala tillbaka sådan ersättning som inte har använts för köp av personlig assistans eller för kostnader för personliga assistenter. Om sådan återbetalning inte görs får Försäkringskassan besluta om återbetalning enligt bestämmelserna i 108 kap. SFB. Se vidare om återkrav i avsnitt 3.5.

3.3.5 Retroaktiva utbetalningar

Av 51 kap. 7 § SFB följer att assistansersättning inte får lämnas för längre tid tillbaka än en månad före den månad när ansökan gjorts eller det kommit in en anmälan från kommunen att det kan antas att den enskilde har rätt till assistansersättning. På grund av långa handläggningstider hos Försäkringskassan och domstolarna kan ibland situationer uppkomma då lång tid hinner förflyta mellan ansökan och det slutliga avgörandet och det är inte ovanligt att den försäkrade om han eller hon får bifall vid det slutliga avgörandet begär ersättning för assistans utförd under den tid som förflutit sedan ansökan.

Högsta förvaltningsdomstolen har godtagit sådan retroaktiv ersättning under förutsättning att assistans faktiskt har lämnats under den tid som ersättningen avser och assistansen har gett upphov till en sådan kostnad för den funktionshindrade som är av ersättningsgill natur. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen behöver inte kontant betalning ha skett, utan det räcker att en betalningsskyldighet föreligger. (Jfr. RÅ 2000 not. 176)

3.4 Omprövning och överklagande

3.4.1 Omprövning och överklagande av den enskilde

Enligt 113 kap. 19 § SFB kan den enskilde, inom två månader från det att han eller hon fått del av Försäkringskassans grundläggande beslut begära omprövning om han eller hon inte är nöjd. Försäkringskassan ska enligt 113 kap. 7 § SFB ompröva ett beslut om assistansersättning om det skriftligen begärs av brukaren. Vid en sådan omprövning får beslutet enligt 113 kap. 8 § SFB inte ändras till den enskildes nackdel.

Försäkringskassans omprövningsbeslut kan enligt 113 kap. 10 § SFB överklagas till förvaltningsrätten. För vidare överklagande till kammarrätten och Högsta förvaltningsdomstolen, krävs enligt 113 kap. 16 § SFB och 35 § FPL prövningstillstånd.

3.4.2 Omprövning och överklagande på Försäkringskassans initiativ

Rätten till assistansersättning ska enligt 51 kap. 12 § SFB omprövas när två år förflutit från senaste prövningen (en sådan prövning brukar i vardagligt tal kallas tvåårsomprövning) och vid väsentligt ändrade förhållanden. Avseende brukare som har fyllt 65 år får, såsom påpekats i avsnitt 3.1.3, omprövning endast ske vid väsentligt ändrade förhållanden. Denna omprövning är inte begränsad utan kan även leda till ändringar som är till den enskildes nackdel.

Ett beslut fattat av Försäkringskassan får också överklagas av det allmänna ombudet oavsett om det är till fördel eller nackdel för den försäkrade (113 kap. 12 och 17 § SFB), men detta sker i praktiken ytterst sällan avseende assistansersättning.

3.5 Återkrav

Försäkringskassan får enligt 108 kap. 2 § SFB besluta om återbetalning av ersättning om den försäkrade har orsakat att denna har lämnats felaktigt eller med för högt belopp genom att lämna oriktiga uppgifter, eller underlåta att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet. Detsamma gäller om ersättning i annat fall lämnats felaktigt eller med för högt belopp och den som fått ersättningen har insett eller skäligen borde ha insett detta. Vilka upp-

gifts- och anmälningsskyldigheter den försäkrade har framgår av avsnitt 3.2.1 och 3.2.2.

Av 51 kap. 20 § SFB framgår, som nämnts i avsnitt 3.3.4, att Försäkringskassan också får besluta om återbetalning med stöd av 108 kap. 2 § SFB i de fall den försäkrade inte självmant i samband med slutavräkningen betalar tillbaka sådan ersättning som inte har använts för köp av personlig assistans eller för kostnader för personliga assistenter.

Försäkringskassan får enligt 108 kap. 11 § SFB helt eller delvis efterge krav på återbetalning om det finns särskilda skäl. Försäkringskassan får enligt 108 kap. 22 § SFB också, i den utsträckning det är skäligt, kvitta återbetalning mot annan ersättning som ska betalas ut.

3.6 Regler om anordnande av personlig assistans

3.6.1 Tillståndsplikt

Sedan den 1 januari 2011 får en enskild person inte utan tillstånd från Socialstyrelsen yrkesmässigt bedriva verksamhet med personlig assistans (23 § första stycket LSS). Tillståndsplikten omfattar såväl fysiska som juridiska personer (prop. 2009/10:176 s. 76). Tillståndsplikten gäller däremot inte enskilda som beviljats ekonomiskt stöd för personlig assistans eller assistansersättning och som anställt egna personliga assistenter. De har endast en anmälningsplikt, vilket framgår av 23 § LSS tredje stycket. Kommuner har ingen anmälningsplikt avseende verksamhet med personlig assistans, vilket i förarbetena (prop. 2009/10:176 s. 76) motiverades med att Socialstyrelsen bör kunna utgå ifrån att de flesta kommuner bedriver assistansverksamhet.

I LSS anges inte vilka krav som måste uppfyllas för att någon ska beviljas tillstånd att bedriva verksamhet med personlig assistans. I förarbetena (prop. 2009/10:176 s. 26 f.) anges emellertid att ansökningarna måste prövas noga så att förtroendet för den personliga assistansen upprätthålls. Det anges också att regeringen huvudsakligen delar LSS-kommitténs uppfattning i fråga om de omständigheter som bör ligga till grund för tillståndsprövningen och hänvisas till att LSS-kommittén i sitt delbetänkande *På den assistansberättigades uppdrag* (SOU 2005:100) ansåg att det i ansökan borde anges vem som ska bedriva verksamheten, hur verk-

samheten ska bedrivas och hur detta avtalas mellan anordnaren och de assistansberättigade som väljer anordnaren. Vidare borde, enligt kommittén, anges anordnarens rutiner för kontakter med de assistansberättigade som väljer anordnaren, rutiner för kontakter med personal och med berörda myndigheter samt frågor som rör personalen och dess kompetens. LSS-kommittén framhåller att det inte bör ställas formella utbildnings- eller erfarenhetskrav, med tanke på den assistansberättigades valmöjligheter. Det viktigaste är inte att ansökan beskriver en viss kompetens hos anordnaren när verksamheten startar utan att anordnaren kan beskriva hur kompetensen kontinuerligt ska utvecklas. En förutsättning för tillstånd bör dock vara att det framgår av ansökan att den som ska bedriva verksamheten har god kunskap om den lagstiftning som styr verksamheten, inklusive lagstiftning om arbetsmiljö och hantering av ersättning för personlig assistans. Vidare bör framgå att den som ska bedriva verksamheten har kunskap om förhållningssätt, bemötande och ekonomi. Av ansökan bör också framgå hur personalens kunskaper ska säkerställas och hållas aktuella när det gäller lagstiftning, andra gällande regler samt vad som i övrigt krävs för att ge den assistansberättigade personlig assistans. För verksamheter som utför personlig assistans på uppdrag av barn och unga assistansberättigade, är det viktigt att beskrivningen av personalens kompetens omfattar former för utbildning, fortbildning och det övriga stöd som de personliga assistenterna behöver för att ge barn en personlig assistans av god kvalitet.

I 8 § förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade infördes en bestämmelse om att en ansökan om tillstånd ska vara skriftlig och ange vilken verksamhet som ska bedrivas, vem som ska bedriva verksamheten, hur verksamheten ska bedrivas och dess organisation, för vilka personer verksamheten är avsedd och om den riktar sig till barn, hur verksamheten ska finansieras, vem som ska vara ansvarig för verksamheten, personalen och dess kompetensutveckling, hur det ska säkerställas att verksamheten bedrivs enligt gällande rätt, hur avtal med den assistansberättigade ska utformas och hur den assistansberättigades rätt till inflytande ska tillgodoses, rutiner för kontakter med de assistansberättigade samt med personal och berörda myndigheter.

Av 9 § förordningen om stöd och service till vissa funktionshindrade framgår att Socialstyrelsen ska utfärda ett skriftligt bevis när tillstånd meddelats. I beviset ska anges vem som ska bedriva verksamheten, vilken verksamhet som ska bedrivas, vem som ska

vara verksamhetsansvarig samt övriga villkor för tillståndet. Tillståndet kan enligt samma bestämmelse meddelas tills vidare eller för viss tid och får inte överlåtas.

3.6.2 Socialstyrelsens tillsyn

Socialstyrelsen har enligt 25 § LSS tillsyn över all verksamhet enligt LSS. Det innebär enligt 26 § LSS granskning av att verksamheten uppfyller krav och mål enligt lagar och andra föreskrifter samt beslut som har meddelats med stöd av sådana föreskrifter.

Av 26 a § LSS framgår att Socialstyrelsen inom ramen för sin tillsyn ska lämna råd och ge vägledning, kontrollera att brister och missförhållanden avhjälpas, förmedla kunskap och erfarenheter som erhålls genom tillsynen, samt informera och ge råd till allmänheten.

Den som bedriver verksamhet enligt LSS är enligt 26 c § LSS skyldig att på Socialstyrelsens begäran lämna över handlingar och annat material som rör verksamheten och lämna de upplysningar om verksamheten som Socialstyrelsen behöver för sin tillsyn. Socialstyrelsen får med stöd av samma paragraf förelägga den som bedriver verksamheten att lämna vad som begärs. Ett sådant föreläggande får förenas med vite.

Av 26 d § LSS framgår att Socialstyrelsen, eller den som myndigheten förordnar, också har rätt att inspektera verksamhet som står under dess tillsyn. Den som utför inspektionen har rätt att få tillträde till lokaler eller andra utrymmen som används för verksamheten. För tillträde till bostäder krävs dock att den eller de boende lämnar sitt samtycke till inspektionen. Den som utför inspektionen har rätt att tillfälligt omhänderta handlingar och annat material som rör verksamheten och den vars verksamhet inspekteras är skyldig att lämna den hjälp som behövs vid inspektionen. Den som utför inspektionen har enligt 26 e § LSS också rätt att av polismyndigheten få den hjälp som behövs för att inspektionen ska kunna genomföras.

Om Socialstyrelsen vid tillsyn finner att det förekommer ett missförhållande som har betydelse för enskildas möjligheter att kunna få de insatser de har rätt till, får Socialstyrelsen med stöd av 26 f § LSS förelägga den som svarar för verksamheten att avhjälpa missförhållandet. Ett föreläggande ska innehålla uppgifter om de åtgärder som Socialstyrelsen anser nödvändiga för att det påtalade

missförhållandet ska kunna avhjälpas. Föreläggandet får förenas med vite.

Av 26 § andra stycket LSS framgår att föreläggande enligt 26 c och 26 f §§ LSS får användas endast när verksamheten inte uppfyller de krav som framgår av lagar och andra föreskrifter.

3.6.3 Återkallelse av tillstånd och förbud mot fortsatt verksamhet

Om det missförhållande som framkommit vid tillsyn är allvarligt och Socialstyrelsens föreläggande om att avhjälpa missförhållandet inte följts kan Socialstyrelsen med stöd av 26 g § LSS återkalla ett tillstånd helt eller delvis. Om verksamheten inte är tillståndspliktig får Socialstyrelsen i stället helt eller delvis förbjuda fortsatt verksamhet.

Om det finns sannolika skäl för att ett tillstånd helt eller delvis kommer att återkallas eller om det finns sannolika skäl för att verksamheten helt eller delvis kommer att förbjudas, och ett sådant beslut inte kan avvaktas, får Socialstyrelsen med stöd av 26 h § LSS tills vidare helt eller delvis förbjuda fortsatt verksamhet. Ett sådant förbud gäller i högst sex månader, men om det finns synnerliga skäl, får beslutets giltighet förlängas med ytterligare sex månader.

Av 26 § LSS framgår att återkallelse av tillstånd och förbud att fortsätta med verksamheten enligt 26 g och 26 h §§ LSS får användas endast när verksamheten inte uppfyller de krav som framgår av lagar och andra föreskrifter.

Socialstyrelsen får också, med stöd av 26 i § LSS återkalla ett tillstånd, eller om verksamheten inte är tillståndspliktig, förbjuda fortsatt verksamhet, vid allvarlig underlåtenhet att iaktta skyldigheterna enligt lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder.

3.6.4 Anmälan om och avhjälpande av missförhållanden

Den 1 juli 2011 trädde ett flertal nya bestämmelser om rapporterings- och informationsskyldighet vid missförhållanden i verksamheter enligt LSS ikraft.

Var och en som fullgör uppgifter enligt LSS ska enligt 24 a § LSS medverka till att den verksamhet som bedrivs och de insatser som

genomförs är av god kvalitet. Den som fullgör uppgifter i verksamhet enligt lagstiftning om stöd och service till vissa funktionshindrade ska enligt 24 b § LSS genast rapportera om han eller hon uppmärksammar eller får kännedom om ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande, som rör den som får eller som kan komma ifråga för insatser enligt sådan lagstiftning. Av förarbetena (prop. 2009/10:131 s. 31 ff.) framgår att rapporteringsskyldigheten omfattar personliga assistenter, kommunens handläggare i LSS-frågor och Försäkringskassans handläggare i assistansersättningsfrågor. Rapporteringsskyldigheten är begränsad till den egna verksamheten, men det finns alltid möjlighet att vända sig till den ansvariga nämnden, till Statens institutionsstyrelses ledning, till den yrkesmässigt bedrivna enskilda verksamheten eller Socialstyrelsen och påtala missförhållanden som har uppmärksamats utanför den egna verksamheten. I de fallen är det inte fråga om en i lag stadgad skyldighet utan en möjlighet som står öppen för envar som upptäcker missförhållanden inom t.ex. socialtjänsten. Naturligtvis finns även möjlighet att påtala bristerna för personal i den aktuella verksamheten och när sådan personal gjorts uppmärksamma på bristerna kan de ha en skyldighet att rapportera inom sin verksamhet.

I en yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet ska rapportering enligt 24 a § LSS göras till den som bedriver verksamheten, och i övrigt ska rapportering ske till den nämnd som är ansvarig för kommunens verksamhet enligt LSS. Den som är ansvarig för att ta emot sådana rapporter ska informera den rapporteringsskyldige om sina skyldigheter (24 c § LSS). Han eller hon ska också informera berörd nämnd om de rapporter han eller hon har tagit emot (24 d § LSS). Denna informationsplikt är tystnadspliktsbrytande (prop. 2009/10:131 s. 54).

Av 24 e § LSS framgår att ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande, ska dokumenteras, utredas och avhjälpas eller undanröjas utan dröjsmål och av 24 f § LSS framgår att ett sådant missförhållande eller påtaglig risk för missförhållanden snarast ska anmälas till Socialstyrelsen av berörd nämnd eller den som bedriver den yrkesmässiga enskilda verksamheten. Den utredning som gjorts med anledning av det inträffade ska bifogas anmälan. Den som bedriver yrkesmässig enskild verksamhet ska också informera berörd nämnd om en sådan anmälan.

Avseende barn finns särskilda anmälningskyldigheter i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen, vartill LSS hänvisar. Av bestämmelsen framgår

att var och en som får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd bör anmäla detta till nämnden. Myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom samt andra myndigheter inom hälso- och sjukvården, annan rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet, socialtjänsten och kriminalvården är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Detta gäller även dem som är anställda hos sådana myndigheter. Sådan anmälningsskyldighet gäller också dem som är verksamma inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som berör barn och unga eller annan yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet inom hälso- och sjukvården eller på socialtjänstens område. Myndigheter, befattningshavare och yrkesverksamma är skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av ett barns behov av skydd.

3.6.5 Minderåriga arbetstagare

Av 5 kap. 3 § arbetsmiljölagen (1977:1160) framgår att en minderårig (dvs. den som är under 18 år) inte får anlitas till eller utföra arbete på sätt som medför risk för olycksfall eller för överansträngning eller annan skadlig inverkan på den minderåriges hälsa och utveckling.

Arbetarskyddsstyrelsen (numera Arbetsmiljöverket) har med stöd av 18 § arbetsmiljöförordningen (1977:1166) meddelat föreskrifter om minderåriga (AFS 1996:1) i vilka det finns särskilda bestämmelser om bl.a. arbetstid och vissa riskfyllda arbeten.

I 2 § första stycket AFS 1996:1 anges att arbetsuppgifter för minderåriga ska väljas med stor omsorg. Särskild hänsyn ska tas till den minderåriges fysiska och psykiska förutsättningar för arbetet. Betyggande säkerhet ska ges mot olycksfall, belastningsskador, överansträngning, extrema klimatförhållanden, skador från buller och vibrationer och andra förhållanden som kan medföra skadlig inverkan på den minderåriges hälsa eller utveckling i fysiskt, psykiskt eller socialt avseende.

Av de allmänna råden till 2 § framgår att fysiskt påfrestande arbetsuppgifter, t.ex. tunga manuella lyft, är exempel på arbeten som kan medföra särskilda faror för en växande människa. Det är viktigt att ägna särskild uppmärksamhet åt arbeten där manuellt

lyftarbete förekommer, som t.ex. inom vård. Vissa arbeten kan innebära oacceptabel påfrestning från psykisk eller social synpunkt. Exempel kan vara att arbeta helt ensam utan kontakt med arbetskamrater eller handledare, vård av svårt sjuka samt arbete som innebär ansvar för andra människors säkerhet.

I en bilaga till AFS 1996:1 finns en förteckning över vissa riskfyllda arbetsuppgifter som enligt 5 § inte får utföras av en minderårig förutom under vissa särskilda förutsättningar, t.ex. om de ingår i läroledd undervisning. Av de allmänna råden till bestämmelsen framgår att förteckningen inte är fullständig och att det kan finnas andra arbetsuppgifter som är lika farliga. Det är därför viktigt att 2 § alltid tillämpas. Som riskfyllt arbete anges i bilagan bl.a. arbete inom hemtjänst och hemsjukvård hos vårdtagare med psykisk ohälsa.

3.7 Informationsutbyte mellan myndigheter

3.7.1 Offentlighets- och sekretesslagen

Enligt 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, ska en myndighet på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Skyldigheten att lämna information till andra myndigheter är således mera vidsträckt än skyldigheten gentemot allmänheten. Bestämmelsen omfattar varje uppgift som myndigheten förfogar över, alltså inte bara uppgifter ur allmänna handlingar. Bestämmelsen är en precisering av den i 6 § förvaltningslagen (1986:223) uttryckta principen att myndigheterna ska biträda och hjälpa varandra i möjligaste mån.

I den mån en uppgift omfattas av sekretess gäller dock sekretessen gentemot såväl enskilda som andra myndigheter (8 kap. 1 § OSL). Sekretess gäller också mellan olika verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (8 kap. 2 § OSL). Inom Försäkringskassans kärnverksamhet, dvs. försäkringsverksamheten, gäller inte sekretess mellan olika delar av verksamheten.

Huvudregeln om sekretess på socialförsäkringsområdet återfinns i 28 kap. 1 § OSL. Enligt denna bestämmelse gäller – såvitt nu är av intresse – sekretess hos Försäkringskassan för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det

kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ärende enligt lagstiftningen om allmän försäkring. Bestämmelsen innehåller ett s.k. rakt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för offentlighet.

I Skatteverkets beskattningsverksamhet gäller – såvitt här är av intresse – sekretess i verksamhet som avser bestämmande av skatt eller som avser taxering eller i övrigt fastställande av underlag för bestämmande av skatt för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden (27 kap. 1 § OSL). Sekretessen omfattar uppgifter om såväl den som är föremål för taxering etc. som tredje man, vilkens förhållanden är berörda. Sekretessen är absolut, dvs. skaderekvisit saknas.

I 21 kap. 7 § OSL finns en sekretessbestämmelse som tar sikte på skyddet för personuppgifter. Enligt bestämmelsen gäller sekretess för personuppgifter om det kan antas att ett utlämnande av sådana uppgifter skulle medföra att dessa behandlas i strid med personuppgiftslagen (1998:204), PuL. Sekretessbestämmelsen är tillämplig vid alla utlämnanden av personuppgifter från en myndighet. Det är sökandens tänkta behandling av uppgifterna som är av avgörande betydelse för bestämmelsens tillämplighet. Bestämmelsen gäller även mellan myndigheter. Det kan dock normalt sett förutsättas att en myndighets behandling av personuppgifter sker i enlighet med PuL. En myndighets behandling av personuppgifter sker dessutom ofta med stöd av bestämmelser som avviker från PuL, t.ex. en registerförfattning. 21 kap. 7 § OSL blir då inte tillämplig. I avsnitt 3.7.3 redogörs för bestämmelserna i PuL och i avsnitt 3.7.4 redogörs för de för utredningen intressanta registerförfattningarna.

För att myndigheter ska kunna fullgöra de uppgifter som har ålagts dem är det emellertid nödvändigt att de kan få tillgång även till sådan information som är sekretessbelagd hos andra myndigheter. Av denna anledning finns, i 10 kap. OSL, ett antal sekretessbrytande bestämmelser. Av särskilt intresse är 10 kap. 28 § första stycket OSL. Enligt denna bestämmelse kan uppgifter lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Uppgiftsskyldigheten måste vara uttryckligt reglerad. I avsnitt 3.7.2 redogörs för de för utredningen intressanta bestämmelserna om uppgiftsskyldighet.

Om uppgiftsskyldighet saknas kan – såvitt här är av intresse – sekretessen även brytas med tillämpning av 10 kap. 2 § OSL eller

den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Enligt 10 kap. 2 § OSL hindrar inte sekretess att en myndighet lämnar ut uppgifter till andra myndigheter, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt (prop. 1979/80:2 Del A s. 465 och 494). Sekretessen får efterges bara i sådana fall då ett utlämnande av sekretessbelagda uppgifter är en nödvändig förutsättning för att en myndighet ska kunna fullgöra ett visst åliggande. Dessa bestämmelser hindrar inte att ett rutinmässigt informationsutbyte sker mellan myndigheter även utan en särskilt reglerad uppgiftsskyldighet. Lagen bygger dock på att ett rutinmässigt informationsutbyte mellan myndigheter i regel ska vara författningsreglerat (prop. 1979/80:2 Del A s. 326).

3.7.2 Bestämmelser om uppgiftsskyldighet m.m.

Det finns ett stort antal bestämmelser om uppgiftsskyldighet mellan myndigheter. I vissa fall ska uppgifter lämnas på myndighetens eget initiativ och i vissa fall på begäran av andra myndigheter. Uppgifter som omfattas av en bestämmelse om uppgiftsskyldighet ska lämnas ut utan hinder av sekretess och det saknar därför betydelse att en uppgift i vissa fall omfattas av ett starkare sekretesskydd hos den utlämnande myndigheten än hos den mottagande myndigheten. Av särskilt intresse för denna utredning är följande bestämmelser om uppgiftsskyldighet.

Lagen om underrättelseskyldighet

I syfte att myndigheter ska kunna bistå varandra för att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar infördes en underrättelseskyldighet enligt lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Lagen gäller sådana bidrag, ersättningar och lån för personligt ändamål (ekonomiska förmåner) som enligt lag eller förordning beslutas av Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studie-stödsnämnden, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna (1 §). Underrättelseskyldighet uppkommer om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån har beslutats eller betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp. Underrättelse

om detta ska lämnas till den myndighet eller organisation som har fattat beslutet (3 §). Underrättelseskyldigheten gäller för Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna (2 §).

Skyldighet att lämna uppgifter till Försäkringskassan

Den som ansöker om en förmån ska lämna uppgifter om faktiska förhållanden på heder och samvete. För bedömningen av rätten till en sökt förmån kan dock ytterligare utredningsåtgärder behöva vidtas. I 110 kap. 14 § SFB preciseras Försäkringskassans befogenheter i detta avseende. Av bestämmelsen framgår bl.a. att när det behövs för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av socialförsäkringsbalken får Försäkringskassan göra förfrågan hos den försäkrades arbetsgivare, läkare eller någon annan som kan antas kunna lämna behövliga uppgifter. Enligt 110 kap. 31 § SFB är myndigheter, arbetsgivare och uppdragsgivare samt försäkringsinrättningar skyldiga att på begäran lämna Försäkringskassan uppgifter som avser en namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken. Uppgiftsskyldigheten är generell och tar sikte på alla uppgifter som Försäkringskassan kan behöva för att handlägga ett försäkringsärende.

Försäkringskassans skyldighet att lämna uppgifter

Bestämmelser som reglerar Försäkringskassans uppgiftsskyldighet gentemot andra myndigheter återfinns i flera författningar, t.ex. förordningen (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter, 11 kap. 11 § socialtjänstlagen (2001:453) och 19 kap. 6 § skatteförfarandeförordningen (2011:1261)¹.

¹ 19 kap. 6 § skatteförfarandeförordningen motsvarar tidigare 3 kap. 16 § taxeringslagen (1990:324). Taxeringslagen ersattes den 1 januari 2012 av skatteförfarandelagen (2011:1244). 3 kap. 16 § taxeringslagen fick inte någon motsvarighet i den nya lagen utan överfördes i stället till skatteförfarandeförordningen.

Myndighetssamverkan

Utöver bestämmelser om uppgiftsskyldighet finns även bestämmelser om andra former av myndighetssamverkan. I förordningen (1997:899) om myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet finns t.ex. föreskrifter om samverkan mellan myndigheter för att förebygga och bekämpa ekonomisk brottslighet.² Enligt 1 § förordningen ska det finnas samverkansorgan på såväl nationell som regional nivå. Samverkansorganen ska bidra till att effektivisera kampen mot den ekonomiska brottsligheten genom informationsutbyte, överläggning och samordning mellan berörda statliga myndigheter och genom samverkan mellan dessa myndigheter och kommuner, näringsliv och organisationer.

I SOU 2011:80 föreslås även en ny lag om informationsutbyte vid samarbete mot grov organiserad brottslighet. Enligt denna lag ska ett antal myndigheter, däribland Försäkringskassan och Skatteverket, kunna fatta beslut om informationsutbyte. Beslutet ska omfatta ett visst fall och innebär att de deltagande myndigheterna fritt – dvs. helt utan någon intresseavvägning eller någon annan form av sekretesshinder – kan byta uppgifter med varandra. Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2013.

3.7.3 Personuppgiftslagen

PuL grundar sig på Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter, det s.k. dataskyddsdirektivet. Direktivets syfte anges i artikel 1 av vilken framgår att medlemsstaterna ska skydda fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter, särskilt rätten till privatliv, i samband med behandling av personuppgifter. Målet är att garantera en hög och likvärdig skyddsnivå i alla medlemsstater så att staterna inte ska kunna hindra det fria flödet mellan dem av sådana uppgifter.

Om den uppgift som eventuellt ska lämnas ut är en personuppgift måste myndigheten även kontrollera om utlämnandet är förenligt med PuL. Syftet med PuL är att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av person-

² I SOU 2011:47 föreslås att förordningen ska upphöra att gälla. Förslaget har remissbehandlats under hösten 2011.

uppgifter (1 § PuL). En personuppgift är all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet. Med behandling av personuppgifter avses varje åtgärd eller serie av åtgärder som vidtas i fråga om personuppgifter, vare sig det sker på automatisk väg eller inte, t.ex. insamling, registrering, organisering, lagring, bearbetning eller ändring, återvinning, inhämtande, användning, utlämnande genom översändande, spridning eller annat tillhandahållande av uppgifter, sammanställning eller samkörning, blockering, utplåning eller förstöring (3 § PuL). Elektroniskt informationsutbyte av personuppgifter mellan myndigheter är således att anse som sådan behandling som omfattas av lagen. PuL är dock subsidiär i förhållande till andra författningar. Om det i en annan lag eller i en annan förordning finns bestämmelser som avviker från PuL, ska de bestämmelserna gälla (2 § PuL). Sådana avvikande bestämmelser finns ofta i s.k. registerförfattningar. Även bestämmelser om uppgiftsskyldighet går före bestämmelserna i PuL (prop. 1997/98:44 s. 116).

3.7.4 Registerförfattningar

Det finns ett stort antal registerförfattningar. Vissa av dem kompletterar PuL och andra ersätter den. Om registerförfattningen inte innehåller bestämmelser om sådant som regleras i PuL, ska PuL:s bestämmelser tillämpas. Frågan om hur bestämmelser om behandling av personuppgifter i PuL eller registerförfattning förhåller sig till OSL:s regler är dock inte helt klarlagd (se bl.a. SOU 2003:99 s. 230 och 237 och SOU 2007:45 s. 133). Nedan kommenteras de registerförfattningar som är av särskilt intresse för denna utredning.

Behandling av personuppgifter inom socialförsäkringen

I 114 kap. SFB och i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration regleras behandling av personuppgifter i Försäkringskassans kärnverksamhet. Denna reglering gäller endast om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier (114

kap. 2 § SFB). I 114 kap. SFB anges för vilka ändamål behandling av personuppgifter får förekomma. Ändamålen är uppdelade i primära och sekundära ändamål. De primära ändamålen avser Försäkringskassans eget behov av att behandla personuppgifter och de sekundära ändamålen avser Försäkringskassans utlämnande av personuppgifter för att tillgodose någon annans behov. Försäkringskassan får i sin verksamhet behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att bl.a. handlägga ärenden (114 kap. 7 § första stycket 4 SFB). Detta ändamål är inte begränsat till att omfatta enbart ärenden om bestämmande av förmåner eller ersättningar utan avser även exempelvis tillsynsärenden (prop. 2002/03:135 s. 64). Personuppgifter som behandlas hos Försäkringskassan med stöd av något av de primära ändamålen får även behandlas för tillhandahållande av information utanför den egna myndigheten bl.a. om uppgiftsskyldighet enligt lag eller förordning föreligger (114 kap. 9 § 1 SFB). I socialförsäkringsdatabasen får endast sådana personuppgifter behandlas som avser personer som omfattas eller har omfattats av verksamhet enligt de ändamål som anges i 7 §, eller personer om vilka uppgifter på annat sätt behövs för handläggningen av ett ärende (114 kap. 14 § SFB). Försäkringskassan får med andra ord endast behandla personuppgifter som på något sätt är relevanta för de primära ändamålen.

Behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet gäller vid behandling av personuppgifter om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier (1 kap. 1 §). De i lagen angivna ändamålen är uppdelade i primära och sekundära. Enligt ett av de sekundära ändamålen får Skatteverket behandla uppgifter för tillhandahållande av information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Skatteverket för att utgöra underlag för beräkning, beslut och kontroll i fråga om förmån, bidrag och andra stöd (1 kap. 5 § 3). I förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet finns en närmare reglering av den i lagen tillåtna behandlingen av personuppgifter. Av förordningen framgår bl.a. att uppgifter ur be-

skattningsdatabasen ska lämnas till Försäkringskassan i den utsträckning det behövs för beräkning eller kontroll av sjukpenninggrundande inkomst, fördelning av ålderspensionsavgifter, fastställande av underhållsstöd och betalningsskyldighet för sådant stöd enligt socialförsäkringsbalken, beräkning och kontroll av bostadsbidrag enligt socialförsäkringsbalken, eller beräkning av betalningsskyldighet enligt 8 § andra stycket lagen (2004:1237) om särskild sjukförsäkringsavgift (7 §). I bestämmelsen finns även en precisering av vilka uppgifter som ska lämnas ut.

3.8 Bedrägeri och bidragsbrott

Bidragsbrottslagen (2007:612) trädde i kraft den 1 augusti 2007. För brott begångna före den 1 augusti 2007 tillämpades, och tillämpas fortfarande, bedrägeribestämmelserna i brottsbalken. Tanken med bidragsbrottslagen var enligt förarbetena (prop. 2006/2007:80 s. 1) att dess straffbestämmelser skulle vara anpassade till de särskilda förutsättningar som råder vid utbetalningar av bidrag och andra ekonomiska förmåner från välfärdssystemen. Lagen utvidgade också det straffbara området för grovt oaktsamma beteenden genom en särskild straffbestämmelse.

3.8.1 Bedrägeribestämmelserna

Enligt bedrägeribestämmelserna i brottsbalken ska den som medelst vilseledande förmår någon till handling eller underlåtenhet, som innebär vinning för gärningsmannen och skada för den vilseledde eller någon i vars ställe denne är, dömas för bedrägeri till fängelse i högst två år (9 kap. 1 § brottsbalken). Om brottet anses som grovt ska han eller hon dömas för grovt bedrägeri till fängelse i lägst sex månader och högst sex år (9 kap. 3 § brottsbalken). Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas, om gärningsmannen missbrukat allmänt förtroende eller begagnat falsk handling eller vilseledande bokföring eller om gärningen eljest varit av särskilt farlig art, avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada. Om brottet med hänsyn till skadans omfattning och övriga omständigheter vid brottet anses som ringa, ska han eller hon istället dömas för bedrägligt beteende till böter eller fängelse i högst sex månader (9 kap. 2 § brottsbalken). Även försök

och förberedelse till bedrägeri av normalgraden och grovt bedrägeri är straffbelagt (9 kap. 11 § brottsbalken).

3.8.2 Bidragsbrottsbestämmelserna

Den som lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att anmäla enligt lag eller förordning, och på så sätt orsakar fara för att en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med ett för högt belopp, kan enligt 2 § bidragsbrottslagen dömas för bidragsbrott till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader. Om brottet är grovt, kan man enligt 3 § bidragsbrottslagen dömas för grovt bidragsbrott till fängelse, lägst sex månader och högst fyra år och vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om brottet rört betydande belopp, om den som begått brottet använt falska handlingar, eller om gärningen ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning.

För att dömas för bidragsbrott krävs uppsåt, men den som begår samma gärning av grov oaktsamhet kan istället dömas enligt 4 § bidragsbrottslagen för vårdslöst bidragsbrott till böter eller fängelse i högst ett år.

Om det kan misstänkas att ett brott enligt bidragsbrottslagen har begåtts så ska Försäkringskassan, kommuner och arbetslöshetskassor m.fl. enligt 6 § bidragsbrottslagen göra anmälan till en polismyndighet eller till Åklagarmyndigheten.

4 Aktörerna

4.1 Personkretsen

I detta avsnitt presenteras målgruppen för assistansersättningen. Inledningsvis beskrivs den större gruppen vuxna med funktionshinder och deras levnadsförhållanden utifrån tillgänglig kunskap hämtad från aktuella rapporter. Därefter beskrivs antal personer som fick assistansersättning under år 2010 avseende tillhörighet till personkretsar, könsfördelning m.m. I avsnitt 8.2 i betänkandet redovisas hur utvecklingen av antalet personer med assistansersättning sett ut under åren 1994–2010.

4.1.1 Levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning

Socialstyrelsen överlämnade i juni år 2010 en rapport till regeringen benämnd *Alltjämt ojämlikt! Levnadsförhållanden för vissa personer med funktionsnedsättning*¹. I denna ges en översiktlig beskrivning av levnadsförhållanden för vuxna personer med funktionsnedsättning inom en rad områden såsom ekonomi, arbete, utbildning, fritid och hälsa samt boende. Det empiriska underlaget bygger på två källor. Den ena är bearbetningar av registerdata från år 2007, den andra är uppgifter från en enkät som skickades till ett urval, 10 000 brukare, hösten 2009.

Undersökningsgruppen består av 57 500 personer med insatser dels enligt socialtjänstlagen (2001:453) dels enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. I undersökningsgruppen är det endast 7 procent eller 4 200 personer som har assistansersättning utöver sina insatser enligt socialtjänstlagen

¹ Socialstyrelsen. *Alltjämt ojämlikt! Levnadsförhållanden för vissa personer med funktionsnedsättning*. Stockholm: Socialstyrelsen; 2010.

eller LSS. Undersökningens resultat får därför tolkas med försiktighet när det gäller levnadsförhållanden för brukare med assistansersättning. En annan svårighet när det gäller tolkningen av resultaten är att svarsfrekvensen i Socialstyrelsens undersökning är förhållandevis låg (runt 50 procent).

Insatser enligt socialtjänstlagen och LSS ges många gånger i kombination med annat stöd, exempelvis nämns här assistansersättning. Den högsta andelen med assistansersättning finns i undersökningsgruppen bland dem med daglig verksamhet enligt LSS vilket indikerar att de har stora stödbehov. Personer med insatser enligt socialtjänstlagen är i genomsnitt äldre än personer som har insatser enligt LSS. Detta kan bero på att många av insatserna enligt LSS beviljas till följd av medfödda funktionsnedsättningar.

För att kunna göra jämförelser av levnadsnivån för gruppen har uppgifter inhämtats också gällande totalbefolkningen.

Ekonomi och arbete

Ungefär 10 procent av undersökningsgruppen har ett annat födelseland än Sverige, för totalbefolkningen är andelen 16 procent. Till skillnad från totalbefolkningen är majoriteten av undersökningsgruppen ogift. Ungefär hälften av undersökningsgruppen har någon form av hjälpmedel och behöver hjälp från sina anhöriga en eller flera gånger i veckan.

Socialstyrelsen visar i rapporten på betydande skillnader i levnadsförhållanden mellan undersökningsgruppen och befolkningen i stort. Inom samtliga undersökningsområden, med undantag från boendefrågan, har undersökningsgruppen sämre levnadsförhållanden än totalbefolkningen.

Undersökningsgruppens ekonomiska situation är sämre än för befolkningen i övrigt. Detta förklaras främst av att många har sjuk- eller aktivitetsersättning som huvudsaklig inkomstkälla. Andelen med löneinkomst är lägre än för totalbefolkningen liksom den disponibla inkomsten. Personer med insatser enligt socialtjänstlagen och LSS skiljer sig åt när det gäller mottagande av ekonomiskt bistånd. Det är ovanligt att personer med insatser enligt LSS har ekonomiskt bistånd och det är till och med ovanligare än för totalbefolkningen.

Utbildningsnivån är lägre för undersökningsgruppen än för befolkningen i övrigt. Bland personer med insatser enligt LSS är det knappt 5 procent som har eftergymnasial utbildning, andelen för gruppen med insatser enligt socialtjänstlagen är 16 procent och för totalbefolkningen är den 35 procent år 2007.

Förankringen på arbetsmarknaden är betydligt lägre än för totalbefolkningen. Andelen med lönearbete uppgår till cirka 10 procent, motsvarande andel för totalbefolkningen är 80 procent.

Kultur- och fritidsaktiviteter och sociala relationer

Undersökningsgruppen deltar i mindre utsträckning i kultur- och fritidsaktiviteter än totalbefolkningen. Det finns skillnader mellan personer med insatser enligt socialtjänstlagen och LSS. De senare reser på semester i högre utsträckning och deltar även mera i kultur- och fritidsaktiviteter.

Flera andra studier, bland annat från Statistiska centralbyrån och Försäkringskassan, visar att personer med funktionsnedsättning i högre utsträckning än andra saknar en vän och sällan eller aldrig umgås med personer utanför den närmaste familjen.²

4.1.2 Personer med assistansersättning

Personer som beviljas assistansersättning ska tillhöra LSS personkrets som avser personer med:

1. utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd
2. betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter en hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller en kroppslig sjukdom
3. andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service.

² Socialstyrelsen. *Personlig assistans enligt LASS ur ett samhällsekonomiskt perspektiv*. Stockholm: Socialstyrelsen; 2008.

Under år 2010 beviljades totalt 16 895 personer assistansersättning. Av dessa hade 1 171 personer inte fått assistansersättning tidigare. Övervägande delen, 53 procent, av de som får assistansersättning är män och denna övervikt har i stort sett gällt sedan assistansersättningen infördes år 1994. Av de personer som beviljades assistansersättning för första gången under år 2010 var 56 procent män.

Mer än hälften, 55 procent, av personerna som får assistansersättning tillhör personkrets 3 och uppgick 2010 till 9 329 personer. Ungefär en tredjedel, 6 186 personer, av personerna som fick assistansersättning år 2010 tillhörde personkrets 1. Minst antal personer beviljas assistansersättning i personkrets 2. Under år 2010 tillhörde 5 procent, 906 personer, personkrets 2. Ungefär samma fördelning gällde även för nybeviljade personer under 2010. Andelen nybeviljade i personkrets 1 var dock lägre och andelen där uppgift saknas om personkrets var högre.

Personer som fick assistansersättning under år 2010 var mellan 0–81 år. De vanligaste åldrarna för personer med assistansersättning är åldrarna runt 20 år och 65 år. Sedan år 2001 får personer som beviljats assistansersättning behålla denna även efter att de fyllt 65 år. År 2010 uppgick antalet personer med assistansersättning 65 år och äldre till 2 549 personer. Beträffande ålder vid nybeviljande av assistansersättning beviljades flest personer i åldrarna före 65 år samt barn före skolåldern.

4.1.3 Försäkringskassans brukarundersökning år 2011

Försäkringskassan genomförde under år 2011 en undersökning i syfte att öka kunskapen om gruppen som får personlig assistans³. Den innehåller dels en statistisk kartläggning, dels en enkätundersökning ställd till alla assistansberättigade. Svarsfrekvensen på denna var hög, 67 procent. I rapporten anger två tredjedelar av de svarande att de fått det antal timmar personlig assistans de behöver. En fjärdedel anser att de fått färre timmar. Åtta av tio upplever att timmarna är fördelade efter deras behov medan drygt en av tio inte anser det. Dubbel assistans är vanlig. En dryg tredjedel uppger att de inte behöver hjälp av två eller fler assistenter samtidigt medan en

³ Försäkringskassan. *Statlig personlig assistans – resultat från undersökning av gruppen assistansberättigade*. Socialförsäkringsrapport 2011:18. Försäkringskassan, Analys och prognos. Stockholm: Försäkringskassan; 2011.

av tio uppger att de skulle behöva det men inte fått det beviljat. Mellan 10 till 16 procent saknar anpassad bostad, tillräckligt med hjälpmedel och tillgång till habilitering.

När det gäller kvaliteten på assistansen uppger de svarande att de överlag är nöjda, de flesta har enbart en huvudanordnare. Tre av tio uppger att de hade bytt assistansanordnare, av dessa var det två tredjedelar som gjort ett byte en gång. Vanligast, åtta av tio, är att de har utomstående assistenter men många har även sina anhöriga som assistenter.

4.2 Brukarnas omgivning

Inledning

I detta avsnitt redovisas vilka insatser som riktas till personer med funktionsnedsättning, anhörigas roll presenteras och några uppgifter kring den personliga assistenten. Beskrivningen utgår från det uppdrag utredningen har, som endast gäller olika aspekter bakom kostnadsutvecklingen av den statliga assistansersättningen.

4.2.1 Övergripande bild av samhällets stöd till personer med funktionsnedsättning

I den miljörelaterade handikappolitiken skiljer man mellan funktionshinder och funktionsnedsättning. Funktionshinder är något relativt som uppstår i samspelet mellan individen och samhället. Människors behov av stöd till följd av en funktionsnedsättning beror på en mängd faktorer och kan vara avgörande för om funktionsnedsättningen utvecklas till att bli ett funktionshinder. Avgörande för detta kan vara faktorer som tillgänglighet, hjälpmedel och omgivningens attityder. Enligt Statistiska centralbyråns (SCB) undersökning om de funktionshindrades situation på arbetsmarknaden uppskattar cirka en miljon människor att de har en funktionsnedsättning av något slag. Av dessa anger ungefär hälften att deras funktionsnedsättning påverkar arbetsförmågan. Cirka 300 000 personer behöver hjälp eller hjälpmedel för att förflytta sig, varav de flesta av dem är äldre.

I hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL och socialtjänstlagen (2001:453) finns bestämmelser om landstingens och kommunernas generella ansvar för att tillgodose personers behov

av hälso- och sjukvård och sociala insatser. Personer med stora och varaktiga funktionsnedsättningar kan dessutom ha rätt till särskilda insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Av Socialstyrelsens statistik från år 2009 framgår att uppskattningsvis cirka 60 200 personer hade en eller flera insatser enligt LSS⁴ (där personer som beviljats assistansersättning inte ingår). Landstingen har uppgivit att cirka 5 800 personer hade beviljats råd och stöd enligt LSS den 1 oktober år 2009, denna siffra innebär enligt Socialstyrelsen en minskning med 13 procent sedan föregående år. Viktigt är dock att notera att denna uppgift hämtas från mängdstatistik vilket gör att minskningen delvis skulle kunna förklaras av underrapportering. Sammanlagt uppgick antalet LSS-insatser som redovisats till cirka 109 700 varav 88 procent av dessa rörde personer med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd (personkrets 1).

Daglig verksamhet var den insats som flest personer hade, nästan 29 000 personer. Knappt 22 900 hade insatsen bostad med särskild service för vuxna eller särskilt anpassad bostad för vuxna. Insatsen kontaktperson hade 19 200 personer, 10 000 personer korttidsvistelse och 9 600 personer hade ledsagarservice. 5 100 personer hade insatsen korttidstillsyn.

Nästan hälften av de cirka 1 400 barnen eller ungdomarna i familjehem eller bostad med särskild service för barn eller ungdomar bodde i en annan kommun än den som beslutat om insatsen. Av samtliga som hade boende för barn eller ungdomar enligt LSS bodde ungefär 100 i familjehem och övriga i bostad med särskild service.

⁴ Socialstyrelsen. *Personer med funktionsnedsättning – insatser enligt LSS år 2009*. Stockholm: Socialstyrelsen; 2010, s. 18. Siffran är exklusive insatsen råd och stöd från landstingen och personer med assistansersättning ingår inte i statistiken.

4.2.2 Anhöriga

Det är svårt av offentlig statistik att få en bild av omfattningen av anhörigas insatser till personer med funktionsnedsättning. Ett viktigt bidrag till bilden av assistansanvändare och deras anhöriga lämnas i Socialstyrelsens rapport *Personlig assistans enligt LASS ur ett samhällsekonomiskt perspektiv*⁵. I denna rapport värderades effekterna av personlig assistans för barn och familj. Grunden för redovisningen utgjordes av en mindre enkätstudie från år 2005. Denna betraktades inte som representativ av Socialstyrelsen men kompletterades även av intervjuundersökningar som genomförts av föreningen JAG åren 1994 och 2005. De intervjuade liksom de som har besvarat enkäten har ställts inför frågor med utgångspunkt från situationen som anhörig före respektive efter införandet av assistansreformen. Riksrevisionen har i en rapport från år 2004 även behandlat frågor kring anhöriga och problematiserat den relation som kan uppstå mellan brukare och anhörig som personlig assistent⁶.

Socialstyrelsen konstaterade att föräldrar till barn med funktionsnedsättning ger en samstämmig bild av situationen före assistansreformen. Det var svårt att få avlösning och kvaliteten på denna varierade. Insatserna var sällan anpassade till familjernas behov och arbetsbördan för föräldrarna var stor. Det var svårt att kombinera ett arbete med vården av barnet eftersom man var bunden till hemmet. Föräldrarna hade begränsade möjligheter till social samvaro och fritid och eventuella syskons behov fick stå tillbaka.

I Socialstyrelsens enkät nämner föräldrarna flera positiva förändringar för arbetet, familjen, hälsan och fritiden. Assistansreformen har gjort det lättare för föräldrarna att arbeta heltid och att kunna arbeta även när barnet är sjukt. Obetalt arbete har för flera ersatts av betalt vilket har förbättrat ekonomin. Flera föräldrar nämnde också att barnet utvecklats mycket. Barnet eller den unge har fått ett eget liv och har kunnat delta i fler aktiviteter på egen hand. Assistansen har även gett förutsättningar för tonårsfrigörelse samt möjligheter att flytta hemifrån.

⁵ Socialstyrelsen. *Personer med funktionsnedsättning – insatser enligt LSS år 2009*. Stockholm: Socialstyrelsen; 2010.

⁶ Riksrevisionen. *Personlig assistans till funktionshindrade*. RiR 2004:7. Stockholm: Riksrevisionen; 2004.

I enkätsvaren fanns även negativa aspekter som att det var svårt att rekrytera och behålla bra assistenter och att det egna hemmet blir en arbetsplats. De positiva effekterna överskuggade dock de negativa.

Socialstyrelsen redovisade också en analys av skillnaderna för tre grupper av barnfamiljer: Barn med assistansersättning, barn där familjen har funktionshinderrelaterat bidrag (vårdbidrag, handikappersättning och bilstöd) men som saknar assistansersättning och den tredje kategorin barn som saknar funktionshinder⁷. I sammanfattning framträdde följande bild⁸:

Fler föräldrar till barn med assistansersättning hade löneinkomst – och högre löneinkomst – än andra. Det var inte lika vanligt att föräldrar till barn med andra funktionshinderrelaterade ersättningar hade lön och dessa hade i genomsnitt också lägre lön än andra föräldrar. Den disponibla inkomsten, det vill säga lön och bidrag exklusive skatt, var högst i hushållen med barn med assistansersättning, näst högst i hushållen med barn med andra bidrag och lägst i hushåll med barn utan funktionshinder. Färre familjer med barn med assistansersättning hade tillfällig föräldrapenning och samma förhållande gällde för sjukpenning. Bostadsbidrag var minst vanligt för föräldrar till barn med assistansersättning och andelen med ersättning från a-kassa var också lägre än hos övriga föräldrar. Ekonomiskt bistånd förekom i mindre utsträckning hos föräldrar till barn med assistansersättning. Socialstyrelsen lyfte också fram i rapporten att gruppen ensamstående mammor och pappor (i något mindre del) hade en mer utsatt situation än familjer med två sammanboende föräldrar.

Utredningen har även ställt frågan om hur stor andelen anhöriga eller närstående är bland de anställda i assistansanordnarnas företag. Från Vårdföretagen, Bransch Personlig Assistans (BPA) uppges att andelen anhöriganställda ligger inom ett spann mellan 10 och 30 procent och ett snitt landar i 25 procent. Organisationen pekar på att andelen bör vägas mot hur stort antal brukare som är barn under 18 år. Enligt de uppgifter organisationen fått in genom förfrågan bland medlemmarna uppskattas denna andel till mellan 10 och 25 procent.

⁷ Socialstyrelsen genomförde analysen med hjälp av den så kallade socialmedicinska databasen vid Epidemiologiskt centrum (EpC). Registret har byggts upp genom samkörningar av flera register och uppgifterna omfattar hela befolkningen.

⁸ Socialstyrelsen. *Personer med funktionsnedsättning – insatser enligt LSS år 2009*. Stockholm: Socialstyrelsen; 2010, s. 58–60.

Riksrevisionen tog i sin rapport *Personlig assistans till funktionshindrade* upp frågan om anhörigas roll och problematiserade även det förhållande som uppstår mellan brukare och anhörig när denne går in som personlig assistent⁹. Riksrevisionen pekade på det förhållandet att assistansreformen bygger på tanken att människor med funktionsnedsättning bör ha valfrihet, självständighet och integritet. Målformuleringarna indikerar att insatsen riktas mot aktiva och beslutskapabla människor och utformningen av insatsen utgår ifrån att den enskilde är välinformerad och har förmåga att själv ta tillvara sina intressen. Den enskilde förväntas själv ansöka om personlig assistans, välja assistansanordnare alternativt själv anställa sina assistenter, styra assistansens innehåll och avgöra hur ersättningen ska användas. Personlig assistans är inte generell föremål för tillsyn eftersom den enskilde själv förväntas kunna styra sin assistans.

Riksrevisionen pekade då (år 2004) på det förhållandet att över 40 procent av brukarna har någon form av mentalt handikapp som del av sitt funktionshinder: 33 procent är utvecklingsstörda eller har autism eller autismliknande tillstånd (personkrets 1) och 6 procent har hjärnskador som uppstått i vuxen ålder (personkrets 2)¹⁰. Att dessa grupper skulle omfattas av LSS klargjordes tydligt i lagen och även inom den grupp som har stora behov av stöd oavsett diagnos (personkrets 3) finns personer med begåvningsmässiga eller kognitiva svårigheter. I personkretsarna 1 och 3 finns också barn som på grund av sin ålder inte har möjlighet att vara självständiga. Riksrevisionen pekar på att propositionen som föregick införandet av handikappreformen inte tog upp dessa problem. Myndigheten sammanfattar sin bedömning med att konstatera att assistansreformen inte bara främjar självständighet och integritet utan att den också förutsätter självständighet hos brukaren för att kunna fungera väl.

Många av de människor som får assistansersättning saknar dock möjlighet att vara självständiga just på grund av sin funktionsnedsättning. Myndigheten pekar också på det beroende av nära anhöriga som kan följa av hjälpbehovet som kan medföra att det i praktiken är dessa anhöriga som kommer att styra assistansen. Riksrevisionen pekar på att det naturligtvis kan finnas fördelar som

⁹ Riksrevisionen. *Personlig assistans till funktionshindrade*. RiR 2004:7. Stockholm: Riksrevisionen; 2004, s. 75–89.

¹⁰ Ibid., andelen brukare i olika personkretsar avser det som gällde då rapporten publicerades.

exempelvis kontinuitet med att ha familjemedlemmar som personliga assistenter. Problem kan emellertid uppstå om föräldrar och syskon blir ekonomiskt beroende av assistansersättningen och att de band mellan närstående som finns kan utvecklas till att bli ett hinder för den unges frigörelse. Riksrevisionen pekar också på problem som att de anhörigas beroende kan skapa incitament till att öka assistansbehovet och att anhöriga inte får nödvändig avlastning av någon utomstående vilket kan leda till arbetsmiljöproblem¹¹.

4.2.3 Den personliga assistenten

Bakgrund

Införandet av personlig assistans byggde på de brister som konstaterats i olika former av stöd och service riktade till personer med omfattande funktionsnedsättningar. Särskilt uppmärksammades bristen på inflytande för de personer som var beroende av omfattande insatser från hemtjänsten. Behovet av kraftfulla åtgärder syftande till att ge dessa personer ett reellt inflytande över sin dagliga situation var viktiga skäl till att den personliga assistansen inrättades. Målgruppen för personlig assistans som behöver omfattande hjälp innefattade även insatser av så kallat privat karaktär skulle ges ett avgörande inflytande över när och på vilket sätt hjälpen ges och av vem. Det ansågs vidare viktigt att antalet personer som ger hjälpen skulle kunna begränsas. Den personliga assistansen utformad på detta sätt skulle ge dem som behöver stöd goda möjligheter till självbestämmande över sin livssituation¹².

Under de senaste decennierna har liknande system införts även i andra länder. Gemensamma drag för dessa är att enskilda som beviljats offentligt stöd för personlig assistans kan anställa sin egen personal och själva organisera sina stödinsatser. Detta möjliggörs genom att de som beviljas stödinsatsen kan erhålla ekonomiska medel i stället för tjänster eller, som i Norge, erbjuds en brukarstyrd organisationsform för de tjänster som beviljas. Ytterligare likhet är att vuxna med omfattande fysiska funktionsnedsättningar

¹¹ Ibid., s. 89.

¹² Egard H. *Personlig assistans i praktiken. Beredskap initiativ och vänskaplighet*. Doktorsavhandling. Lunds universitet, Lund Dissertations In Social Work 2011:42. Lund; 2011, s. 24.

ingår i målgruppen för personlig assistans. Däremot varierar det när det gäller personer med intellektuella funktionsnedsättningar, barn och personer över 65 år. Det finns inte någon gemensam nordisk modell för personlig assistans. I Danmark, som har den mest avgränsade målgruppen med höga krav på att brukaren ska kunna styra sin assistans, är brukaren själv arbetsgivare. Personer med kognitiva funktionsnedsättningar kan inte beviljas personlig assistans, ej heller barn och det krävs även en viss aktivitetsnivå för ett beviljande. I Norge kan personer med både fysiska och kognitiva funktionsnedsättningar beviljas personlig assistans. Det krävs dock att kommunen bedömer att den enskilde eller dennes företrädare kan vara arbetsledare för den personliga assistenten. Vidare bestämmer även kommunen om brukaren själv kan vara arbetsgivare eller om detta ansvar kan överlätas på kommunen eller till ett assistanskooperativ.

I Sverige kan konstateras att det finns slående likheter mellan utformningen av personlig assistans och Independent Living-rörelsens ursprungliga idé och ideologiska inspiration¹³. Utifrån rörelsens idé kan personlig assistans beskrivas som att den personliga assistenten fungerar som brukarens förlängda arm, följer brukarens direktiv avseende hur arbetsuppgifterna ska utföras och gör det som brukaren själv skulle ha gjort om han eller hon inte haft en funktionsnedsättning. Denna beskrivning återkommer också i propositionen där det föreskrivs att den personliga assistenten ska utföra sina arbetsuppgifter tillsammans med brukaren och göra det brukaren skulle ha gjort själv om han eller hon inte haft sin funktionsnedsättning. Ytterligare en likhet mellan den svenska regleringen och Independent Living-rörelsens modell är att personlig assistans ska särskiljas från vård. Enligt den svenska modellen ska den personliga assistansen bestå av egenvård, det ska inte krävas sjukvårdsutbildning för att utföra arbetet och assistenten ska inte ersätta sjukvårdspersonal. Detta och troligtvis även Independent Living-rörelsens strävan efter att avmedikalisera synen på funktionshinder har inneburit att det i regel inte krävs någon formell utbildning för att arbeta som personlig assistent. Denna syn återkommer även i andra

¹³ Ibid., Independent Living-rörelsen strävade efter att människor med funktionshinder skulle få samma rättigheter och möjligheter som andra. Begreppet "independent living" myntades redan på 1950-talet i USA i samband med rehabilitering och återanpassning av dem som drabbats av dåtidens polioepidemier. Begreppet rymde en strävan efter att rehabilitering och återanpassning skulle präglas av avinstitutionalisering, avmedikalisering och självhjälp, s. 30–31.

länder som exempelvis Storbritannien, USA, Danmark, Norge och Finland¹⁴.

Yrkesgruppen personliga assistenter

Det saknas specifik statistik avseende hur många som arbetar som personliga assistenter men antalet uppskattades till cirka 70 000 personer (SOU 2008:77)¹⁵. En fjärdedel uppskattas vara anhöriga till brukaren som de arbetar åt. I genomsnitt beräknas en brukare ha mellan tre till sju assistenter anställda. Majoriteten av assistenterna är kvinnor och enligt flera undersökningar är merparten under 40 år.

År 2010 arbetade närmare hälften (46 procent) inom insatserna för personer med funktionshinder i privat regi jämfört med drygt 10 procent av personalen inom äldreomsorgen¹⁶. Av de som är kommunalt anställda har majoriteten en anställning som är snarlik vårdbiträdens. De är anställda inom kommunen och brukarens rätt till inflytande över vem som arbetar hos dem innebär att den personliga assistenten kan bli omplacerad inom kommunen om samarbetet skulle drabbas av problem. Assistenterna som är anställda enligt andra avtal har i regel en något lägre grad av anställningstrygghet. De kommunalt anställda personliga assistenter som anställts på en brukares anmodan, de som saknar omvårdnadskompetens eller inte ställer sig till förfogande för andra arbeten är anställda enligt ett annat avtal¹⁷ än det huvudavtal som garanterar månadslön och återanställning inom kommunen. Dessa har i regel en tidsbegränsad anställning som är knuten till en enskild brukare vilket innebär att arbetet upphör när uppdraget avslutas och assistenten har inte rätt till återanställning. Anställningsvillkoren för landets privatanställda assistenter har flera likheter med det så kallade PAN-avtalet förutom att privatanställda kan ha såväl tillsvidareanställning, tim-, visstids- eller provanställning. Enligt avtalen med två av de större privata arbetsgivarorganisationerna kan personliga assistenter som inte har tidsbegränsad anställning sägas upp utan uppsägningstid om 1) brukaren och den personliga assistenten inte kan samarbeta,

¹⁴ Ibid., s. 25–34.

¹⁵ Ibid., s. 46. (Antalet personliga assistenter är hämtat från LSS-kommitténs betänkande SOU 2008:77).

¹⁶ SNS. Szebehely M. *Insatser för äldre och funktionshindrade i privat regi, Konkurrensens konsekvenser*. Kapitel 7. Stockholm: SNS Förlag; 2011.

¹⁷ Avtalet kallas PAN, Lön och anställningsvillkor för personlig assistent och anhörigvårdare.

2) arbetsgivaren inte kan garantera assistansens kvalitet, 3) den personliga assistenten vill sluta på grund av att samarbetet inte fungerar. Avtalen medger också två veckors uppsägningstid om brukaren inte längre behöver sin personliga assistent eller om brukaren avlider¹⁸.

Förarbetena till LSS och de föreskrifter som reglerar assistansersättningen ger några övergripande riktlinjer för de personliga assistenternas arbete och arbetsuppgifter. Exempelvis får de som arbetar som personliga assistenter inte hjälpa mer än en person samtidigt vilket innebär att personliga assistenter i regel är knutna till endast en brukare. Ytterligare något som ska särskilja assistenten från andra former av stöd som hemtjänst är att den personliga assistenten ska göra sina arbetsuppgifter tillsammans med brukaren och det ska inte utgå assistansersättning till städning, inköp och liknande uppgifter som inte görs tillsammans med brukaren och utförs som en del av det personliga stödet till honom eller henne. Vidare ska de personliga assistenterna inte ersätta personal inom andra sektorer såsom skola, sjukvård, daglig verksamhet etc. I övrigt ges ingen direkt vägledning vilket innebär att assistenten formellt sett ska utföra de arbetsuppgifter som arbetsgivaren eller arbetsledaren bestämmer. Sammantaget innebär detta att brukare och personliga assistenters formella roller karaktäriseras av att brukaren ska vara arbetsledare och den personliga assistenten den "förlängda armen" som utför det brukaren önskar få hjälp med. Brukare och personliga assistenter är organisatoriskt knutna till varandra vilket kan sägas skapa ett personknutet stöd. Brukaren ges ett stort inflytande över hur de personliga assistenterna utför sitt arbete och gränserna för vad som ingår i de arbetsuppgifterna är inte givna på förhand.

Ett resultat som lyfts fram av Egard i den nyligen presenterade avhandlingen är att vare sig brukarens eller den personliga assistentens roller är för en gång givna utan kännetecknas av ett ömsesidigt beroende¹⁹. Brukaren kan inte framstå som arbetsledare om inte den personliga assistenten framstår som anställd. I avhandlingen pekas också på det förhållandet att brukaren måste kunna kommunicera och precisera sina behov av hjälpinsatser vilket blir en speciell form av arbetsledarskap som kan tänkas vara unik

¹⁸ Egard H. *Personlig assistans i praktiken. Beredskap initiativ och vänskaplighet*. Doktorsavhandling. Lunds universitet, Lund Dissertations In Social Work 2011:42. Lund; 2011, s. 47.

¹⁹ *Ibid.*, s. 197.

för personlig assistans. Slutligen lyfts också fram att anhörig-assistansens betydelse och villkor inte är belyst i svensk forskning trots att det är närmare en fjärdedel av alla personliga assistenter som har denna relation till brukaren.

4.3 Kommuner och landsting

Inledning

I detta avsnitt redovisas kommunernas och landstingens ansvar som relaterar till assistansersättningen och som kan ha haft en inverkan på assistansersättningens kostnadsutveckling. Kommunen har flera olika roller i assistansersättningen bland annat som finansiär och assistansanordnare av assistansersättningen. Därutöver är kommunerna och landstingen indirekta aktörer genom de verksamheter som de ansvarar för i övrigt.

4.3.1 Kommunens ansvar för assistansersättning

Kommunerna finansierar sedan november 1997 de första 20 assistanstimmarna per vecka för de personer som är bosatta i kommunen. Innan dess finansierade staten hela assistansersättningen. Införandet av att kommunerna skulle finansiera delar av assistansersättningen förväntades leda till en minskning av kostnaderna för assistansersättningen. Försäkringskassan fortsatte att betala ut hela ersättningen men kommunerna betalar in ersättningen för de 20 första assistanstimmarna per vecka.

Utöver kommunens finansieringsansvar ska kommunen svara för biträde av personlig assistans eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans, till den del behovet av stöd inte täcks av beviljade assistanstimmar enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken²⁰. Det innebär att kommunen har ett ansvar att se till att brukare får det stöd och service genom personlig assistans som personen beviljats genom assistansersättningen. Konkret kan det handla om att tillhandahålla en vikarie när den ordinarie personliga assistenten är sjuk eller stå för de extra kostnader som sjukdom

²⁰ 2 § och 9 § 2 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

medför för privata anordnare²¹. Kommunen har även ansvar för sådan personlig assistans där assistansersättning inte utgår (de grundläggande behoven understiger 20 timmar per vecka).

4.3.2 Kommunen som assistansanordnare

Kommunen är också assistansanordnare, dvs. en brukare kan välja att köpa personlig assistans från kommunen för assistansersättningen. I många fall har brukaren medgett att Försäkringskassan betalar ut ersättningen direkt till kommunen. Många kommuner har svårigheter att särskilja kostnader för äldreomsorg och insatser till personer med funktionshinder. Det har också framkommit att kommunerna har svårt att redogöra för vilka kostnader som kommunen har för basansvaret som träder in då assistansersättningen inte täcker kostnaderna t.ex. vid sjukdom för den ordinarie personliga assistenten. Ett annat exempel som indikerar att kommunerna inte behandlar assistansersättningen som en individuell ersättning till en viss person utan omfördelar ersättningen mellan brukarna beroende på det behov som uppstår är att det inte finns några uppgifter om hur stora kommunens personalkostnader är för den personliga assistans som kommunen utför inom assistansersättningen.

I stället för att själv vara arbetsgivare för personliga assistenter kan kommunen upphandla privata assistansanordnare. Hittills har tolv kommuner upphandlat privata assistansanordnare som kommunala utförare av personlig assistans, men antalet ökar. Två av dessa upphandlingar har skett inom ramen för lagen (2008:962) om valfrihetssystem, LOV, som infördes 1 januari 2009. I de flesta av kommunerna som upphandlat privata anordnare har kommunen inga egna personliga assistenter anställda, vilket i praktiken innebär att valmöjligheterna för personer med assistansersättning kan sägas ha minskat.

²¹ Prop. 1992/93:159, s. 175 f och RÅ 2005 ref. 86.

Andelen som väljer kommunen som utförare minskar

I en rapport från Riksrevisionen gavs uppgiften att år 2002 anordnade kommunen assistans för 65 procent av alla med assistansersättning. Andelen för privata anordnare uppgick år 2002 till 20 procent²². Sedan dess har andelen minskat för kommunerna till 46 procent och ökat för privata anordnare till 41 procent år 2010. Antalet personer med assistansersättning som väljer kommunen som anordnare har dock varit konstant²³. Minskningen i andelen som väljer kommunen som anordnare beror på att antalet personer ökar och att de personerna väljer privata assistansanordnare. Antalet med privata anordnare har ökat kraftigt, med 239 procent mellan 2002–2010. Se vidare i avsnitt 8.2.2.

En doktorsavhandling, baserad på material från Göteborg, redovisar att brukarna gav de privata alternativen bättre omdömen än kommunen i de enkäter och djupintervjuer som genomförts. Det kan vara en förklaring till att personer i högre grad än tidigare väljer privata anordnare istället för kommunen. I avhandlingen visas också att under perioden 1994–2006 fick en genomsnittlig brukare som anlidade vinstsyftande anordnare 18 procent fler assistanstimmar jämfört med en brukare som anlidade kommunen. Skillnaden kvarstod efter kontroll av typ av funktionshinder. Författaren gjorde reflektionen att de privata utförarna var bättre på att tillvara brukarnas intressen eller hade incitament till att verka för att brukaren fick fler timmar och att utföraren därigenom fick högre ersättning²⁴. Även Försäkringskassans statistik påvisar att personer som valt privata anordnare har något högre genomsnittligt antal assistanstimmar per dygn än kommunen. Brukar-köoperativ, de som är egna arbetsgivare och de som anlitar flera anordnare har alla högre genomsnittligt antal timmar än både privata anordnare och kommunen. Se vidare avsnitt 8.3.3.

Noterbart är också att privata anordnare genom marknadsföringsinsatser kanske kan beskriva sin verksamhet på ett för brukaren attraktivt sätt. Vid studier utredningen gjort av olika hemsidor kan tjänster erbjudas vid sidan av själva assistansen som juridisk rådgivning, julbord och julgåvor, kick-off, hjälp med myndighetskontakter samt

²² Riksrevisionen. Personlig assistans till funktionshindrade. RiR 2004:7. Stockholm: Riksrevisionen; 2004.

²³ Antalet har minskat med 1 procent mellan åren 2002–2010.

²⁴ Roos M. *Quality of personal assistance: Shaped by governments, markets and corporations*. Göteborg: Göteborgs universitet; 2009.

olika former av kvalitativt stöd till assistansberättigade. Marknadsföring sker inte bara via hemsidor utan även i personliga möten. Företag inom branschen annonserar exempelvis efter relationsskapande säljare och informatörer av livskvalitet med uppgiften att genom personliga besök informera och kontraktera potentiella kunder.

4.3.3 Kommunen som indirekt aktör

Genom de andra insatserna som kommunen erbjuder till personer med assistansersättning kan kommunen påverka antalet personer med assistansersättning och antalet assistanstimmar. De insatser som kommunen erbjuder enligt LSS och socialtjänstlagen kan vara alternativ eller komplement till assistansersättningen. Även beviljande av bostadsanpassningsbidrag som kommunen ansvarar för kan påverka assistansersättningen.

Samtliga kommuner ska också erbjuda hälso- och sjukvård inklusive rehabilitering och hjälpmedel till personer som bor i särskilda boenden eller till dem som vistas i dagverksamhet som omfattas av socialtjänstlagen. Drygt hälften av kommunerna har också genom avtal med landstinget övertagit ansvaret för hälso- och sjukvård, rehabilitering och hjälpmedel för personer som bor i ordinärt boende. Vilket ansvar som kommunen har för personer i ordinärt boende beror på det avtal som finns med landstinget.²⁵ Kommunen har också betalningsansvar för personer som vårdas inom landstingets eller annan vårdgivares somatiska långtidssjukvård och för personer som är utskrivningsklara från somatisk akutsjukvård, geriatrisk vård eller psykiatrisk vård vid landstingens slutna hälso- och sjukvård efter att en vårdplan är upprättad.²⁶

Kommunernas insatser beskrivs i samband med avsnittet om övervältring av kostnader mellan huvudmännen i kapitel 8. I kapitlet redovisas också hur assistansersättning i kombination med andra insatser enligt LSS och socialtjänstlagen har utvecklats.

²⁵ 18 § och 18b § HSL.

²⁶ 2 § och 10 § lag (1990:1404) om kommunernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård.

4.3.4 Landstinget som indirekt aktör

Landstinget har inget ansvar för assistansersättningen och är därmed endast en indirekt aktör. Men det innebär inte att landstinget inte har en viktig roll. Många personer med funktionsnedsättningar har stora behov av hälso- och sjukvård, rehabilitering och hjälpmedel. Landstinget ansvarar för alla läkarinsatser samt för specialiserad somatisk och psykiatrisk vård.²⁷ Landstinget har därutöver ansvar för primärvård i de delar där inte kommunen har ett uttalat ansvar genom lagstiftning eller avtal. Genom insatser som rehabilitering och hjälpmedel kan landstinget medverka till att minska behovet av stöd och hjälp och därmed påverka kostnaderna för assistansersättningen.

Landstinget har också en viktig roll att ersätta den personliga assistenten vid längre sjukhusvistelser, om det inte finns särskilda skäl att assistansersättning utgår även vid dessa tillfällen²⁸. Assistansersättning får inte heller ges för sjukvårdande insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen, däremot kan personliga assistenter utföra hälso- och sjukvårdsuppgifter på delegation från ansvarig befattningshavare hos sjukvårdshuvudmannen. Utför personliga assistenter hälso- och sjukvårdsuppgifter på delegation ska sjukvårdshuvudmannen finansiera den personliga assistenten för denna tid. Gränsdragningen mellan vad som avser sjukvårdande insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen och vad som kan betraktas som egenvård är oklar. Socialstyrelsen har gett ut föreskrifter²⁹ som anger att hälso- och sjukvårdsinsatser avser insatser som kräver medicinskt utbildad personal och att det är legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal som avgör vad som är vad. I ett meddelandeblad³⁰ gör Socialstyrelsen avsteg från den bindande föreskriften och anger att anhöriga och personliga assistenter som känner personen väl kan utföra hälso- och sjukvårdsuppgifter även utan medicinsk utbildning och att detta då ska betraktas som egenvård.

Landstinget kan genom flera aspekter ha en direkt påverkan på behovet av assistansersättning. Mer om detta beskrivs i kapitel 8 under avsnittet om övervältring av kostnader mellan huvudmän.

²⁷ 3 § och 3 b § HSL.

²⁸ 106 kap. 24–25 §§ Socialförsäkringsbalken.

²⁹ SOSFS 2009:6.

³⁰ Socialstyrelsen. Meddelandeblad juni 2009.

4.4 Försäkringskassan

Inledning

Följande redovisning belyser Försäkringskassan som aktör vad gäller förmånen personlig assistans och assistansersättningen. Utgångspunkten för beskrivningen är de frågeställningar som tas upp i utredningens direktiv. Myndighetens uppdrag, styrning och ledning av verksamheten, organisations- och resursfrågor presenteras liksom verksamhetens resultat. Ärendehandläggningen samt olika kontrollinsatser avseende personlig assistans belyses i likhet med Försäkringskassans redovisade utvecklingsarbete. Avslutningsvis redovisas iakttagelser från olika myndighetsrapporter som belyser olika aspekter av Försäkringskassan med särskilt intresse för utredningen.

4.4.1 Försäkringskassans organisation, styrning och ledning

Organisationen

Försäkringskassan leddes fram till den 1 januari 2011 av en styrelse bestående av sju ledamöter där myndighetens generaldirektör ingick och chefen för internrevisionen var adjungerad. Av årsredovisningen för år 2010 framgår att styrelsen ägnade mycket uppmärksamhet åt utvecklingen inom assistansersättningen, hanteringen av kontrollfrågor kring utlandsbetalningar samt myndighetssamverkan i arbetet mot organiserad brottlighet³¹. Regeringen tog beslutet i november år 2010 om att ändra ledningsform och numera är Försäkringskassan en enrådighetsmyndighet med ett insynsråd med sju ledamöter och som leds av generaldirektören.

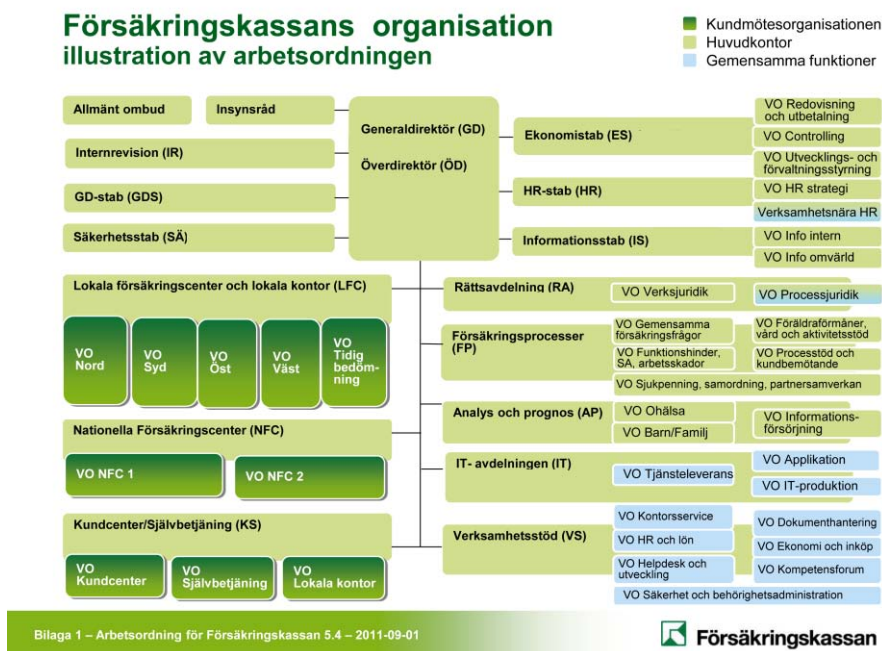
Försäkringskassans organisation består av en myndighetsledning, sju staber och åtta avdelningar. De så kallade kundkanalerna Nationella Försäkringscenter (NFC) och Lokala Försäkringscenter (LFC) och Kundcenter och självbetjäning (KS) är avdelningar som ingår i kundmötesorganisationen. De övriga avdelningarna utgörs av Försäkringsprocesser, Analys och Prognos, IT, Verksamhetsstöd och Rättsavdelningen³². Härutöver finns även

³¹ Försäkringskassan. *Försäkringskassans årsredovisning år 2010*, s. 4.

³² Rättsavdelningen inrättades den 1 september 2011 och innehåller verksamhetsområdena Verksjuridik och Processjuridik.

internrevision och ett allmänt ombud. Ledningsgruppen består av generaldirektör och överdirektör, sju stabschefer och myndighetens åtta avdelningschefer, se figur nedan³³.

Figur 3.1 Försäkringskassans organisation



När det gäller handläggning, normering, omprövning, återkrav, processföring och olika kontroller av assistansersättningen är flera delar av organisationen inblandad, detta kommer att framgå av redovisningen nedan.

Avdelningen för lokala försäkringscenter (LFC) och avdelningens nationella försäkringscenter (NFC) är Försäkringskassans kundmötesorganisation och det är i den lokala organisationen handläggningen sker av assistansersättning i likhet med många andra ärenden. Socialförsäkringsnämnderna och de länsbaserade organisationerna försvann ur Försäkringskassan från och med år 2008 vilket innebar förändrade beslutsordningar för de ärenden

³³ Försäkringskassan. *Arbetsordning för Försäkringskassan 5.4 – 2011-09-01, bilaga 1.*

som tidigare handlagts där³⁴. Försäkringskassans ärendehandläggning är sedan dess organisatoriskt uppdelad mellan avdelningen för lokala försäkringscenter (LFC) och lokala kontor och avdelningen nationella försäkringscenter (NFC). Uppdelningen motiveras av att LFC handlägger sådana ärenden som kräver mer omfattande kundkontakter, till exempel assistansersättning.

De lokala försäkringscentren är organiserade under Avdelningen för lokala försäkringscenter och lokala kontor vid huvudkontoret för Försäkringskassan. Denna avdelning är indelad i fyra verksamhetsområden (Nord, Syd, Öst och Väst) samt verksamhetsområdet Tidig bedömning och Lokala kontor. Sammanlagt finns det 53 lokala försäkringscenter där assistansersättningen handläggs. Chefen för avdelningen har ett kansli vid huvudkontoret som arbetar med styrning och uppföljning av verksamheten. Det är inom denna avdelning som kontrollverksamheten är organiserad på nationell nivå och avdelningen har även ansvar för samverkansfrågor kring bidragsfusk och brottsbekämpning.

Organiseringen av handläggningen av assistansersättning och särskilt graden av specialisering varierar mellan olika LFC. Av Statskontorets rapport framgår att ungefär hälften av handläggarna som besvarat enkäten anger att det är några handläggare på kontoret som ansvarar för assistansersättningen. Övriga handläggare svarar att samtliga handläggare vid enheten handlägger assistansersättningsärenden. Vidare framgår att det finns en spridning i hur många ärenden handläggarna utreder under ett år. Av de svarande handlade 23 procent färre än 10 ärenden på ett år, 34 procent handlade mellan 10–25 ärenden per år och 42 procent handlade fler än 25 ärenden per år³⁵.

På huvudkontoret finns Avdelningen för Försäkringsprocesser som har huvudansvaret för försäkringsstyrningen innebärande ett normeringsansvar. Den ska ge kundmötesorganisationerna goda

³⁴ Socialdepartementet. *Avveckling av Försäkringskassans socialförsäkringsnämnder m.m.* Dnr S2007/1603/SF. Förslaget att avskaffa socialförsäkringsnämnderna från och med den 1 januari 2008 presenterades i en promemoria framtagen inom Socialdepartementet våren 2007. Motivet var att stärka rätts säkerheten och att regeringens möjligheter att utkräva ansvar för myndighetens verksamhet och resultat försvårades av det mandat socialförsäkringsnämnderna hade, s. 16–17. Beslutsordningen som ersatte socialförsäkringsnämnderna innebar att en särskilt utsedd tjänsteman blir beslutsfattare och att tre nivåer handläggare ska involveras i beslutsprocessen. Beslut ska omprövas av Försäkringskassan innan de överklagas, detta var en nyordning som infördes i samband med att nämnderna avvecklades.

³⁵ Statskontoret. *Försäkringskassans handläggning av assistansersättning*. 2011: 16. Stockholm: Statskontoret; 2011, s. 62–63.

förutsättningar för en likformig och rättssäker tillämpning. Med försäkringsstyrning menas den styrning som särskilt tar fasta på regelverket och syftar till att åstadkomma en korrekt och enhetlig tillämpning av förmånerna. Kontakterna dem emellan sköts främst via nationell och regional försäkringssamordnare, specialister och deltagare i processteam. Det är inom denna avdelning som processbeskrivningar och vägledningar tas fram i samarbete med LFC.

Inom NFC handläggs omprövningsärenden gällande assistansersättningen på två orter, Stockholm respektive Jönköping. Återkravsärenden handläggs inom LFC men kan även handläggas inom NFC beroende på var ärendet beslutades inledningsvis. Vid återkravsärenden är kontrollutredare och handläggare, föredraganden och beslutande delaktiga medan återkravsbeslutet tas inom återkravsorganisationen som därefter skickar beslutet till Avdelningen för Verksamhetsstöd som kräver den återbetalningskyldige. Vid överklagandeärenden blir Rättsavdelningen inblandad som har ansvar för processföringen.

Huvudkontorets avdelning för Analys och prognos är involverad i samtliga delar av styrningen i Försäkringskassan och följer upp och analyserar utvecklingen i försäkringen. Den tar fram prognoser, utvärderingar, statistik och resultatindikatorer.

Även andra delar av organisationen är involverad i kvalitets-säkring, internkontroll och internrevision av assistansersättningen i likhet med andra delar av socialförsäkringen.

Styrningsfrågor i allmänhet och för handläggning av assistansersättningen i synnerhet

Styrningen i Försäkringskassan som helhet kan beskrivas ur tre dimensioner: Resultatstyrning, finansiell styrning och försäkringsstyrning. Enligt den arbetsordning som tillämpas är resultatstyrningen en grundläggande princip innebärande att mål sätts för verksamheten, att resultatinformation tas fram systematiskt och att resultatet analyseras och bedöms mot uppställda mål. Resultatstyrningen bygger på delegerat ansvar kombinerat med regelbunden återkoppling. Resultatansvaret omfattar verksamhet, budget och personal. Det är huvudkontorets Ekonomistab som driver processerna resultatstyrning och finansiell styrning. Försäkringskassan tillämpar resultatstyrning via balanserat styrkort, detta har använts sedan år 2004, således även innan myndigheten blev en sammanhållen

myndighet. I styrkortet anges bland annat mål för handläggningen av personlig assistans gällande handläggningstiden. Målet är att handläggningstiden i 75 procent av alla ärenden högst får uppgå till 120 dagar. Det finns även mål om kundnöjdhet (Nöjdkundindex; NKI) och mål avseende andelen rätt fattade beslut.

Handläggningen av assistansersättningen styrs på olika sätt. Som stöd för handläggningen finns en föreskrift (RFFS 1993:24) om assistansersättning och ett allmänt råd om assistansersättning (RAR 2002:6). Styrande för handläggningen är också praxis som utvecklas i förvaltningsdomstolarna samt rättsliga ställningstaganden som görs inom myndigheten när svar saknas i en rättsfråga eller när rättsläget är oklart.

Försäkringsstyrningen i Försäkringskassan innebär för handläggningen av assistansersättningen att det finns en vägledning som redovisar och förklarar lagen och andra bestämmelser. Den redogör även för lagens förarbeten, rättspraxis samt Försäkringskassans rättsliga ställningstaganden. Dokumentet uppdateras vid behov och har sedan oktober 2004 uppdaterats sju gånger och en ytterligare uppdatering planerades för hösten 2011. Vägledningen innehåller också ett antal s.k. metodstöd med detaljerade genomgångar av praktiska tillvägagångssätt för olika moment i handläggningen.

För handläggningen finns också en processbeskrivning av hur handläggningen ska gå till, en så kallad Ensa-process. Syftet är att skapa en effektiv och kundorienterad kärnverksamhet med god kvalitet i handläggningen. Ensa-processer finns utarbetade för alla förmåner i socialförsäkringen (utom de allra minsta)³⁶. En fastställd Ensa-process ska följas av alla som arbetar med den handläggning processen berör och det finns även mål för detta i myndighetens styrkort. En ny processbeskrivning planeras att utarbetas, den förväntas vara klar under år 2012.

För att snabbt kunna föra ut information om nya regler eller ställningstaganden finns IM-meddelanden, dessa är giltiga i högst ett år och tas fram i avvaktan på en ny vägledning. Ett sådant meddelande togs fram i maj 2011 angående riktad kontroll av tidsrapporter.

Lika-seminarier arrangeras av Försäkringsprocesser och har funnits i olika former ända sedan år 2003. Dessa seminarier vänder sig till specialister, föredraganden och beslutsfattare och ger

³⁶ Försäkringskassan. *Processen för att utreda, besluta och betala ut assistansersättning*. Processbeskrivning, 2007:02, version 4.

möjlighet att utveckla kompetensen genom att i förväg lösa ett antal fall som sedan diskuteras och där det finns ett facit. Tanken är att dessa seminarier ska upprepas med handläggarna på respektive LFC och därigenom bidra till ökad kunskap och enhetliga bedömningar.

Försäkringskassan har internutbildning för handläggare av assistansersättning och den som används i dag togs fram redan åren 2007–2008. Utbildningen sker i flera steg där det tredje steget är en påbyggnadsutbildning. Utbildningen innehåller inte någon utredningsmetodik, den är tänkt att handläggaren ska ges på plats av handledare och kollegor. Viktigt är också att handläggaren under sin introduktion får stöd i det dagliga arbetet av handledare och kontorets specialist.

Försäkringskassan bedriver ingen centralt anordnad kompetensutveckling riktad mot handläggarna av assistansersättning. Enligt Statskontorets rapport är den regionala strukturen en viktig arena för kompetensutveckling med regelbundna nätverksträffar som i första hand vänder sig till specialister och beslutsfattare. Dessa nätverksträffar anordnas av Avdelningen för försäkringsprocesser.

Målet för den finansiella styrningen i Försäkringskassan är en budget i balans och att de ekonomiska medlen fördelas enligt var de bäst behövs. Det är Ekonomistaben som gör beräkningarna för budgetfördelningen. En stor del av Försäkringskassans förvaltningsbudget fördelas till kundmötesorganisationen utifrån en fördelningsmodell. Denna bygger dels på hur lång tid det tar att utföra ett arbetsmoment enligt de så kallade Ensa-modellerna, dels på hur stort inflödet av ärenden beräknas bli. Utifrån detta räknas först behovet av årsarbetskrafter fram och därefter totalkostnaden utifrån uppgifter om genomsnittslöner och overheadkostnader. Fördelning av medel till andra delar av organisationen bygger mest på budget året innan, beslut om dimensionering och korrigering mot eventuellt kända händelser³⁷.

Avdelningarna måste utgå från de tilldelade budgetramarna när de gör sina handlingsplaner. Resurstillgången blir härigenom en restriktion när det gäller att formulera avdelningsspecifika mål som går utöver dem i det övergripande styrkortet. Det innebär implicit att högst prioritet ges till att hela Försäkringskassans resultat måste

³⁷ Inspektionen för socialförsäkringen. *Styrning i Försäkringskassan*. 2011:2. Stockholm: Inspektionen för socialförsäkringen; 2011, s. 51.

uppnås inom given budget, varför enskilda delar av organisationen inte alltid kan tillgodoses³⁸.

Inspektionen för socialförsäkringen genomförde en granskning av Försäkringskassans styrning och gav en översiktlig bild av hur styrningen generellt ser ut men gjorde också en fördjupning som avsåg sjukförsäkringen och LFC:s arbete³⁹. En sammanfattande bedömning myndigheten gjorde var att Försäkringskassan är en organisation som tagit sig igenom några besvärliga år präglade av en genomgripande omorganisation och ett stort reformarbete. Intervjupersonerna ansåg, enligt rapporten, att verksamheten nu i stort fungerar och att man nu kan arbeta vidare med att utveckla den. Inspektionen konstaterade att Försäkringskassan är en matrisorganisation med stark central styrning. Detta medför långa beslutsvägar, delvis dubbla funktioner och många mötespunkter i matrisen för att stämma av frågor men det är också problem Försäkringskassan identifierat och arbetar med för att förbättra. En ytterligare nackdel med matrisorganisationen är att många operativa frågor hamnar högt upp i organisationen och att det sker på bekostnad av de strategiska. Inspektionen pekade också på att processbeskrivningar och vägledningar varken kan eller ska täcka det stora bedömningsutrymme som finns vid tolkningen av regelverket. Det måste finnas mer utrymme för professionalitet hos handläggarna och inriktningen mot mer kvalitetsstyrning ansågs positiv och får inte stjälpas av ansträngningarna att hitta mått som går att aggregera på central nivå.

4.4.2 Handläggningen av ärenden gällande personlig assistans

Ärenden om personlig assistans kan inkomma till Försäkringskassan antingen genom ansökan från enskild eller genom anmälan från kommunen. I processen att handlägga och besluta om rätten till ersättning deltar handläggare på tre nivåer⁴⁰.

När ansökan kommit in till myndigheten tilldelas en handläggare ärendet, en personlig handläggare. Inom tre dagar från det

³⁸ Ibid., s. 51.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Statskontoret. *Försäkringskassans handläggning av assistansersättning*. 2011: 16. Stockholm: Statskontoret; 2011, har utgjort den huvudsakliga grunden för beskrivningen av handläggningen tillsammans med FK:s interna underlag.

att ärendet kom in ska sökanden få en bekräftelse på att den inkommit.

När handläggningen påbörjas använder handläggaren ett så kallat föredragningsmissiv som fylls på och kompletteras efterhand under utredningens gång. Missivet ska utarbetas efter en fastställd mall för att underlätta bedömningen. Vid utredningsarbetet ska ärendet kompletteras så långt möjligt med uppgifter som Försäkringskassan har tillgång till sedan tidigare. Information i tidigare eller avslutade assistansärenden ska därför återanvändas när det är möjligt. Utredningen ska även omfatta förhållanden till andra socialförsäkringsförmåner som kan komma att påverkas av utredningens resultat.

I vägledningen anges att ett personligt möte ska göras vid alla förstagsprövningar för att handläggaren ska kunna få en bild av sökandens behov och värdera denna. Mötet sker antingen i sökandens hem eller på annan plats, exempelvis Försäkringskassan. I processbeskrivningen är det inte lika uttalat att ett personligt möte ska ske. I denna anges att handläggaren ska ta ställning till vilken form av utredning som är lämpligast, däribland om det behövs ett personligt möte eller om det räcker med en telefonutredning. Det är, enligt dokumentet, ofta av stor vikt att utredningen görs vid ett personligt möte.

Kommunen ska tillfrågas om insatser enligt socialtjänstlagen eller LSS finns eller planeras. Handläggaren ska diskutera om det finns behov av att träffa sökanden tillsammans med kommunen och utredningar som gjorts av kommunen om den sökandes behov ska användas som underlag i utredningen.

Handläggaren kontaktar sökanden inom sju dagar efter att bekräftelsebrevet skickats för att bestämma tid för personligt besök. Sökanden informeras vid samtalet också om handläggningen och handläggaren skickar ett informationsbrev som ger möjlighet till förberedelse inför mötet.

Vid det personliga mötet ska handläggaren, enligt processbeskrivningen, vara lyhörd för sökandens önskemål och vara professionell i mötet med den sökande. Detta innebär bland annat att man är noga förberedd och har tagit del av handlingar i ärendet.

I nästa steg ska handläggaren värdera beslutsunderlaget och identifiera eventuella behov av kompletteringar. Vid behov kontaktas kommunen eller andra berörda aktörer och handläggaren kan även ta kontakt med Försäkringskassans medicinska rådgivare och experter för att få stöd i bedömningsarbetet.

Därefter tar handläggaren ställning till de olika bedömningsmoment som måste göras för att Försäkringskassan ska kunna avgöra om rätt till assistansersättning föreligger och i vilken omfattning. Om ett beslut helt eller delvis innehåller avslag, indragning eller nedsättning av ersättningen kommuniceras nytillkommet material till den sökande som då har 14 dagar på sig att inkomma med synpunkter.

När ärendet är färdigutrett lämnar handläggaren ärendet vidare till föredraganden som gör en kvalitetssäkring av ärendet. Då kontrolleras att beslutsunderlaget är tillräckligt och att ärendet är korrekt handlagt. Om föredraganden har synpunkter på förslaget eller beslutsunderlaget tas kontakt med handläggaren och eventuellt kan ärendet behöva utredas vidare. Föredraganden ska vid beslutstillfället kunna redogöra för ärendet, svara på frågor och föra fram om det finns särskilda frågor som bör diskuteras.

Nästa steg är att en beslutsfattare tar beslut i ärendet efter föredragning av föredraganden. Beslutsfattaren ska ta ställning till beslutsunderlaget, om det behövs kompletterande information från föredraganden, om bedömningen är tveksam, om det finns särskilda diskussionsfrågor eller om akten behöver gås igenom före beslut.

Efter föredragning och diskussion fattar beslutsfattaren sitt beslut. Föredraganden daterar beslutet, både beslutsfattaren och föredraganden skriver under och beslutet skrivs ut i två exemplar varav ett tillställs sökanden och det andra läggs in i akten. En underrättelse tillställs kommunen. Den innehåller endast uppgift om antal timmar, tidsperiod samt timersättningens storlek.

Om den sökande önskar överklaga beslutet måste Försäkringskassan först ompröva det. Omprövningsverksamheten är koncentrerad till fyra orter i landet, av rättssäkerhetsskäl är omprövningen skild från den enhet som handlade ärendet. I årsredovisningen för år 2010 anges att det skedde en nyordning med omprövningsärendena från år 2010 innebärande att ärendet ska inges till den enhet som fattat beslutet som omprövningen gäller. Därmed har enheten möjlighet att ändra beslutet och vid en sådan rättelse uppkommer inget omprövningsärende. Arbetssättet innebär, enligt Försäkringskassan, att de beslutande enheterna får se samtliga ärenden som kunderna är missnöjda med och de kan på så sätt göra kvalitetsförbättringar i sitt arbetssätt.

Denna beskrivning av ärendehandläggningen beskriver ett i hög grad pappersbaserat arbetssätt, assistansersättningen har inte haft

tillgång till Försäkringskassans IT-baserade ärendehanteringssystem men från och med den 12 september 2011 är assistansersättningen en del av detta system. En förväntad effekt är att handläggningen ska underlättas men det är vanskligt att i nuläget bedöma hur förändringen kommer att påverka den beskrivna processen.

4.4.3 Utbetalning, redovisning och avräkning av assistansersättning

Utbetalning av assistansersättningen görs preliminärt varje månad baserat på antal beviljade assistanstimmar. Brukaren redovisar i efterhand hur de beviljade timmarna har använts på ett särskilt formulär, en tidredovisning. Uppgifterna ska lämnas för varje personlig assistent som anlitas under månaden och ska styrkas av assistenten genom en namnteckning. Brukaren ska även lämna in en sammanställning av uppgifterna om utförda assistanstimmar på en räkning. Denna lämnas in på en särskild blankett. Den försäkrade ska underteckna att räkningen är rättvisande på heder och samvete.

Vid varje slutavräkningsperiod (sex månader) ska brukaren redovisa hur många timmar som har använts under perioden och om det finns kvar medel av assistansersättningen som inte använts till köp av assistans eller för kostnader för personliga assistenter. En mer detaljerad kostnadsredovisning ska lämnas i de fall när brukaren har förhöjt timbelopp och detsamma gäller för den som själv är arbetsgivare för sina assistenter.

Efter avtal med brukaren kan anordnaren åta sig att sköta redovisningen av tidredovisningar och räkningar. Brukaren ska dock underteckna dessa dokument på heder och samvete. Om brukaren har en god man eller förvaltare kan dokumenten även undertecknas av denne på heder och samvete.

Både tidredovisning och räkning ska vara inlämnade till Försäkringskassan senast den 5:e i andra månaden efter den månad redovisningen avser. Om det inte sker får Försäkringskassan hålla inne eller sätta ner månadsbetalningen till dess redovisning skett.

När tidredovisningen är inlämnad ska kontroll göras av om räkningen är underskriven av behörig person, om brukaren beviljats undantag från tidredovisning, om det finns beslut om assistansersättning under sjukhusvistelse eller om det finns ett beslut om

fastställt timbelopp för den aktuella perioden. Vidare ska handläggaren kontrollera att antalet timmar på räkningen stämmer med summan av antalet timmar på tidrapporterna.

I de fall brukaren är arbetsgivare för sina assistenter utökas kontrollen till att bedöma assistenternas arbetstid eftersom det finns begränsningar hur länge dessa får arbeta. I vägledningen anges att Försäkringskassan normalt godkänner högst 40 timmar i veckan i genomsnitt per assistent, ytterligare tid kan i vissa fall också vara ersättningsgrundande⁴¹. När det gäller personliga assistenter anställda av kommuner, kooperativ eller liknande förutsätts av Försäkringskassan att frågor om arbetstid uppmärksammas av arbetsmarknadens parter när de träffar kollektivavtal.

I samband med att en räkning registreras i IT-stödet för utbetalning ska vissa kontroller göras. Exempelvis ska det uppmärksammas om antalet beviljade timmar skiljer sig mycket från använda timmar. Det kan leda till en impuls att informera brukaren om att ansöka om fler timmar eller att ompröva rätten till assistansersättning. Avslutningsvis görs en bedömning av hur många timmars assistansersättning som ska godtas av de som redovisats på räkningen.

För att förhindra felaktiga utbetalningar ska beslut om assistansersättning atteras av någon annan än den person som handlagt ärendet. Därmed är minst två personer inblandade i registreringar som påverkar eller genererar stora utbetalningar. Utbetalningar över 40 000 kronor ska atteras av en tjänsteman med lägst befattningen enhetschef/sektionschef och huvuddelen av alla utbetalningar inom assistansersättningen överstiger denna gräns. Atterering krävs vid registreringar av nya beslut, ändringsbeslut, registrering av konto för utbetalning och beslut om reducering av skulder.

Slutavräkning ska göras efter varje sexmånadersperiod för vilken assistansersättning har beviljats. Antalet utförda assistanstimmar räknas då av mot antalet beviljade timmar för vilka ersättning betalats ut. I de fall en slutavräkning medför att ersättning ska betalas tillbaka får Försäkringskassan vid nästa utbetalning hålla inne ett skäligt belopp för att räkna av det som betalats ut för mycket. Detta sker i regel automatiskt i IT-stödet för assistans-

⁴¹ Enligt lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete får den ordinarie arbetstiden vara högst 40 timmar i veckan i genomsnitt för en tid av högst fyra veckor. I vissa undantagsfall kan den ordinarie arbetstiden förlängas. När det finns särskilda skäl får övertid tas ut med högst 48 timmar under en tid av fyra veckor, dock högst 300 timmar under ett kalenderår.

ersättning. Handläggaren ska även vid slutavräkningen kontrollera vilket timbelopp som ska betalas ut för perioden samt att alla uppgifter som brukaren ska lämna är korrekt ifyllda.

4.4.4 Utredningsresurser för assistansersättning och produktivitet

Totalt kostade handläggningen av assistansersättningen 217 miljoner kronor under år 2010 vilket är knappt en procent av bruttokostnaden för assistansersättningen år 2010. Förvaltningskostnaderna för assistansersättning har ökat med 37 procent sedan år 2008. Under år 2010 fattades 13 507 beslut i assistansärenden och 16 895 personer erhöll assistansersättning⁴².

Styckkostnaden för handläggning av Försäkringskassans beslut om assistansersättning år 2010 uppgick till 16 000 kronor vilket innebar en ökning med 13 procent jämfört med året innan⁴³. Ökningen kommenteras i årsredovisningen och förklaras av att man genomfört en avarbetning av äldre tvåårsomprövningar. Dessa ärenden har varit mer resurskrävande än nybeviljanden och tvåårsomprövningar som gjorts inom utsatt tid⁴⁴. Den processbeskrivning som gäller utgår från att det i genomsnitt ska ta 10 timmar att utreda och förbereda beslut i ett assistansärende. Då ingår även tid för utredningssamtal med den sökande på 90 minuter.

Försäkringskassan har som mål att 75 procent av assistansersättningsärendena ska handläggas inom 120 dagar och enligt årsredovisningen för år 2010 uppnåddes detta (utfall 76 procent av ärendena)⁴⁵.

Handläggningstiderna har förkortats under senare år. Under perioden åren 2006–2010 ökade andelen ärenden som handlades på kortare tid än 120 dagar från 50 till 85 procent.

Försäkringskassan följer löpande upp de individuella handläggarnas produktivitet och det finns individuella produktionsmål sedan år 2009. Baserat på processbeskrivningen och handläggningstiden går det att ta fram en norm för hur många ärenden en handläggare bör producera under ett år. Handläggaren och dennes

⁴² Försäkringskassan. *Försäkringskassans årsredovisning år 2010*, s. 112.

⁴³ Styckkostnaden beräknas genom att de totala förvaltningskostnaderna för en förmån divideras med antalet beslut i ett ärendeslag.

⁴⁴ Försäkringskassan. *Försäkringskassans årsredovisning år 2010*, s.44.

⁴⁵ *Ibid.*, s. 25.

chef går igenom det individuella resultatet och detta utgör tillsammans med andra faktorer grund för lönesättningen. För att höja kvaliteten i handläggningen och ge utvecklingsmöjligheter för handläggaren har Försäkringskassan utarbetat ett förslag till kvalitativa mål som ska generera kvalitativa uppföljningar av handläggarnas insatser.

4.4.5 Kontroller av assistansersättningen och riskanalyser

Försäkringskassans kontrollfunktioner granskades av Statskontoret år 2009 och uppdraget var att analysera betydelsen av olika drivkrafter för dimensioneringen av olika kontroller och åtgärder mot felaktiga betalningar⁴⁶. Statskontoret konstaterade att det fanns fem, huvudsakliga, typer av kontroller inom Försäkringskassan: Kontroller i handläggningen, kontrollutredningar, utbetalningskontroller, kvalitetskontroller och oegentlighetskontroller. Därutöver tillkommer myndighetens internrevision. Ansvaret för de olika funktionerna är uppdelat inom organisationen. LFC ansvarar för att kontroll genomförs i handläggningen. Avdelningen för försäkringsprocesser har en kontrollenhet som leder arbetet med kvalitetskontroller och utbetalningskontroller samt kontrollutredarnas arbete. Säkerhetsstaben ansvarar för oegentlighetskontrollerna och där finns även enheten för dataanalys som gör riktade dataanalyser vid oegentlighetskontroller.

Kontroller i handläggningen, eller förebyggande kontroller, är svåra att avgränsa från handläggningen i övrigt. När det gäller assistansersättningen prövas exempelvis frågan om den sökande hör till en personkrets och uppfyller de krav som ställs för att få ersättning. Rätten till ersättning ska omprövas sedan två år förflutit, dessa omprövningar är också en form av kontroll enligt Statskontorets synsätt.

Kontrollutredningar påbörjas när det finns misstanke om att en försäkrad person med avsikt har försökt att få eller har fått ersättning felaktigt utbetald till sig. Impulsen kan komma från riktade kontroller eller från interna eller externa kontakter. Under år 2010 arbetade cirka 140 personer med kontrollutredningar och under det året koncentrerades kontrollverksamheten till sex orter i

⁴⁶ Statskontoret. *Försäkringskassans kontrollarbete – drivkrafter och dimensionering*. 2010:9. Stockholm: Statskontoret; 2010.

landet. Arbetet bedrivs i fyra regioner och är lokaliserade till ett antal LFC. Det finns även en kontrollgrupp som är specialiserad på grov organiserad brottslighet och en för internationella ärenden som är lokaliserad till Visby (NFC).

Utbetalningskontroller görs för att förebygga och upptäcka oavsiktliga fel och oegentligheter från handläggarnas sida. De utförs av särskilt utsedda kvalitetskontrollanter vid LFC som inte deltar i handläggningen av de ärenden som kontrolleras. Dessa kvalitetskontrollanter ansvarar även för kvalitetskontroller i efterhand av ärendehandläggningen. Kontrollanterna använder sig av Försäkringskassans IT-stöd, QbenII som gör ett slumpmässigt urval av ärenden som därefter granskas efter ett formulär. Dessa kontroller görs månadsvis och det finns även mål i styrkortet om kvalitetsnivån i ärendehandläggningen.

Oegentlighetskontroller görs främst genom dataanalys och baseras på riskanalyser som formulerats av säkerhetsstaben tillsammans med processansvariga. Analyser görs även efter impulser från olika håll.

Internrevisionen granskar myndighetens verksamhet enligt revisionsplan och assistansersättningen granskades år 2011 enligt plan. Internrevisionen gjorde en samlad bedömning av ändamålsenligheten och effektiviteten av den interna kontrollen av assistansersättningen och fann att den var otillfredsställande. Rapporten innehöll åtta förbättringsförslag och en åtgärdsplan har tagits fram för de områden där väsentlig risk bedömdes förekomma.

Under år 2010 producerade Försäkringskassan en riskrapport avseende felaktiga utbetalningar som bygger på riskanalyser för de 13 förmånsslag som står för cirka 95 procent av Försäkringskassans totala utbetalningar. Assistansersättningen ingick i analysen som ledde till identifiering av risker, dessa var jämnt fördelade mellan fel som orsakas av allmänheten och fel som orsakas av Försäkringskassan. Nio av tio prioriterade risker avses att begränsas under år 2011 och Försäkringskassan gör bedömningen att införandet av det IT-baserade ärendehandläggningssystemet kommer att underlätta arbetet med att åtgärda risker i handläggningen⁴⁷. I den kommande processbeskrivningen av assistansersättningen kommer kontrollaspekter ges mer tyngd.

⁴⁷ Försäkringskassan. *Riskrapport för felaktiga utbetalningar inom socialförsäkrings-handläggningen år 2010*. Dnr 086156-2010-FPK.

På Försäkringskassan pågick under hösten år 2011 även arbete med att ta fram en ny kontrollpolicy. Ett utvecklingsarbete i Västra Götaland pågår och har getts nationell spridning. Det baseras på dataanalyser och har lett till ett flertal kontrollutredningar inom assistansersättningen.

Statskontoret har i en rapport redovisat de bedömningar myndighetsledningarna gjort vid Riksrevisionen respektive Statskontoret under senare år av den interna styrningen och kontrollen avseende felaktiga utbetalningar vid tre myndigheter varav Försäkringskassan var en⁴⁸. Statskontoret pekade i rapporten på att även om myndigheter själva bedömer att deras interna styrning och kontroll är betryggande utgör detta ingen garanti för att det inte förekommer felaktiga utbetalningar. Om det förebyggande arbetet ska bli effektivt krävs att kontrollarbetet genomsyrar hela organisationen och startar hos handläggarna närmast kärnverksamheten. Statskontoret hävdade att de konkreta riskerna oftast uppträder längst ut i styrkedjan eller i myndighetens handläggning av olika ärenden och i de uppgifter som ligger till grund för beslut⁴⁹.

I Statskontorets rapport om handläggningen av assistansersättningen gav också handläggare uttryck för att de uppfattar att nya ansökningar och genomströmning av ärenden prioriteras högre än arbete med olika kontrollinsatser. En bild som gavs av de intervjuade var att de tror att detta kan leda till att handläggare väljer att godkänna stödbehov som inte är fullständigt utredda⁵⁰.

Statskontoret har också granskat kontrollarbetet i Försäkringskassan utifrån drivkrafter och dimensionering och fann att en helhetssyn saknas i kontrollarbetet och efterlyser en samordnande funktion i Försäkringskassans ledning mot bakgrund av den komplexitet som uppstår till följd av att kontrollansvaret är uppdelat på många delar av organisationen. Myndigheten var också kritisk till att handläggare uppger att de avstår från att göra kontroller som inte finns medtagna i processbeskrivningarna och att Försäkringskassan inte gett tydliga besked om i vilken utsträckning alla villkor för en ersättning ska kontrolleras. De individuella målen uppfattades också i rapporten kunna ha en återhållande effekt på handläggarnas benägenhet att genomföra kontroller. Det indikerade, enligt

⁴⁸ Statskontoret. *Fångar FISKEN fel? Betydelsen av intern styrning och kontroll för att motverka felaktiga utbetalningar*. Rapportserien Om offentlig sektor. Stockholm: Statskontoret; 2011.

⁴⁹ *Ibid.*, s. 5–7.

⁵⁰ Statskontoret. *Försäkringskassans handläggning av assistansersättning*. 2011: 16. Stockholm: Statskontoret; 2011, s. 60.

Statskontoret, en obalans mellan kvantitet och kvalitet i handläggningen. I rapporten gavs också exempel på att handläggare avstår från att överlämna ärende till kontrollhandläggare trots att de haft skäl att misstänka att det förekommer eller finns risk för felaktiga utbetalningar på grund av oriktiga uppgifter från den försäkrade⁵¹.

4.4.6 Kvalitetssäkring och måluppfyllelse

Försäkringskassan har tre kärnvärden som ligger till grund för kvalitetsbedömningen och måluppfyllelsen. Dessa är enkelt, snabbt och rätt. I årsredovisningen för år 2010 förklaras begreppen på följande vis:

Med *enkelt* menas att kontakterna mellan myndigheten och kunderna ska anpassas efter kundernas behov, att kunderna ska ha goda möjligheter att komma i kontakt med myndigheten, att myndigheten använder ett begripligt språk i informationen och att kunderna ska mötas av ett vänligt och respektfullt bemötande.

Med *snabbt* avses att ärendehandläggningen genomförs utan onödiga dröjsmål.

Med *rätt* menas besluts kvalitet och den mäts bland annat genom kvalitetskontroller av att beslut har fattats på ett tillräckligt beslutsunderlag⁵².

Kvalitetsbedömningen av verksamheten tar sin utgångspunkt i dessa kärnvärden och under kärnvärdet *enkelt* redovisas hur nöjda Försäkringskassans kunder är med hjälp av ett index (NKI). Personer med funktionshinder uppges vara den minst nöjda gruppen och resultatet är ungefär detsamma som vid tidigare mätningar. De riktade stöden har större avslagsfrekvens än andra ersättningar och beslutens utfall tolkas som avgörande för sökanden. Försäkringskassan gör tolkningen att kunderna förväntar sig mer än vad regelverket tillåter vilket slår igenom i värderingen av Försäkringskassan. Utredningen i dessa ärenden kräver ofta att integritetskänsliga frågor ställs och det kan också påverka utfallet⁵³.

⁵¹ Statskontoret. *Försäkringskassans kontrollarbete – drivkrafter och dimensionering*. 2010:9. Stockholm: Statskontoret; 2010, s. 57–58.

⁵² Försäkringskassan. *Försäkringskassans årsredovisning år 2010*, s. 42.

⁵³ *Ibid.*, s. 18.

Kvalitetsbedömningen när det gäller kärnvärdet *snabbt* görs med hjälp av mätningar av handläggningstiden. Assistansersättningen är en ärendekategori som har lång handläggningstid jämfört med andra förmåner. I årsredovisningen redovisas att handläggningstiderna har minskat för de förmåner som är tidskrävande att handlägga, däribland assistansersättning. Vidare redovisas att spridningen i handläggningstidens längd har minskat vid jämförelser mellan olika LFC.

Ett annat mått som används är andelen ärenden med långa handläggningstider dit assistansersättningen hör. För dessa ärenden tog vart tionde ärende längre tid att handlägga än ett halvår. Det finns en diskussion om tillförlitligheten i detta mått då det kan ifrågasättas i vilken grad Försäkringskassan kan påverka handläggningstiden då myndigheten är beroende av externt underlag⁵⁴.

Kvalitetsbedömningen när det gäller kärnvärdet *rätt* görs med hjälp av kontinuerliga kvalitetskontroller av mått som tillräckliga beslutsunderlag och rätt beslut (av de ärenden som har ett tillräckligt beslutsunderlag). För assistansersättningen redovisas inte specifikt någon uppgift i årsredovisningen för år 2010. I Statskontorets rapport om handläggningen refereras till år 2009 då assistansersättningen uppgick till 97, 1 procent vilket översteg målet i styrkortet som var 95 procent. Statskontoret påpekar i rapporten att de som utför kontrollerna saknar djupare kunskaper om ärendena och syftet är inte att ompröva de beslut som fattats utan att kontrollera underlaget för beslutet. Statskontoret menar att det inte går att se i kontrollerna att förmånen faktiskt har använts på rätt sätt⁵⁵.

4.4.7 Utvecklingsområden, planerad och beslutad utveckling

Regeringen gav i maj 2010 Försäkringskassan i uppdrag att följa upp sina lokala försäkringscenters beslut om personlig assistans enligt 9 a § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Uppdraget innebar att Försäkringskassan skulle rapportera hur arbetet med enhetlighet i beslut som gäller såväl grundläggande behov som andra personliga behov avseende personlig assistans utvecklas och föreslå åtgärder om så skulle krävas för att kunna öka

⁵⁴ Inspektionen för socialförsäkringen. *Styrning i Försäkringskassan*. 2011:2. Stockholm: Inspektionen för socialförsäkringen; 2011, s. 46.

⁵⁵ Statskontoret. *Försäkringskassans handläggning av assistansersättning*. 2011: 16. Stockholm: Statskontoret; 2011, s. 68.

rättssäkerheten och enhetligheten i besluten. Uppdraget skulle redovisas senast den 30 juni 2011.

I Försäkringskassans svar till regeringen redovisas olika insatser Försäkringskassan redan gör för att åstadkomma en enhetlig handläggning men också behov av utveckling⁵⁶. Försäkringskassan har tagit beslut om en strategisk inriktning av verksamheten fram till år 2015. I denna strategi lyfts personer med funktionshinder särskilt fram mot bakgrund av det sektorsansvar som myndigheten har och behov av att mer anta ett enhetligt förhållningssätt i administrationen av assistansersättningen. Möjligheten att helt eller delvis koncentrera handläggning och beslut kommer att utredas och särskilt frågan om en koncentration av hanteringen av tidredovisningar. En enhetlig handläggning ska nås genom att utveckla kompetensen hos handläggarna som ska kunna våga lita till sin egen kompetens och en fortsatt utveckling av försäkringsstyrning som stöd. Försäkringskassan redovisar också att myndigheten avser att inleda ett arbete med att beskriva vilka behov som avses med begreppet andra personliga behov. Arbetet syftar till att ta fram en måttstock som handläggarna kan använda för en ökad enhetlighet. Försäkringskassan nämner också framtagandet av ett metodstöd för tvåårsomprövningar som ska göra det lättare att prioritera i vilka ärenden en mer ingående utredning och prövning är befogad.

Förslag som Försäkringskassan lämnar till regeringen gäller behovet av ett klagorand i regelverket om möjligheten att använda medicinska teamutredningar för att få till stånd bättre beslutsunderlag. Vidare tar Försäkringskassan upp frågan om att regeringen ska tillsätta en särskild utredare med uppdrag att utarbeta ett förslag om en överföring av huvudmannskapet för personlig assistans till Försäkringskassan. Vid en sådan överföring bör det även aktualiseras om Försäkringskassan ska ta över tillståndsprovningen från Socialstyrelsen.

⁵⁶ Försäkringskassan. *Svar på regeringsuppdrag 2011-06-28*. Dnr 041762-2010-FPSS.

4.5 Socialstyrelsen

Inledning

Socialstyrelsen har flera myndighetsuppgifter som har kopplingar till assistansersättningen och utredningens uppdrag. En ny uppgift från och med den 1 januari 2011 utgör ansvaret för tillståndsprövning gällande enskilda som önskar bedriva yrkesmässig verksamhet med personlig assistans och ansvaret att ta emot anmälningar från de assistansberättigade som själva är arbetsgivare åt sina egna assistenter. Från och med den 1 januari 2011 gäller också att Socialstyrelsens ansvar för tillsyn omfattar all verksamhet inom ramen för LSS⁵⁷. Socialstyrelsen har inom ramen för andra delar av sitt myndighetsansvar framställt olika rapporter och utvärderingar gällande assistansersättningen och myndigheten har allt sedan reformen trädde i kraft haft regeringens uppdrag att följa och utvärdera densamma. Socialstyrelsen har även inom ramen för sitt uppdrag ett samlat sektorsansvar för genomförande av de handikappolitiska målen med anknytning till myndighetens verksamhetsområde.

Socialstyrelsen har på regeringens uppdrag utvecklat ett bedömningsinstrument som kan användas för att bedöma stödbehoven inför beslut om assistansersättning. Försäkringskassan har medverkat i utvecklingen och instrumentet har prövats i praktiken på ett antal LFC. Det finns ännu inte någon utvärdering av hur bedömningsinstrumentet har påverkat besluten om assistansersättning och om det lett till en ökad enhetlighet i beslutsfattandet vid de LFC som använt sig av bedömningsinstrumentet vid jämförelse med de LFC som inte gjort det.

I detta avsnitt redovisas översiktligt inriktning och resultat av tillståndsprövningen och tillsynsansvaret. I avsnitt 3.6 i betänkandet redovisas den rättsliga grunden för tillsyn, tillståndsplikt och därmed sammanhängande frågor.

⁵⁷ Prop. 2009/10:176, s. 22–29.

4.5.1 Socialstyrelsens tillståndsprövning

Bakgrunden till införandet av tillståndsplikt är ett förslag från LSS-kommittén och tidigare Riksrevisionen som pekade på behovet av en stärkt tillsyn⁵⁸. Riksrevisionen pekade på olika alternativ och ett förslag var en certifiering av assistansanordnare som skulle genomföras av en tillståndsgivande myndighet.

Regeringen ansåg i propositionen att behovet av skydd för de assistansberättigade är stort och föreslog därför att tillståndsplikt skulle införas trots att det inskränker på näringsfriheten. LSS-kommittén hade exemplifierat vilka krav som borde vara uppfyllda för att tillstånd skulle kunna ges och regeringen anslöt sig i huvudsak till kommitténs förslag. En förutsättning för tillstånd skulle vara att det av ansökan framgår att den som ska bedriva verksamheten har god kunskap om den lagstiftning som styr verksamheten, inklusive lagstiftning om arbetsmiljö och hantering av ersättning för personlig assistans. Andra krav som nämndes var att den som ska bedriva verksamheten ska ha goda kunskaper om förhållningssätt, bemötande, ekonomi och kunna beskriva hur personalens kompetens ska säkerställas också utifrån framtida krav.

Socialstyrelsen fick ta emot ett långt större antal ansökningar om tillstånd än vad som förutsetts. När ansökningstiden gått ut hade 1 100 ansökningar registrerats och myndigheten mottar cirka 10–15 ansökningar i månaden. Intresset av att bedriva verksamhet är således mycket stort och översteg förväntat antal. Utöver de krav för tillstånd som redogjorts för ovan prövar Socialstyrelsen även vandeln både av personerna bakom det sökande företaget och av den som ska förestå vården/omsorgen. Lagstödet för denna vandelsprövning får dock betecknas som osäkert.

Av Socialstyrelsens tillståndsprövning hittills kan konstateras att per den 31 december 2011 hade myndigheten beslutat i 459 ärenden. Av dem var 285 bifall och 85 avslag⁵⁹. Grund för avslag var i flest fall att den sökande inte kunnat visa att kompetenskraven var uppfyllda, detta gällde för 80 procent av de ärenden som avslagits. En inte obetydlig andel, 20 procent av ärendena, avslogs på grund av konstaterade brister i vandeln såsom noteringar i belastningsregistret om allvarlig brottslighet, skulder noterade hos Kronofogde-

⁵⁸ Riksrevisionen. *Personlig assistans till funktionshindrade*. RiR 2004:7. Stockholm: Riksrevisionen; 2004, s. 69–72.

⁵⁹ Socialstyrelsen tog beslut om avskrivning i 56 ärenden, avvisning i 26 ärenden och 7 ärenden klassificeras som övriga beslut av Socialstyrelsen.

myndigheten och/– eller konkurser eller liknande noteringar hos Patent- och registreringsverket.

4.5.2 Socialstyrelsens tillsyn gällande personlig assistans

Socialstyrelsens tillsyn allmänt inom funktionshinderområdet har under år 2010 handlat om egeninitierad verksamhetstillsyn och tillsyn utifrån klagomål från enskilda samt Lex Maria-anmälningar inom hemsjukvården. Socialstyrelsens slutsats är att det finns allvarliga brister i stödet till personer med funktionsnedsättningar enligt LSS. Flera av dessa brister har påtalats av Socialstyrelsen tidigare men kvarstår. Socialstyrelsen bedömer att tillsynen inom funktionshinderområdet behöver förstärkas och myndigheten avser att prioritera egna tillsynsuppdrag inom LSS-området⁶⁰.

Det förtydligade tillsynsansvaret avseende assistansanordnare är under utveckling och kommer, enligt ansvarig tjänsteman, att komma i gång under första halvåret år 2012. Denna tillsyn kommer att ledas av LSS-inspektörer i de sex regionala tillsynsenheterna. Socialstyrelsen har utsett en tjänsteman som nationell samordnare av denna tillsyn. Hittills har Socialstyrelsen studerat de anmälningar som inkommit till myndigheten och utredningen har under hand fått ta del av innehållet i dessa.

Utredningen har studerat 16 anmälningar enligt Lex Sarah och 49 enskilda klagomål avseende personlig assistans. Socialstyrelsen har ännu inte avgjort ärendena och informationen får därför tolkas med stor försiktighet men innehållet i ärendena visar i någon mening på förekomst av fusk, oegentligheter och överutnyttjande av assistansersättningen och refereras därför översiktligt.

Flera anmälningar eller klagomål handlar om att barn inte får de insatser som de behöver. Det har även inkommit klagomål på assistansanordnare, klagomålen riktas både mot kommuner och mot privata anordnare. Samma assistansanordnare förekommer i flera anmälningar och klagomål. Det finns ärenden som handlar om att assistans helt har uteblivit vid vissa tillfällen då det saknats personal eller att personer som inte är personliga assistenter och som aldrig träffat brukaren har fått hoppa in. I flera ärenden framkommer

⁶⁰ Socialstyrelsen. *Tillsynsrapport 2011 Hälsa- och sjukvård och socialtjänst*. Rapport 2011-5-4. Stockholm: Socialstyrelsen; 2011, s. 85.

också att de personliga assistenterna inte har den kompetens som krävs.

I några ärenden utredningen tagit del av kan det inte uteslutas att brukaren får personlig assistans istället för hälso- och sjukvårdsinsatser. Det kan handla om behov av psykiatrisk vård eller livsuppehållande insatser som kräver sjukvårdskompetens.

I många av de anmälningar och klagomål som handlar om brister i omsorgen är det närstående personer till brukaren som är god man, arbetsledare och personliga assistenter. En hel del klagomål avser händelser då den personliga assistenten har stulit pengar eller på eget bevåg sköter brukarens ekonomi. Flera anmälningar innehåller också uppgift om att personliga assistenter har problem med missbruk av alkohol och läkemedel.

Det förekommer även anmälningar och klagomål om hot, våld och sexuella trakasserier mot personliga assistenter som brukare, dennes släkt eller sambo utövar.

4.6 Inspektionen för socialförsäkringen

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) startade sin verksamhet den 1 juli 2009 och har som uppgift att genom systemtillsyn och effektivitetsgranskning värna rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet. Med systemtillsyn avses granskning av om Försäkringskassans egna system och kontroll säkerställer en korrekt och enhetlig tillämpning av det regelverk som myndigheten ska tillämpa. Med effektivitetsgranskning avser ISF granskning av om Försäkringskassans verksamhet fungerar effektivt med utgångspunkt i det statliga åtagandet⁶¹. På assistansersättningsområdet har ISF samarbetat med Brottsförebyggande rådet (Brå) i ett projekt avseende bidragsbrott kombinerade med skattebrott. Projektet resulterade i en rapport *Bidragsbrott och skattebrott. Välfärdens dubbla kriminalitet* där assistansersättningen ges stort utrymme mot bakgrund av förekomsten av grov, organiserad brottslighet⁶². ISF genomför för närvarande två granskningar inom området assistansersättning: En granskning avseende Försäkringskassans

⁶¹ Information hämtad från myndighetens hemsida, http://www.inspf.se/om_isf/vart_uppdrag/, 2011-12-05.

⁶² Inspektionen för socialförsäkringen i samarbete med Brottsförebyggande rådet. *Bidragsbrott och skattebrott. Välfärdens dubbla kriminalitet*. 2011:12. Stockholm: Inspektionen för socialförsäkringen, Brottsförebyggande rådet; 2011.

tvåårsomprövningar av assistansersättningen och ett projekt där assistansföretagen står i fokus (det så kallade Marknadsprojektet). Utredningen har underhand fått ta del av iakttagelser från granskningen av tvåårsomprövningar som kompletterat utredningens genomförda aktgranskning. ISF har även genomfört en granskning av Försäkringskassans styrning vilken refereras i avsnitt 4.4.3⁶³.

4.7 Myndighetssamverkan mot bidragsbrott

4.7.1 Samverkan på regional och nationell nivå

Under hösten år 2007 tog regeringen beslut om en nationell satsning mot det grova organiserade brottsligheten. Året efteråt fick Rikspolisstyrelsen i uppdrag att säkerställa en effektiv och uthållig verksamhet för bekämpning av den grova organiserade brottsligheten. Arbetet skulle bedrivas tillsammans med Ekobrottsmyndigheten, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Under år 2010 anslöt även Försäkringskassan till den myndighetsgemensamma satsningen och ingår numera både i Samverkansrådet och i det Operativa rådet. Myndighetssamverkan sker både i regionala underrättelsecenter (RUC) på åtta platser i landet och i ett myndighetsgemensamt nationellt underrättelsecenter (NUC).

Ett centralt gemensamt mål för arbetet är att sätta in tillräckliga resurser för att bekämpa den grova organiserade brottsligheten så att den som begår brott lagförs och att utbytet av brott kan förverkas.

Assistansersättningen har inom detta organiserade samarbete mellan myndigheterna identifierats som en viktig arena för brottslighet och är föremål för gemensamma insatser av deltagande myndigheter.

⁶³ Inspektionen för socialförsäkringen. *Styrning i Försäkringskassan*. 2011:2. Stockholm: Inspektionen för socialförsäkringen; 2011.

4.7.2 Riksrevisionen kritiserar myndigheternas arbete mot bidragsbrott

Riksrevisionen presenterade i maj 2011 en kritisk rapport som hävdade att arbetet med bidragsbrott inte är effektivt⁶⁴. I korthet ansåg Riksrevisionen att utredningarna tar för lång tid och många läggs ned. Brister konstaterades i hela den kedja som ska leda fram till att brott beivras. Det gällde exempelvis polisanmälningarna, utredningarna tar så lång tid att brottet riskerar att preskriberas på grund av att ärenden blir liggande utan åtgärd, läggs ner eller klaras inte upp. Den viktigaste förklaringen enligt Riksrevisionen är att det är svårt att bevisa uppsåt eller grov oaktsamhet. Viktiga åtgärder för att råda bot på dessa problem är att handläggarna måste få bättre kunskaper om bidragsbrottslagen för att veta vilka ärenden som ska polisanmälas. Polis och åklagare behöver återföra kunskap till myndigheterna så att de kan förbättra sig och vet vad som krävs för att kunna väcka åtal. En viktig slutsats Riksrevisionen drar är att hanteringen av bidragsbrott behöver förbättras i hela kedjan av myndighetssamarbete. Om inte detta sker menar Riksrevisionen finns risk för att syftet med lagen förfelas. Regeringen bör se över vilka förutsättningar de olika myndigheterna har att tillämpa lagen anser Riksrevisionen.

4.8 Assistansanordnarna

Inledning

I detta avsnitt behandlas de privata assistansanordnarna, kommunen som assistansanordnare behandlas i avsnitt 4.3.

De privata inslagen när det gäller omsorgstjänster generellt har ökat över tid. År 2010 var de privata inslagen särskilt framträdande för personlig assistans vid jämförelse med andra omsorgstjänster och uppgick till 55 procent. Det är också en tydlig tendens att det är de vinstsyftande företagen som ökar sin andel. År 2000 var denna andel 17 procent och den uppgår år 2010 till 42 procent. År 2010 anlidade 45 procent kommunen som arbetsgivare för sina assistenter, 11 procent anlidade ett brukarkooperativ och 3 procent

⁶⁴ Riksrevisionen. *Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?*. RiR 2011:20. Stockholm: Riksrevisionen; 2011.

valde att själv vara arbetsgivare. Det finns även tolv kommuner som valt att helt lägga ut verksamheten med personlig assistans på privata utförare och antalet kan förväntas öka⁶⁵.

För att kunna belysa hur "branschen" ser ut i dagsläget, hur strukturen bland företagen ser ut på området och kunna ge en övergripande bild av utvecklingen har utredningen begärt in uppgifter från Vårdföretagen, Branschorganisationen personlig assistans (BPA) och Arbetsgivarförbundet KFO. Ett annat underlag för denna beskrivning är rapporten *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd*⁶⁶? som på ett övergripande plan behandlar utvecklingen för insatser för äldre och funktionshindrade i privat regi. Vidare har utredningen med bistånd av Socialstyrelsen och Skatteverket fått fram en bild av anordnarnas storlek, antal anställda samt vinstnivåer utgående från registeruppgifter från år 2010.

4.8.1 Nuläget och utvecklingen av en privat marknad för välfärdstjänster

Nuläget – hur ser branschen ut?

Av svaren på den enkät ställd till branschorganisationerna som utredningen genomfört framgår att branschorganisationerna Vårdföretagen Branschen Personlig Assistans (BPA) under de senaste åren sett en ökning av antalet medlemmar. Inom BPA uppgår antalet i dag till 210 medlemmar som tillsammans har cirka 17 000 anställda. Sedan år 2006 då branschorganisationen bildades har antalet ökat med 164 företag.

Den andra stora arbetsgivarorganisationen, KFO, redovisar en liknande ökning av antalet medlemmar. KFO har i dag 482 medlemmar inom verksamhetsområdet personlig assistans. Närmare 27 000 arbetstagare (varav 24 000 är personliga assistenter) är anställda. För fem år sedan var antalet medlemmar 400 och för tio år sedan understeg antalet medlemmar 200. KFO påpekar också att personlig assistans är ett av de starkast växande områdena inom KFO. Strukturen bland företagen är att de små företagen med 0–50 anställda dominerar både bland BPA och KFO.

⁶⁵ Uppgift från branschorganisationen Vårdföretagarna, möte 2011-09-14.

⁶⁶ SNS. Szebehely M. *Insatser för äldre och funktionshindrade i privat regi, Konkurrensens konsekvenser*. Kapitel 7. Stockholm: SNS Förlag; 2011.

Den personliga assistenten och brukaren

Utredningen har ställt frågan om det bland medlemmarna fanns sådana som endast har en brukare och hur många assistenter en brukare har i genomsnitt. Från BPA redovisas en beräkning eftersom det saknas uppgift i deras register om antal brukare som en medlem har. Organisationen har studerat omsättningen och beräknar att medlemmar med en omsättning kring eller under 2 miljoner kronor kan tänkas ha en eller två brukare. Baserat på denna beräkning konstateras att det kan finnas 26 företag eller cirka 12 procent av medlemskåren. BPA svarar inte på frågan om genomsnittligt antal assistenter per brukare.

KFO redovisar att de har cirka 150 medlemmar som endast har en brukare och som bedriver assistans på det egna personnumret. Det genomsnittliga antalet assistenter är svårt att uppskatta men varierar normalt mellan 3 och 7 assistenter. Vid dubbelassistans stiger antalet och kan uppgå till 12.

Utredningen ställde också frågan om personlig assistent är ett så kallat genomgångsyрке och vilken kännedom organisationerna hade om utbildning och timlöner.

BPA och KFO är båda överens om att personlig assistent inte är ett genomgångsyрке. De som trivs med sin brukare och uppgiften stannar länge. Vissa vikarier studerar eller söker annat arbete och stannar av den anledningen inte länge i yrket. BPA pekar på att vilken sorts brukare det är spelar in här. Om brukare har få timmar på grund av skolgång eller mycket kvälls- och helgarbete kan de ha svårare att finna assistent än den som erbjuder heltid på dagtid. Det geografiska läget spelar också in – yrket blir mer ett genomgångsyрке i storstadsregionerna än på andra orter.

Åldersspannet ligger förhållandevis jämnt i gruppen 20–45 år medan antalet anställda över 50 är färre enligt BPA. KFO anger att den typiska assistenten är en kvinna på cirka 40 år och som stannat länge i yrket. Båda organisationerna hänvisar till kollektivavtalen när det gäller lönenivåer men BPA anger att medlemsföretagen har att följa den minimigräns för lön som är fastställd. Inom branschen finns dock en konkurrenssituation som medför att lönerna i realiteten ligger över eller mycket över denna undre gräns. Inom BPA finns en indikation på en genomsnittslön på 120 kronor per timme för år 2010.

KFO redovisar intervallen i kollektivavtalen där lönenivåerna ligger mellan 113–128 kronor i timmen för år 2010.

Utbildningsnivåerna är varierande och BPA har ingen exakt statistik över hur många som har vårdutbildning i botten och poängterar att personlig assistans inte handlar om vård utan om omsorg. Behoven ser olika ut hos brukaren och det påverkar också vem som anställs som assistent. Många företag har internutbildning och en egen utbildningsorganisation. KFO har ingen uppgift om utbildning och hänvisar till att anställningen baseras på brukarens behov.

Utredningen har vidare inhämtat från Försäkringskassans statistik att 4 588 assistenter anställda av företag konstant arbetar mer än 180 timmar per månad. Av samma underlag framkommer att 475 företag av totalt 1 089 har minst en assistent som i genomsnitt arbetar mer än 180 timmar per månad⁶⁷.

Utveckling på övergripande nivå

En kompletterande och samstämmig bild av branschen ges i rapporten *Konkurrensens konsekvenser* (kapitel 7)⁶⁸.

I rapporten redovisas att statistikläget är begränsat när det gäller tillgång till reguljär statistik om omfattningen av omsorgstjänster i privat regi och detta gäller i särskilt hög grad tjänster riktade till funktionshindrade. Socialstyrelsen redovisar brukarstatistik både för äldreomsorgen och funktionshinderområdet men utan åtskillnad mellan vinstsyftande företag och ideella organisationer. Enligt denna statistik fyrdubblades andelen av äldreomsorg i privat regi under 1990-talet. Försäkringskassan redovisar insatser enligt LASS (numera socialförsäkringsbalken) och denna baseras på brukarstatistik. Den statliga assistanssättningen är den enda verksamhet där brukarstatistiken skiljer mellan vinstsyftande och icke vinstsyftande utförare.

Vid en analys av personalstatistik hämtad från Företagsdatabasen vid SCB för perioden år 2003–2010 framgår att det framför allt är inom funktionshinderområdet som de privata verksamheterna har ökat i omfattning. År 2010 arbetade närmare hälften (46 procent) inom insatserna för personer med funktionshinder i privat regi jämfört med drygt 10 procent av personalen inom äldreomsorgen. Totalt

⁶⁷ Försäkringskassan, svar innehållande statistik baserad på genomgång av tidredovisningar m.m., svar på skrivelse från utredningen, dnr. S 2011:04/2011/11.

⁶⁸ SNS. Szebehely M. *Insatser för äldre och funktionshindrade i privat regi, Konkurrensens konsekvenser*. Kapitel 7. Stockholm: SNS Förlag; 2011.

sett arbetade enligt Företagsregistret 376 000 personer med stöd till äldre eller funktionshindrade år 2010. Av dessa arbetade 36 500 personer inom vinstsyftande företag för stöd till personer med funktionshinder⁶⁹.

En mer detaljerad analys av alternativa driftformer inom omsorgssektorn visar att privat regi i dag är särskilt omfattande inom de öppna verksamheterna för yngre funktionshindrade, det vill säga i huvudsak personlig assistans och hemtjänst, där enligt Företagsregistret nära tre fjärdedelar (73 procent) av personalen arbetar hos privata arbetsgivare. Enligt rapporten har offentligt finansierade tjänster till äldre och funktionshindrade i privat regi ökat i snabbare takt i Sverige och Finland än i Danmark och Norge⁷⁰.

4.8.2 Den privata marknadens struktur – jämförelse med äldreomsorgen

Inom äldreomsorgen har en omfattande ägarkoncentration skett som kan beskrivas som en tydlig oligopoltendens med få starka aktörer. Bland insatser för personer med funktionshinder, och särskilt inom personlig assistans, finns också några större aktörer men i jämförelse med äldreomsorgen är tendenserna till oligopol mindre framträdande⁷¹. Bland uppskattningsvis 500 assistansanordnare⁷² finns koncernen Humana med cirka 1 600 brukare, 6 000 personliga assistenter och en omsättning år 2008 om 1,3 miljarder kronor. Bolaget ägs av det Londonbaserade riskkapitalbolaget Argan Capital. En annan stor aktör är Frösunda med 1 600 brukare och 3 700 anställda, företaget ägs av det brittiska investmentföretaget Hg Capital. I likhet med utvecklingen på äldreomsorgsområdet har båda företagen växt snabbt, främst genom uppköp av mindre konkurrenter, och har nu tillsammans närmare 40 procent av den privata assistansmarknaden⁷³. Det finns även Olivia Holding som är den tredje största aktören på marknaden. En annan bild av strukturen ges av företrädare för branschorganisationerna som uppger att det visserligen finns ett antal stora aktörer men att ingen enskild aktör har större marknadsandel än 10 procent och att den

⁶⁹ Ibid., s. 226.

⁷⁰ Ibid., s. 228.

⁷¹ Ibid., s. 234.

⁷² Uppgift från www.vardforetagarna.se som anges i ovan citerade rapport från SNS.

⁷³ Ibid., s. 234.

absoluta majoriteten av alla anordnare är små med cirka 10 uppdrag att sköta. Det är framförallt de mellanstora företagen som minskat⁷⁴.

Utredningen har också av Skatteverket fått information om hur företagen ser ut. Informationen grundas på uppgifter från Socialstyrelsen som prövar alla företag som söker tillstånd att yrkesmässigt bedriva verksamhet som assistansanordnare och är kompletterad med uppgifter från Skatteverkets databaser. Med detta underlag har Skatteverket och Socialstyrelsen bidragit till att ny kunskap tagits fram om hur branschen ser ut avseende vinstnivåer och ägarstrukturer, en bild som tidigare varit svår att få fram. Genom Socialstyrelsens tillståndsprövning framkommer också hur kompetensfrågorna inom branschen svarar mot de krav som ställs och vandelsprövning ger ytterligare bakgrundsfakta om aktörerna inom branschen.

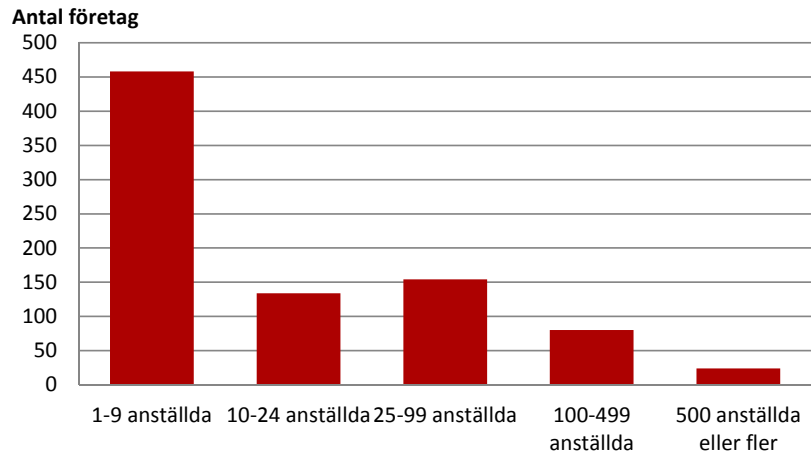
Nedan visas att branschen domineras av många små företag med få anställda och några stora aktörer med många anställda.

Tabell 4.1 Antal företag och totalt antal anställda efter antal anställda per företag

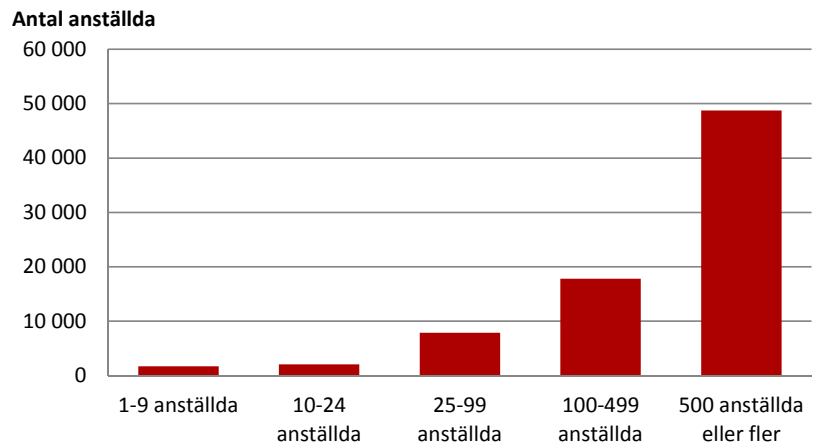
	Antal företag	Totalt antal anställda
1–9 anställda	458	1 746
10–24 anställda	134	2 054
25–99 anställda	154	7 884
100–499 anställda	80	17 792
500 eller fler anställda	24	48 739

Källa: Skatteverket och Socialstyrelsen

⁷⁴ Skrivelse från branschorganisationen Vårdföretagarna och Privata Assistansanordnares Riksorganisation (PARO) överlämnad till utredningen i september 2011. Dessa uppger sig representera cirka 250 privata assistansanordnare och därmed cirka 50 procent av alla privata anordnare.

Diagram 4.1 Antal företag efter antal anställda per företag

Källa: Skatteverket och Socialstyrelsen.

Diagram 4.2 Totalt antal anställda efter storlek per företag

Källa: Skatteverket och Socialstyrelsen.

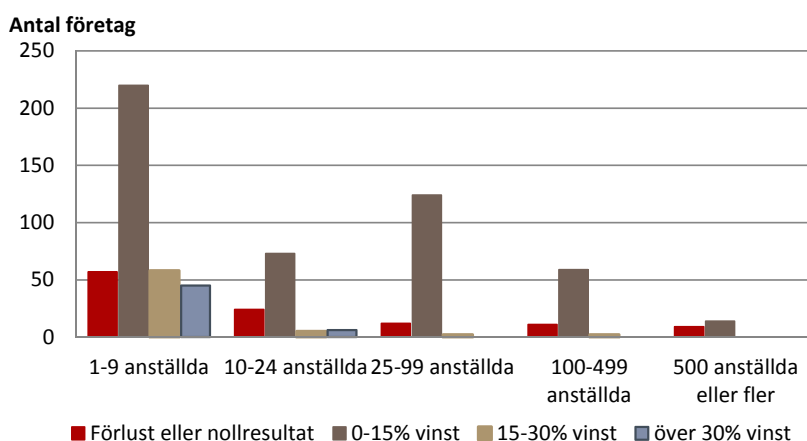
4.8.3 Vinstutveckling inom branschen personlig assistans

I den ovan refererade SNS-rapporten konstateras att offentligt finansierad omsorg har blivit en attraktiv marknad för internationella investerare. Vinstmarginalerna är goda, generellt sett

högre än inom andra svenska företag⁷⁵. Ur investerarnas synvinkel ses marknaden som en stabil och välfinansierad marknad med stor tillväxtpotential. Till det stora intresset bidrar troligen också att området är jämförelsevis i låg grad reglerat⁷⁶. Till denna bild av attraktiviteten på marknaden hör också det stora intresse som visats för att söka tillstånd för att yrkesmässigt få bedriva verksamhet inom personlig assistans. Som nämnts i avsnitt 4.5.1 fick Socialstyrelsen ta emot långt fler ansökningar än förväntat.

Utredningen har med stöd av Socialstyrelsen och Skatteverket fått fram en bild av hur vinstutvecklingen ser ut inom branschen uppdelad på anordnare av olika storlek.

Diagram 4.3 Vinstnivåer¹ för företag efter antal anställda per företag



¹ Avser bokföringsmässigt resultat.

Källa: Skatteverket och Socialstyrelsen.

Av diagrammet framgår att det framförallt är höga vinstnivåer i de mindre företagen, en tänkbar förklaring är att lönekostnaderna kan vara lägre i dessa företag. Av information från Skatteverket framgår att lönekostnaderna är förhållandevis låga inom många företag

⁷⁵ Statistiska Centralbyrån. *Finansiärer och utförare inom vård, skola och omsorg 2008*. Statistiska meddelanden OE 29 SM 1001. Stockholm: Statistiska Centralbyrån; 2010.

⁷⁶ Szebehely M. *Insatser för äldre och funktionshindrade i privat regi, Konkurrensens konsekvenser*. Kapitel 7. Stockholm: SNS Förlag; 2011, s. 235.

inom branschen⁷⁷. Det var 400 företag av 1 200 som redovisade personalkostnader som understeg 80 procent av omsättningen för år 2010, av redovisningen framgår inte storleken på dessa företag. Personalkostnaden som redovisades avsåg all personal inom företagen, inte endast personliga assistenter.

Schablonbeloppet innehåller en uppskattning innebärande att Försäkringskassan utgår från att personalkostnaderna bör ligga på 87 procent av ersättningen. Bland de företag som Skatteverket särskilt granskat i en nationell kontrollinsats fanns företag med väsentligt lägre personalkostnader.

Vinstnivåerna för de större företagen belyser vinstnivåerna utifrån dessas intressen av att ha många brukare och många assistenttimmar. Bland de största företagen finns, som tidigare nämnts, riskkapitalbolag vilka har möjlighet att redovisa ett lågt bokföringsmässigt resultat genom vinstutjämning inom koncernen.

4.8.4 Skattefel och överutnyttjande inom branschen

Skatteverket har genomfört en nationell kontrollinsats där 30 företag inom branschen för personlig assistans granskats utifrån ett riktat urval. Detta innebär att det inte är möjligt att dra generella slutsatser utifrån de resultat som tagits fram men det finns överensstämmelser i tillvägagångssätt med de fuskfall utredningen kartlagt och som senare redovisas i betänkandets kapitel 5. Bland de granskade företagen fanns det endast ett företag som efter en första kontroll inte blev föremål för fortsatt granskning.

De fel som Skatteverket hittade i granskningen bland företagen var både så kallade skattefel och de fel som består i att assistansersättningen använts på sätt som inte överensstämmer med innehållet i Försäkringskassans vägledning:

- Externa kostnader som inte ska bekostas av assistansersättningen hittades i bolagen. Exempel på detta var kostnader för jurister, marknadsföring av bolaget och konsultkostnader. Förekomsten av privata, ej avdragsgilla kostnader är hög i de granskade bolagen.

⁷⁷ Skatteverket har genomfört en nationell kontrollinsats av 30 företag och har även tagit fram information om hur personalkostnadernas relation ser ut i förhållande till omsättningen för samtliga företag som hos Socialstyrelsen sökt tillstånd att yrkesmässigt bedriva assistansverksamhet.

- Bolag har kostnadsfört mer än vad som utbetalts under året, antalet assistenter som förekommer på tidrapporter överstiger antalet som fått lön enligt kontrolluppgift.
- Lön- och förskottsutbetalningar till assistenter som är familjemedlemmar till nya brukare som ännu inte fått assistansersättning beviljad förekommer.
- Lön- och efterskottsutbetalning till assistenter som är familjemedlemmar till brukaren eller assistansanordnaren utbetalas för assistans som utförts under året. Utbetalning sker som engångsutbetalning vid årets slut.

Skatteverket konstaterar efter avslutad granskning att privata kostnader var vanliga i de granskade bolagen och utgör det huvudsakliga så kallade skattefelet i granskningen. Detta innebär att den verkliga vinsten av verksamheten är högre än vad som redovisas officiellt.

Skatteverket anser att kunskapen hos bolagen om vad assistansmedel får användas till behöver förbättras, medlen användes till ändamål som inte är korrekta enligt Försäkringskassans vägledning. Det fanns bland de granskade bolagen exempel på att inlämnade tidrapporter inte stämde med faktiskt utbetald lön och Skatteverket konstaterar att kvaliteten på tidrapporter och Försäkringskassans granskning behöver höjas för att försvåra fusk.

Skatteverket noterar också att den utbetalade schablonersättningen räcker till mycket mer än bara assistans, exempel fanns på både höga löner och hög utdelning i de granskade bolagen.

5 Beskrivning av konstaterat fusk m.m. inom assistansersättningen

Inledning

Utredningens uppdrag inbegriper att redogöra för hur fusket, oegentligheterna och överutnyttjandet ser ut och redovisa dess del i kostnadsutvecklingen. Såsom förklarats i avsnitt 1.2 kan terminologin vålla onödiga förvecklingar, utredningen kommer därför i detta kapitel att använda termen fusk för att täcka in såväl fusk och oegentligheter som överutnyttjande.

För att få en grund för redogörelsen av fusket och dess del i kostnadsutvecklingen inledde utredningen sitt arbete med att kartlägga i dag kända och dokumenterade ärenden där fusk, oegentligheter och överutnyttjande förekommer. Utredningens kartläggning omfattar 9 domar om bidragsbrott/bedrägeri (varav en är frikännande och en är ett strafföreläggande), 7 stämningsansökningar avseende bidragsbrott/bedrägeri, 35 polisanmälningar/pågående utredningar (där ett ärende kan avse flera personer, dvs. såväl brukare, assistenter och assistansanordnare), 5 ärenden (flera domar i varje ärende) från allmänna förvaltningsdomstolar och 115 återkravsakter om assistansersättning. Utredningen har också fått underhandsinformation om Skatteverkets pågående revisioner av 30 bolag som anordnar assistans.

Såsom påpekats i avsnitt 1.2 är det i alla ärenden som utredningen granskat någon annan än utredningen som gjort bedömningen att fusk föreligger; i återkravsakterna är det Försäkringskassan, i domarna är det domstolarna och i polisanmälningarna och granskningsärendena är det Försäkringskassan, Skatteverket eller polisen. Utredningen har således inte gjort en självständig bedömning av att fusk föreligger.

Polisanmälningar och domar

Utredningen begärde i samband med att arbetet inleddes att få ta del av Försäkringskassans samtliga polisanmälningar som avser fusk med assistansersättningen. Utredningen har löpande under utredningens gång fått information från Försäkringskassan och denna har sammanställts och analyserats.

Utredningen begärde vid utgången av år 2011 in Försäkringskassans statistik över de polisanmälningar som Försäkringskassan gjort och det framkom då att Försäkringskassans statistik inte överensstämmer med de siffror som utredningen kan räkna fram från de uppgifter den fått ta del av. Den största delen av skillnaden i antal ärenden som redovisas beror på att Försäkringskassan räknar varje polisanmäld person som en polisanmälan, medan utredningen har räknat ett polisanmält ärende (som kan inkludera flera personer) som en polisanmälan. Med utgångspunkt i det av utredningen framräknade beloppet (se avsnitt 5.4) förefaller utredningen också helt sakna information om vissa polisanmälningar. Det kan finnas flera förklaringar till detta, t.ex. att uppgiften att plocka fram anmälningarna fallit mellan stolarna på de lokala försäkringscentren.

Utredningen har även begärt in alla domar som finns avseende bidragsbrott/bedrägeri och assistansersättning från de allmänna domstolarna, det vill säga åtta stycken¹ samt fått information om pågående granskningsärenden från såväl Försäkringskassan, som Skatteverket och polisen. Utredningen har även tagit del av fem ärenden från allmän förvaltningsdomstol.

Totalt har utredningen fått ta del av 56 ärenden. Av dessa 56 ärenden återfinns 11 ärenden även i återkravsakterna (se nedan) och de 5 ärendena från allmän förvaltningsdomstol avser upplägget om återbetalning till brukaren av ”skattefria medel”, något som inte längre ska vara möjligt efter lagändringen den 1 juli 2008². I kartläggningen ingår ett fåtal fall med grov organiserad brottslighet som till exempel innefattar människohandel.

¹ Här är inte strafföreläggandet medräknat.

² Se utförligare beskrivning om detta upplägg i avsnitt 5.1.2.

Återkravsakter

I kartläggningen ingår också en granskning av alla pågående återkravsärenden om assistansersättning som fanns i Försäkringskassan i juni 2011, det vill säga 85 stycken³. Återkravsärenden inom assistansersättning inkluderar ”rena” återkrav⁴ där pengar återkrävs på grund av att någon felaktigt fått assistansersättning, men även vissa slutavräkningar⁵.

I slutavräkningarna ska i normalfallet inte förekomma något fusk. Slutavräkning görs i slutet av varje tidsperiod för vilken assistansersättning beviljats, det vill säga oftast två gånger per år, för att stämma av de preliminärt utbetalade assistanstimmarna mot de assistanstimmar som faktiskt utnyttjats. Om slutavräkningen resulterar i en skuld till Försäkringskassan dras vanligtvis beloppet av från brukarens nästa preliminära utbetalning av assistansersättning, men bland återkravsärendena hamnar de slutavräkningar där brukaren inte vill att det ska dras av från nästa period, eller där brukaren inte ska få assistansersättning framöver. Att brukaren inte längre ska få assistansersättning kan till exempel bero på att brukaren har avlidit, flyttat till en gruppbostad eller inte längre uppfyller villkoren för att få assistansersättning.

Utredningen har, som ovan nämnts, granskat alla pågående återkravsärenden. Att ett återkravsärende är pågående innebär att Försäkringskassan beslutat om återkrav och att det återstår för den enskilde att betala hela eller delar av skulden. Pågående återkravsärenden omfattar således inte återkrav som betalats tillbaka eller återkravsärenden som Försäkringskassan eftergett.

För att få ytterligare underlag har utredningen även granskat 30 avslutade återkravsärenden, det vill säga ärenden som betalats tillbaka eller eftergetts. Totalt har utredningen granskat 115 återkravsärenden.

Utredningen anser att det underlag den haft tillgång till är tillräckligt omfattande för att utgöra underlag för en redogörelse av hur fusket går till (avsnitt 5.1), vilka gemensamma nämnare som möjliggjort eller underlättat för fusket (avsnitt 5.2) och hur fusket upptäckts (avsnitt 5.3). Utredningen redogör också för hur mycket det av utredningen konstaterade fusket kostat i avsnitt 5.4 och för

³ Uppgift från Försäkringskassans avdelning för processjuridik.

⁴ Se mer om återkrav i avsnitt 3.5.

⁵ Regelverket kring slutavräkningar behandlas i avsnitt 3.3.4.

tydlighetens skull redovisas där såväl utredningens sammanställning av det underlag den fått ta del av som den statistik Försäkringskassan redovisar.

5.1 Hur går fusket till?

I kartläggningen som utredningen gjort har framkommit flera typer av fusk. I detta avsnitt redogör utredningen för de typer av fusk som återkommer i flera ärenden och som flera olika källor har uppmärksammat. Det är också viktigt att notera att ett fuskärende kan innehålla flera olika typer av fusk.

5.1.1 Överdrivet eller simulerat funktionshinder och överdrivet hjälpbehov

Brukare som överdriver eller simulerar ett funktionshinder är den typ av fusk som blivit mest uppmärksammat av allmänheten. Media har rapporterat om flera sådana fall och i fem av de sju domar om bidragsbrott/bedrägeri som finns⁶ har brukaren överdrivit eller simulerat sitt funktionshinder. Domstolen konstaterar i ett ärende att det av den utredning som legat till grund för Socialförsäkringsnämndens beslut att bevilja assistansersättning framgår att några objektiva relevanta medicinska undersökningsfynd inte hade påträffats hos brukaren, utan brukarens sjukdomsbild grundades på hans egna uppgifter om sin funktionsnedsättning och vad läkare och arbetsterapeut ansåg sig kunna iakttaga vid undersökning av eller besök hos brukaren. Utredningen har fått ta del av uppgifter om att brukaren vid läkarbesök bara låg i sängen med täcket uppdraget, så att läkaren inte kunde göra någon ordentlig undersökning. Det förekommer också ärenden där funktionshindret är reellt, till exempel en utvecklingsstörning, men hjälpbehovet överdrivs och brukaren framställs som mer osjälvständig och hjälpbehövande än vad som egentligen är fallet. I dessa ärenden anges ofta psykiatriska diagnoser, eller andra diagnoser som ger ett brett spektrum av symtom och som är svåra att verifiera objektivt och det är mycket vanligt att det i ärendena inte finns någon dokumenterad sjukdomshistorik. I ett av ärendena som utredningen

⁶ I dessa sju är inte den frikännande domen och strafföreläggandet medräknade.

granskat framgår att en brukare på grund av utvecklingsstörning, avskärmning och brist på kommunikationsförmåga uppges ha behov av hjälp med bland annat sin hygien, i matsituationer och med kommunikation. Efter kontroll med brottsregistret framgår emellertid att brukaren är dömd för narkotikabrott, snatteri, våld mot tjänsteman och våldsamt motstånd.

Brukare som inte är så funktionshindrade som de uppges har inte det hjälpbehov som påstås och därmed har de inte heller de kostnader för assistans som assistansersättningen är avsedd att täcka. I sådana fall blir konsekvensen att fusket genererar höga belopp.

För att brukarens egentliga tillstånd och hjälpbehov ska kunna hemlighållas är det i dessa ärenden en mycket begränsad krets, ofta nästan uteslutande bestående av närstående, som omgärdar brukaren. De närstående anställs som personliga assistenter och de närstående eller assistansanordnaren för brukarens talan vid besök hos läkare och myndigheter. Brukaren går oftast inte på till exempel daglig verksamhet utan håller sig i hemmet så mycket som möjligt. Som exempel kan nämnas att det av en dom framkommer att en flicka efter påtryckningar från sin far under flera år fick spela funktionshindrad och avstå från skolgång. För det mesta har brukaren inte heller någon regelbunden läkarkontakt och genomgår inte någon rehabilitering. Det är också vanligt att möjligheten att vara utomlands delar av året utnyttjas, eftersom risken för upptäckt då är mindre än om brukaren befinner sig i Sverige⁷. Som exempel på detta kan nämnas att brukaren i ett av domstolsärendena åkte utomlands och gifte sig. Under resan spelades en film in där brukaren, som uppgivits vara ensidigt förklarad och rullstolsburen, rör sig normalt.

⁷ Se mer om hur utlandsvistelser kan underlätta fusk i avsnitt 5.2.2 och mer om möjligheterna att vara utomlands med bibehållen assistansersättning i avsnitt 3.1.5.

5.1.2 Assisterer som gångare

Det förekom tidigare att assistansanordnaren öppet återbetalade assistansersättning till brukaren som ”skattefria fickpengar”⁸, men det tillvägagångssättet förefaller ha försvunnit efter lagändringen som trädde ikraft den 1 juli 2008 som innebär att assistansersättning bara får användas för köp av personlig assistans eller för kostnader för personliga assistenter och att detta ska redovisas⁹.

Problemet förefaller ha ersatts av ett mer utvecklat fusk, där assistansanordnaren betalar ut lön till assistenterna och redovisar sociala avgifter för lönerna. Assistenterna betalar sedan tillbaka hela eller delar av lönen till anordnaren och/eller brukaren. Assistenterna blir på så sätt så kallade ”gångare”, som används för att omvandla assistansersättningen till rena kontanter genom att de tar ut pengarna från sitt konto och går med dem till assistansanordnaren eller brukaren¹⁰. Som exempel kan nämnas att i ett av de ärenden som utredningen granskat uppgav den ena assistenten i domstolsförhör att det sattes in lön på hennes bankkonto, men att assistansanordnaren brukade ringa och säga till hennes make att hälften av lönen skulle återlämnas till anordnaren.

Om brukarens funktionshinder och behov av hjälp är överdrivet eller konstruerat kan en stor del av assistansersättningen gå tillbaka till anordnaren eftersom assistansen inte behöver utföras alls. I andra fall har brukaren det funktionshinder och hjälpbehov som anges. Då arbetar assistenten de timmar som anges i tidrapporten men får lägre timlön än vad som redovisas till myndigheterna. Det blir därmed pengar över för varje arbetad assistanstimme. Assistansanordnarnas vinst ökar i dessa fall för varje assistanstimme som beviljas en brukare som är knuten till respektive assistansanordnare. Detta innebär att det ligger i anordnarens intresse att öka antalet brukare som anordnaren har knutna till sig och att öka

⁸ Jfr avsnitt 2.1.10 samt Riksrevisionen i dess rapport *Personlig assistans till funktionshindrade*, RiR2004:7. Stockholm: Riksrevisionen; 2004, SOU 2007:73 och Skatteverket. Klimes O. Kartläggning personlig assistans Rikspan 2008. Dnr 1 12 563905-08/1211. 2008-10-30.

⁹ Se mer om lagändringen i avsnitt 2.1.10 och mer om nu gällande bestämmelser i avsnitt 3.2.2.

¹⁰ Termen gångare är hämtad från Inspektionen för socialförsäkringen i samarbete med Brottsförebyggande rådet. *Bidragbrott och skattebrott. Välfärdens dubbla kriminalitet*. 2011:12. Stockholm: Inspektionen för socialförsäkringen, Brottsförebyggande rådet; 2011, s. 31.

antalet assistanstimmar för varje brukare. Även andra faktorer verkar i denna riktning, se avsnitt 4.8.3 och avsnitt 8.4.2.

Denna typ av fusk kan vara till vinning för alla deltagande parter. Assistansanordnaren får ut kontanta medel och kan använda dessa till att bygga upp vinster i bolaget eller till att konkurrera med genom att erbjuda brukarna kontanter eller andra förmåner, såsom resor, julfester etc¹¹. Assistenten får en "vit" inkomst som kan användas för att ta del av andra inkomstbaserade förmåner såsom sjukpenning eller a-kassa, för att få krediter och lån eller för att dölja en svart inkomst. Brukaren kan få kontanta medel eller förmåner från assistansanordnaren. I de fall alla inblandade känner att de gör en vinning på upplägget är myndigheternas möjligheter att avslöja fuskets små, eftersom det ligger i alla inblandades intresse att fuskets fortgår och sannolikheten att någon ska uppge vad som verkligen försiggår är liten. Det är också denna typ av fusk som lockar till sig grov organiserad brottslighet, eftersom det ekonomiska utbytet kan vara stort och risken för upptäckt är liten.

5.1.3 Brukare och assistenter från annat land

I ett fåtal fall kopplade till grov organiserad brottslighet har utredningen sett att assistansanordnare knyter brukare till sig genom att söka upp funktionshindrade i andra länder och hjälpa dem att ta sig till Sverige. Det förekommer också att assistansanordnare aktivt letar brukare på flyktingförläggningar och utnyttjar deras svaga situation. Utredningen har även fått signaler från polisen om att detta förekommer och det har uppmärksammats och problematiserats i rapporten *Bidragsbrott och skattebrott*¹².

I dessa fall förekommer det ibland också att anordnaren lånar ut pengar till brukarens resa till Sverige och/eller uppehälle under den första tiden i Sverige samt hjälper till med alla myndighetskontakter och ansökningar. Brukaren hamnar därmed i skuld till anordnaren och får svårt att ställa krav på kvaliteten på assistansen och att ta sig ur den uppkomna beroendesituationen. Det har också förekommit att assistansanordnaren framställer hot till exempel om att

¹¹ Internet, hämtat 2011-05-23 från www.independentliving.org/assistanskoll.

¹² Inspektionen för socialförsäkringen i samarbete med Brottsförebyggande rådet. *Bidragsbrott och skattebrott. Välfärdens dubbla kriminalitet*. 2011:12. Stockholm: Inspektionen för socialförsäkringen, Brottsförebyggande rådet; 2011, s. 61-62 som också redogörs för i avsnitt 6.1.

brukaren kommer att utvisas om han eller hon avslöjar upplägget eller söker sig till en annan anordnare.

En polis har till utredningen under en intervju uppgett att polisen vid sms-kontroll av en assistansanordnare sett att anordnaren i klartext i sms skrivit att han varit och hämtat funktionshindrade i ett annat land. Visst stöd för denna bild finns också i en journalanteckning som utredningen noterat i sin aktgranskning. I journalen har det antecknats att assistansanordnaren i ärendet uppgett att han träffade brukaren första gången på en flyktingförläggning.

I ett fåtal fall med grov organiserad brottslighet har iakttagits att assistansanordnare ansöker om uppehållstillstånd och arbetstillstånd för personer som befinner sig utanför EU och anställer dem som assistenter. Assistenterna ifråga används som gångare såsom beskrivits i avsnitt 5.1.2 och kan efter viss tid få permanent uppehållstillstånd. Innan de fått permanent uppehållstillstånd är de beroende av att ha kvar assistansarbetet för att få vara kvar i Sverige eftersom deras uppehållstillstånd är knutet till arbetstillståndet, som i sin tur är knutet till det arbete som assistansanordnaren angett i ansökan. Assistenterna är således beroende av assistansanordnaren. Detta beroende, som ofta förvärras av assistenternas dåliga kunskaper om det svenska samhället och dess myndigheter, i kombination med att assistenterna är vana vid låga löner från hemlandet, innebär att assistenterna lätt går att utnyttja i rollen som gångare och att risken för informationsläckage till myndigheter är liten¹³.

5.1.4 Assistenterna används för annat än utförande av personlig assistans

En personlig assistent ska ge brukaren hjälp med hans eller hennes grundläggande behov och andra personliga behov¹⁴. Den personliga assistenten ska också kunna utföra vissa arbetsuppgifter som annars skulle ha utförts av hemtjänsten, men meningen är inte att assistenten till alla delar ska ersätta hemtjänsten. Städning, inköp och liknande uppgifter som inte görs tillsammans med brukaren

¹³ Bilden av vissa assistenters utsatthet stöds av Inspektionen för socialförsäkringen i samarbete med Brottsförebyggande rådet. *Bidragbrott och skattebrott. Välfärdens dubbla kriminalitet*. 2011:12. Stockholm: Inspektionen för socialförsäkringen, Brottsförebyggande rådet; 2011, s. 59.

¹⁴ 9 a § LSS.

som ett led i det personliga stödet till honom eller henne ska inte tas med vid beräkningen av behovet av personlig assistans.¹⁵

Det är mycket svårt att bedöma hur vanligt det är att personliga assistenter används till uppgifter som inte är förenliga med regelverket eftersom det inte finns någon insyn i hur brukaren nyttjar sin assistent. Det finns emellertid uppgifter från flera källor om att detta förekommer. Källorna är av olika slag varav vissa, där sanningshalten inte kan bedömas, behöver tolkas med viss försiktighet.

I kartläggningen har framkommit att vissa brukare ger sina assistenter sysslor som inte avser hjälp med grundläggande eller personliga behov och där brukaren själv inte heller deltar i aktiviteten. Assistenterna får till exempel, utan att brukaren medverkar, gå ut med hunden, måla brukarens hus och sköta dennes trädgård, tvätta och städa åt brukarens familj eller skickas att utföra ärenden. I ett av utredningen granskat återkravsärende uppgav den personliga assistenten till Försäkringskassan att han blev anställd som ”allt-i-allo” hos brukaren. Brukaren beordrade arbetsuppgifter såsom trädgårdsskötsel, städning, reparationer och ombyggnadsarbeten, men hjälpte aldrig till själv. Assistenten uppgav att han aldrig har hjälpt brukaren med personliga behov, utan det skötte brukarens hustru. Det förekommer också att Försäkringskassan får motta klagomål från assistenter om att de utnyttjas för annat än utförande av personlig assistans och liknande bilder ges i olika forum på Internet¹⁶.

Av en avhandling om personlig assistans i praktiken framgår att det förefaller vara en viktig gräns för de personliga assistenterna att de endast utför de sysslor eller delmoment av olika sysslor som brukaren inte är kapabel att utföra då detta skiljer deras arbete från exempelvis ett hembiträde som utför även sådant som mottagaren av tjänsten själv är kapabel att göra. Flera personliga assistenter berättar att de blir irriterade och känner sig utnyttjade när brukaren exempelvis inte utför den del av städningen eller disken som de kan göra eller att de inte hjälper till med exempelvis påklädning.¹⁷

¹⁵ Prop. 1992/93:159 s. 175 f.

¹⁶ Egard H. *Personlig assistans i praktiken. Beredskap initiativ och vänskaplighet*. Doktorsavhandling, Lunds universitet, Lund Dissertations In Social Work 2011:42 samt Internet, hämtad 2011-10-07 från www.personligassistent.com/forum

¹⁷ Ibid.

5.1.5 Fusk med tidredovisningen

Fusk med tidredovisningen¹⁸ är ofta en följd av annat fusk, såsom när en brukare har överdrivit sitt funktionshinder och tidrapporter och räkningar fylls i med assistanstimmar som aldrig utförts. Se mer i avsnitt 5.2.1 om hur tidredovisningen generellt möjliggör och underlättar fusket.

Det förekommer emellertid också att brukare, assistenter och assistansanordnare fuskar med tidredovisningen för att dölja att de bryter mot de regler som begränsar det antal timmar som assistenten får arbeta per vecka eller att de inte följer andra arbetsrättsliga regler.

Det är bland de granskade ärendena vanligt förekommande att det finns en huvudsaklig vårdgivare, en närstående, som utför i princip all assistans åt brukaren och som inte har något annat arbete. Eftersom det finns begränsningar av antalet timmar som en assistent får arbeta¹⁹ kan den huvudsakliga vårdgivaren inte redovisa all assistans han eller hon lämnat på sin tidrapport till Försäkringskassan. Den assistans som den huvudsakliga vårdgivaren lämnat men inte kan få ersättning för redovisas istället på någon annan assistents tidrapport. Assistenten som rapporterar den huvudsakliga vårdgivarens assistans arbetar antingen inte som assistent alls eller arbetar mindre än vad som uppges till myndigheterna. Han eller hon kan då parallellt med arbetet som assistent ha ett annat arbete eller delta i utbildning. Även de ”falska” assistenterna är ofta närstående till brukaren, men det kan också vara någon som assistansanordnaren har kontakt med och som behöver en ”vit” inkomst. För det fall det är en närstående går lönen till familjens gemensamma uppehälle och för det fall det är en utomstående agerar assistenten gångare på det sätt som beskrivits i avsnitt 5.1.2. I ett av de återkravsärenden som utredningen granskat framkom att modern och systemen tar hand om de funktionshindrade två barnen medan fadern och brodern arbetar med annat. I tidredovisningen till Försäkringskassan har dock assistanstimmarna delats upp på alla fyra.

Det är också bland de granskade fuskärendena vanligt förekommande att den som är den huvudsakliga vårdgivaren har sjukersättning eller någon annan förmån som innebär att han eller hon

¹⁸ För regleringen om tidredovisning, se avsnitt 3.3.2.

¹⁹ Se avsnitt 3.3.3.

inte kan redovisa sitt arbete utan att riskera att bli av med sin egen förmån. Som exempel kan nämnas ett av utredningen granskat ärende där brukaren och hans hustru, som har sjukersättning, har vistats utomlands vintertid de senaste åren. Brukaren har uppgett att hans båda döttrar har följt med och arbetat som assistenter, men döttrarnas kontoutdrag och en delgivning av den ena dottern visar att de befunnit sig i Sverige.

5.1.6 Brukaren fullföljer inte sin anmälningsskyldighet

Brukaren är skyldig att anmäla förändringar som kan påverka rätten till assistansersättning, men en sådan anmälan görs inte alltid.

Såsom framgår av avsnitt 3.1.4 lämnas inte assistansersättning för tid när brukaren bor i en gruppboende, vårdas på en institution som tillhör stat, kommun eller landsting eller på en institution som drivs med bidrag därifrån eller för tid då brukaren vistas i eller deltar i barnomsorg, skola eller daglig verksamhet enligt 9 § 10 LSS. Om det finns särskilda skäl kan emellertid assistansersättning lämnas när brukaren vårdas på sjukhus under en kortare tid eller då brukaren vistas i eller deltar i barnomsorg, skola eller daglig verksamhet enligt 9 § 10 LSS.

En brukare som får någon av ovanstående insatser beviljad är skyldig att anmäla förändringen till Försäkringskassan och om det inte finns särskilda skäl ska antalet assistanstimmar minska utifrån hur omfattande den beviljade insatsen är. Det förekommer emellertid att en sådan anmälan inte görs och att brukaren fortsätter att redovisa samma antal assistanstimmar, trots att han eller hon hela eller delar av dagarna befinner sig på till exempel daglig verksamhet eller i skolan. Brukaren får därmed assistansersättning utbetald för assistanstimmar som inte utförts eller som han eller hon inte hade rätt till. I ett av utredningen granskat återkravsärende lämnade brukarens far, som arbetade som assistent, under ett års tid tidrapporter för timmar då dottern vistats på kommunens korttidsboende. Därmed betalades mer än 500 000 kronor felaktigt ut i assistansersättning.

Reglerna om utlandsvistelse när man har assistansersättning framgår av avsnitt 3.1.5, men kortfattat kan påminnas om att brukaren måste vara bosatt i Sverige för att få assistansersättning och att assistansersättning får fortsätta att lämnas om en brukares utlandsvistelse varar längst sex månader.

Det förekommer att brukare stannar utomlands längre än de tillåtna sex månaderna utan att meddela Försäkringskassan och fortsätter att rapportera assistanstimmar. Han eller hon får då assistansersättning utbetald som han eller hon inte har rätt till.

En brukare är också skyldig att anmäla om hans eller hennes funktionshinder eller hjälpbehov förändras så att rätten till eller storleken av assistansersättning ändras. En sådan anmälningsplikt är förenad med vissa bedömningsinslag och det är därför svårare att konstatera fusk. Utredningen har emellertid sett fall där förändringen av hjälpbehovet är mycket tydlig, men där brukaren ändå inte anmält förändringen. Brukaren har då fått ut assistansersättning som han eller hon inte haft rätt till.

5.2 Gemensamma nämnare för fusk

Utredningen har noterat att det finns några drag som är övergripande och gemensamma för de olika typerna av fusk. Det är faktorer som möjliggör och underlättar fusk eller försvårar för myndigheterna att upptäcka fusk. Nedan följer en redovisning av dessa faktorer.

5.2.1 Tidredovisningen

Fusk med tidredovisningen är, som nämndes i avsnitt 5.1.5, ofta en följd av annat fusk. I princip allt annat fusk med assistansersättningen medför också fusk med tidredovisningen, eftersom det är mot bakgrund av den som assistansersättningen utbetalas. Felaktig tidredovisning finns således i så gott som alla fuskärenden som utredningen granskat.

Genom kontroller av tidredovisningen och framförallt genom att jämföra tidredovisningen med andra uppgifter, såsom uppgifterna arbetsgivaren lämnat till Skatteverket eller tidredovisning som lämnats hos annan arbetsgivare har fusk upptäckts i många fall. Det har emellertid varit vanligt att Försäkringskassan beviljat undantag från skyldigheten att lämna in tidsrapporter²⁰. Undantag har tidigare

²⁰ Enligt Statskontoret, *Försäkringskassans handläggning av assistansersättning*, 2011: 16. Stockholm: Statskontoret; 2011, s. 131, medgavs cirka 40 procent av brukarna undantag från att lämna in tidredovisning.

lämnats med stöd av RFFS 1993:24, men föreskrifterna ändrades hösten 2011 så att undantag inte längre kan medges och tidigare medgivna undantag upphör att gälla senast den 1 februari 2012. Enligt de gamla reglerna skulle Försäkringskassan trots medgivet undantag, som kontroll, begära in tidrapporterna med jämna mellanrum, men synpunkter som utredningen tagit emot från handläggare på Försäkringskassan under kartläggningen visar att denna kontroll ofta inte hanns med. I de fall kontrollen gjordes visade det sig ofta att tidrapporterna och redovisningen hade stora brister.

Försäkringskassan rapporterar också problem med att tidrapporter som lämnas in inte går att kontrollera för att det till exempel saknas uppgift om assistentens personnummer²¹ eller för att signaturen är oläslig. Eftersom det inte finns något krav på redovisning av vilka assistenter man använder finns det inte heller något att kontrollera mot. I de fall assistenten bor och arbetar i ett land utanför EU, då brukaren rest utomlands, är det svårt att kontrollera om den uppgivna assistenten ens finns och ännu svårare att kontrollera riktigheten i de lämnade uppgifterna, se mer om detta i avsnitt 5.2.2.

5.2.2 Utlandsvistelser

Det är vanligt förekommande bland fuskärendena att brukare utnyttjar möjligheten att vara utomlands²² och den möjligheten har i princip utnyttjats i alla ärenden där grov organiserad brottslighet förekommit. Risken för att fusket upptäcks av svenska myndigheter minskar om brukare och assistenter befinner sig utomlands och de brukare som simulerar eller överdriver sitt funktionshinder kan leva mer normalt. I många länder är det också billigare att leva än i Sverige och lönerna är lägre, varför assistansersättningen kan ge ett betydande överskott.

I flera fall anges att brukaren använt assistenter från det land de befunnit sig i. Kontrollmöjligheterna avseende dessa assistenter är i många länder utanför EU små eller obefintliga och det går inte att säkerställa att assistansanordnaren betalat löner, sociala avgifter och skatter eller i vissa fall att den uppgivna assistenten ens existerar.

²¹ Enligt uppgift från Försäkringskassan saknades assistentens personnummer i cirka 16 procent av de tidrapporter som skannats under en tvåårsperiod.

²² Se mer om möjligheterna att vara utomlands med bibehållen assistansersättning i avsnitt 3.1.5.

5.2.3 Närstående

Det är vanligt förekommande i fuskfallen att brukaren enbart, eller nästan enbart, har närstående som assistenter. Ett upplägg med enbart närstående som assistenter utnyttjas till exempel för att undgå myndigheternas upptäckt när funktionshinder simuleras eller överdrivs. De närstående har i dessa fall ofta en mycket aktiv roll i utredningsfasen inför beviljandet av assistansersättning och i många fall förs brukarens talan utslutande av närstående, både vid läkarutredningar och vid besök på Försäkringskassan. De närstående som för talan kan till exempel uppge att brukaren själv inte kan tala eller inte förstår svenska. Detta innebär att läkaren och Försäkringskassans handläggare inte kan ha en egen kommunikation med brukaren.

Ett arrangemang där närstående står för all assistans kan, förutom att minska risken för att eventuellt fusk upptäcks av myndigheterna, också motverka assistansersättningens syfte att öka brukarens möjligheter att leva ett självständigt liv. I fall där många familjemedlemmar är beroende av inkomst från assistansersättningen kan brukaren få avstå från aktiviteter såsom skola, daglig verksamhet etc. som skulle minska assistansersättningen. Brukaren kan också få avstå från rehabilitering och andra åtgärder som skulle få honom eller henne mer självständig, eftersom en förbättring skulle minska antalet assistanstimmar. Som exempel på detta kan nämnas att det i ett av de ärenden som utredningen tagit del av uppges att brukaren, i stället för att till exempel vara på daglig verksamhet, fick spendera många timmar inlåst i en bil medan föräldern som också var personlig assistent skötte sin andra verksamhet. Även möjligheten till kvalitetskontroll av den utförda assistansen minskar om det enbart är närstående som är assistenter.²³

5.3 Hur upptäcks fusk?

Det som initierar en kontrollutredning brukar kallas impuls och det förekommer impulser från flera olika källor som kan leda till att fusk upptäcks. I detta avsnitt redogörs för dessa impulser.

²³ Detta problem uppmärksammades även av Riksrevisionen i dess rapport *Personlig assistans till funktionshindrade*, RiR2004:7. Stockholm: Riksrevisionen; 2004 s. 77-79.

5.3.1 Impulser inom Försäkringskassan

Assistansersättningen var fram till hösten 2011 inte IT-baserad, vilket omöjliggjorde för Försäkringskassan att upptäcka fusk genom kontrollslagningar i register på det sätt som till exempel Skatteverket gör. Däremot görs varje år en riktad kontroll utifrån ett visst urval, som sedan kan leda till åtgärder. Den vanligaste impulsen inom Försäkringskassan kommer emellertid från handläggare, som till exempel i samband med utredning upptäcker något som inte verkar stämma.

Enligt Försäkringskassans riktlinje 2009:9 ska en impuls lämnas till kontrollutredare när det finns en konkret uppgift i en utredning som visar att lämnade uppgifter inte stämmer och handläggaren bedömer att det kan röra sig om ett eventuellt medvetet försök att tillskansa sig ersättning på felaktiga grunder. Handläggaren ska alltid göra en bedömning utifrån omständigheterna i det enskilda ärendet. Inom ramen för assistansersättningen finns det dock inga särskilda riktlinjer om vilka omständigheter som kan indikera att en impuls om oegentligheter i användningen av förmånen ska lämnas vidare till kontrollutredare²⁴.

5.3.2 Impulser från andra myndigheter

En impuls kan också komma från en annan myndighet eller organisation, som i sin handläggning till exempel fått reda på att någon som utnyttjar deras insatser också har assistansersättning eller arbetar som assistent trots att detta inte är förenligt eller som lämnar en annan bild till dem än de tidigare har lämnat till Försäkringskassan.

Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, CSN, Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna har sedan lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen trädde i kraft den 1 juni 2008 en skyldighet att underrätta Försäkringskassan om det finns anledning att anta att assistansersättning har beslutats eller betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp²⁵.

²⁴ Statskontoret, *Försäkringskassans handläggning av assistansersättning*, 2011: 16. Stockholm: Statskontoret; 2011, s. 98.

²⁵ Om myndigheternas underrättelseskyldighet enligt lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, se vidare avsnitt 3.7.2

Även myndighetssamarbetet med regionala och nationella underrättelsecenter (RUC och NUC) leder till impulser avseende fusk med assistansersättningen.

5.3.3 Impulser från allmänheten

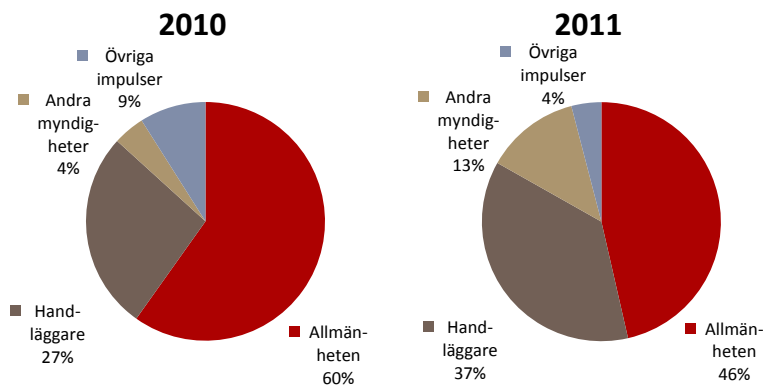
I de återkravsakter och de fuskärenden som utredningen granskat är det emellertid vanligast att impulsen kommer från någon annan utomstående, det vill säga från någon som varken tillhör Försäkringskassan eller någon annan myndighet. Det kan till exempel vara en granne eller bekant till brukaren som efter att ha fått reda på att brukaren har assistansersättning hör av sig till Försäkringskassan brevlades eller per telefon och berättar att brukaren ses röra sig fritt utomhus eller det kan vara någon som hört sin kollega prata om att han eller hon också arbetar som assistent, trots att han eller hon förefaller arbeta heltid på det gemensamma arbetet. Det kan också vara en assistent eller en före detta assistent, som sett fusket inifrån och inte vill medverka eller är orolig för att fusket ska gå ut över brukarens välbefinnande och rättigheter. De flesta av dessa impulser lämnas anonymt.

5.3.4 Sammanställning av impulserna

År 2010 var det totala antalet impulser avseende assistansersättning 234 stycken, av dessa var 140 stycken (60 procent) från allmänheten, 63 stycken (27 procent) impulser från handläggare, 10 stycken (4 procent) impulser från andra myndigheter och 21 stycken (9 procent) övriga impulser inkl. Försäkringskassans riktade kontroll.

År 2011 var det totala antalet impulser 321 stycken, av dessa var 149 stycken (46 procent) från allmänheten, 118 stycken (37 procent) impulser från handläggare, 41 stycken (13 procent) impulser från andra myndigheter och 13 stycken (4 procent) övriga impulser inkl. Försäkringskassans riktade kontroll.

Diagram 5.1 Fördelning av impulser efter källa, åren 2010 och 2011



Källa: Försäkringskassan

Källa: Försäkringskassan

Impulser från andra myndigheter och myndighetssamarbete (RUC) är de impulser som oftast leder till polisanmälan. Under år 2010 ledde 1 av 10 (10 procent) myndighetsimpulser till polisanmälan och under år 2011 ledde 19 av 41 (46 procent) myndighetsimpulser till polisanmälan.

Tabell 5.1 Andel impulser som lett till polisanmälan år 2010

Typ av impuls	Antal polisanmälningar	Antal impulser	Andel impulser som lett till polisanmälning, %
Allmänheten	4	140	3
Handläggare	4	63	6
Andra myndigheter	1	10	10
Övriga impulser	0	21	0
Totalsumma	9	234	4

Källa: Försäkringskassan

Tabell 5.2 Andel impulser som lett till polisanmälan år 2011

Typ av impuls	Antal polisanmälningar	Antal impulser	Andel impulser som lett till polisanmälning, %
Allmänheten	7	149	5
Handläggare	25	118	21
Andra myndigheter	19	41	46
Övriga impulser	2	13	15
Totalsumma	53	321	17

Källa: Försäkringskassan

Sammantaget ledde 53 av 321 kontrollutredningar (ca 17 procent) till polisanmälan under år 2011, vilket var betydligt högre än tidigare år.

Tabell 5.3 Kontrollutredningar avseende assistansersättning 2008-2011

År	Antal avslutade utredningar	Antal polisanmälningar	Andel kontrollutredningar som lett till polisanmälning, %
2008	146	6	4
2009	220	13	6
2010	234	9	4
2011	321	53	17
Totalt	921	81	9

Källa: Försäkringskassan

5.4 Vad kostar fusk?

Utredningen har som beskrevs i inledningen bland annat på grund av olika redovisningssätt svårt att verifiera Försäkringskassans egen statistik avseende fusk. Det kan inte heller säkerställas att utredningen haft tillgång till allt konstaterat fusk. Dels kan utredningen inte med säkerhet slå fast att den fått del av alla polisanmälningar som gjorts av Försäkringskassan, dels kan det finnas polisanmälningar gjorda av andra myndigheter som inte kommit till utredningens kännedom, dels är viss information som utredningen fått inte fullständig. I vissa ärenden saknas till exempel uppgift om vilket belopp som betalats ut felaktigt. Då utredningen inte med säkerhet kan verifiera den statistik som Försäkringskassan själv lämnar, redogörs i stället separat för den statistik som lämnas av

Försäkringskassan och den som utredningen räknat fram baserat på sin egen kartläggning. I tabellen nedan redogörs för den statistik som Försäkringskassan lämnat.

Tabell 5.4 Försäkringskassans statistik om polisanmälningar

År	Antal avslutade utredningar	Antal personer som polisanmälts	Felaktigt utbetalt belopp, mnkr
2008	146	6	4,5
2009	220	13	24,7
2010	234	9	19
2011	321	53	42
Totalt	921	81	90,2

Källa: Försäkringskassan

Utredningens kartläggning omfattar totalt 56 ärenden. Av dessa avser 9 domar om bidragsbrott/bedrägeri (varav en är frikännande och en är ett strafföreläggande), 7 stämningsansökningar avseende bidragsbrott/bedrägeri, 35 polisanmälningar/pågående utredningar och 5 ärenden (flera domar i varje ärende) från allmänna förvaltningsdomstolar. Utredningen har vid beräkningen nedan inte räknat med den frikännande domen, inte en polisanmälan som sedermera blivit avskriven och inte heller de 20 ärenden där det saknas uppgift om belopp. Utredningen har också utelämnat ärendena från förvaltningsdomstolar, eftersom dessa avser skattefrågor och inte de typfall av fusk som utredningen avser att redogöra kostnaderna för. Då återstår 29 ärenden som ligger till grund för utredningens beräkning.

Av de 115 återkravsakter som utredningen granskat avsåg 82 akter slutavräkningar som inte kan kopplas till fusk eller oegentligheter och 11 akter avsåg en dom, stämningsansökan eller polisanmälan som redan är inkluderade i ärendena ovan. I resterade 22 akter är beloppen inkluderade i utredningens beräkning. Det som i tabellen anges som andra återkrav är således återkravsärenden där ersättning utbetalats felaktigt. Det bör här också anmärkas att valet att granska pågående återkravsärenden innebär att de återkrav som tidigare avslutats (med undantag för de 30 som granskats) inte redogörs för.

Sammantaget baseras alltså utredningens egen beräkning av kostnaderna för fusk på 29 ärenden och 22 återkrav. För dessa

ärenden uppgår de felaktiga utbetalningarna till sammanlagt 84,0 miljoner kronor, vilket motsvarar 89,2 miljoner kronor uppräknat i 2010 års penningvärde. Av dessa är 44 procent avkunnade domar, 10 procent stämningsansökningar, 32 procent polisanmälningar och utredningar och 15 procent återkrav. Per ärende uppgick den felaktiga assistansersättningen till i genomsnitt 1,6 miljoner kronor och varierade mellan 18 000–13 500 000 kronor. Flera ärenden avser felaktig assistansersättning under flera år. I genomsnitt uppgick den felaktiga utbetalningen till 52 900 kronor per månad och varierade mellan 2 800–184 300 kronor per månad.

Den felaktiga ersättningen kan också delas upp på de olika fusktyperna. Flera typer av fusk förekommer inom ett och samma ärende och eftersom det inte finns något rimligt sätt att dela upp det felaktigt utbetalade beloppet per fusktyp så har ärendets hela felaktiga ersättning förts till respektive fusktyp. I redovisningen av kostnaderna per fusktyp finns det således dubbleringar inom de olika ärendetyperna. Raden "Samtliga ärenden" innehåller dock inga dubbleringar.

Tabell 5.5 Antal ärenden samt felaktig assistansersättning per typ av ärende, miljoner kronor

	Antal ärenden ¹	Domar, mnkr	Stämningssökan, mnkr	Polisanmälan, mnkr	Andra återkrav, mnkr	Samtliga ärenden, mnkr
Överdrivet eller simulerat funktionshinder eller hjälpbehov (5.1.1)	19	29,3	0,8	16,2	1,4	47,7
Assistenter som gångare (5.1.2)	15	7,1	4,1	11,1	2,7	25,0
Brukare och assistenter från annat land (5.1.3)	8	0	2,7	1,2	0,1	4,0
Annan användning än till personlig assistans (5.1.4)	10	0	0	1,2	0,4	1,6
Fusk med tidredovisningen (5.1.5)	45	37,1	8,1	26,6	4,8	76,6
Anmälningsskyldigheten följs inte (5.1.6)	19	0,5	6,5	4,6	6,6	18,1
Samtliga ärenden	51	37,1	8,1	26,6	12,2	84,0

¹ Ett ärende kan innehålla flera personer som dömts, stämts eller polisanmäls.

Källa: Försäkringskassan, Polisen samt domstolar

Den beräkning som utredningen gjort är, som ovan angivits, baserad på endast en del av det kända och dokumenterade fusket. Det finns känt och konstaterat fusk som utredningen inte tagit del av eller där omfattningen ännu inte är känd och, som utredningen redogör för i senare kapitel, finns det med största sannolikhet även oupptäckt fusk. Utredningen redogör för uppskattningar av omfattningen av det totala fusket i avsnitt 9.3.4.

6 Andra utredningar rörande fusk m.m. inom assistansersättningen

Inledning

I detta kapitel kommer utredningen att redogöra för relevanta delar av andra utredningar, kartläggningar och rapporter som behandlar oegentligheter i assistansersättningen. Det bör noteras att rapporterna i flera fall grundas på delar av det underlag som utredningen tagit del av i sin kartläggning. En del av de ärenden som redogörs för i detta kapitel sammanfaller således med ärenden i utredningens kartläggning (kap. 5).

6.1 Rapporten bidragsbrott och skattebrott¹

Rapporten är framtagen av Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) i samarbete med Brottsförebyggande rådet (Brå) och handlar om de fall där enskilda personer kombinerar skattebrott och bidragsbrott. Rapporten innehåller bland annat ett särskilt kapitel som avser bidragsbrott mot assistansersättningen och Brå har redan 2005 pekat ut assistansersättning som ett riskområde för bidragsbrott².

¹ Inspektionen för socialförsäkringen i samarbete med Brottsförebyggande rådet. *Bidragsbrott och skattebrott. Välfärdens dubbla kriminalitet*. 2011:12. Stockholm: Inspektionen för socialförsäkringen, Brottsförebyggande rådet; 2011.

² Brottsförebyggande rådet. *När olyckan inte är framme – Bedrägerier mot allmän och privat försäkring*. 2005:10. Stockholm: Brottsförebyggande rådet; 2005.

6.1.1 Brott mot assistansersättningen är organiserade brott

Av rapporten framgår att de i särklass mest organiserade bidragsbrotten begås inom assistansersättningen. Detta eftersom assistansersättningen redan med ett par brukare som är beviljade ett stort antal timmar kommer upp i betydande belopp. Det innebär att vissa aktörer är villiga att dra på sig en del kostnader för att bygga upp ett nätverk som tillsammans får ut ersättning på felaktiga grunder. Omfattningen på bidragsbrottsligheten och de stora beloppen gör att assistansanordnarna bedriver minst lika omfattande brottslighet som organisatörer av storskaligt svartarbete. Assistansanordnare tillhandahåller ibland anställningsbevis och lönebesked för att hjälpa svartarbetare till en god sjukpenninggrundande inkomst som ger ett hyggligt bidrag. På så sätt tar anordnaren också aktiv del i bidragsbrottsligheten. Anordnaren synes ha en varierad bakgrund i fråga om exempelvis kön och ålder.

Eftersom anordnarnas inkomster styrs av assistansersättningens omfattning betonar intervjupersoner att det finns starka ekonomiska incitament att öka antalet assistanstimmar på befintliga mottagare och knyta fler mottagare till sig. Det kan gå så långt att en anordnare mutar sig till ett assistansuppdrag. Det finns också exempel i studien på hur det förekommit konkurrens och budgivning mellan olika anordnare, vilket kan leda till ett ökat inslag av svarta pengar som används till mutor. Eftersom företagen som anordnar assistansen arbetar för att öka sina intäkter behöver det inte alltid ligga ett brottsligt motiv bakom upplåsta assistansersättningar. I stället beror det på att företagen följer ekonomiska incitament och logiken i rådande regelverk. Följden blir att såväl seriösa som oseriösa anordnare av assistansen försöker utöka den ersättning som betalas ut. Det leder i sin tur till problem för Försäkringskassan att avgöra ifall en anordnare värnar om sin klient eller drivs av ett brottsligt uppsåt.

6.1.2 Assistansersättningen ses som enkel att fuska med

Gärningspersonerna i bidragsbrott intresserar sig för vilka ersättningar som är enkla att få. De tillämpar minsta motståndets lag och går på sin befintliga information om var kontrollsystemen är bäst utbyggda och undviker sådana ersättningar och utbetalande myndigheter och organisationer som har god kontroll. Intervjuer

och ärenden ger bilden att organisatörerna och deras medhjälpare uppfattar att brotten mot assistansersättningen ger lätta pengar. Det medför att brottsuppläggen knoppar av sig bland de inblandade. Flera intervjuade myndighetspersoner menar att det räcker med en eller ett par mottagare med stort assistansbehov för att driva ett bolag med vinst. Omsättningen har i ett ärende uppgått till 18 miljoner för ett tiotal mottagare. Det är nivåer som nystartade företag i andra branscher har svårt att komma upp i. Likt bolag i skattebrottsvärlden dyker nya företag upp och övertar verksamheten när myndigheterna börjar granska en oseriös assistansanordnare (jfr Brå 2011:7, Brå 2007:27). Liksom vid skattebrott döljer vissa anordnare sitt ägande av bolagen genom målvakter. Ärenden innehåller exempel på hur nya bolag som anordnar assistans startas av personer som tidigare arbetat som assistenter eller på annat sätt varit i kontakt med verksamheten. Några intervjuade personer pekar på att prövningen av assistansersättning är bristfällig samtidigt som den är komplicerad att utföra. Till detta kommer att det åtminstone tidigare varit brister i uppföljningen. Brå uppmärksammar att Försäkringskassan är en utbetalande myndighet snarare än en kontrollmyndighet. Intervjuade kontrollutredare uppger till Brå att en alltför vanlig reaktion bland handläggarna är att de inte har tid att fundera i kontrolltermer. Detta eftersom deras prestation mäts enligt olika variabler och handläggningen är minutiöst planerad. Det centrala i denna "pinnjakt" är att snabbt betala ut bidragen, något som beskrivs som svårt om man samtidigt ska ha ett kontrollperspektiv. Kontrollutredarna visar enligt Brå en stor förståelse för handläggarnas situation, men tror att det i vissa fall även finns andra skäl än pinnjakt till att handläggarna inte skickar ärenden till kontrollenheterna för en bedömning. För det första är det svårt för en handläggare som ser som sin uppgift att tro på bidragstagaren och snabbt betala ut ersättningar att börja leta efter hål i personens historia och granska ärendet med kontrollglasögon. Till detta kommer en okunskap om hur man överlämnar ärenden och vad som händer sedan. Slutligen finns sannolikt, på samma sätt som kontrollutredarna värnar om handläggarna och deras arbetsbelastning, en rädsla för att skicka ärenden som tar upp utredarnas tid för att det senare ska visa sig att det rörde sig om korrekta utbetalningar.

Kontrollutredarna som Brå intervjuat lyfter fram att ärenden som initierats av handläggarna ofta går att arbeta vidare med.

Fördelen med handläggarnas misstankar som lyfts fram är att det i stort sett alltid finns något att utgå från och börja kontrollera.

6.1.3 Myndigheternas samarbete är viktigt för att stävja brotten

Försäkringskassan har haft problem att själv upptäcka brott rörande assistansersättning. Visserligen talar intervjuer och seminarier för att myndigheten blivit bättre, men de stora genom-brotten i utredningar har kommit i samarbete med andra myndigheter. Brottlighetens omfattning och komplexitet gör att Försäkringskassan har svårt att hantera utredningarna helt på egen hand. Brå betonar i rapporten att särskilt bidragsbrott mot assistansersättningen kräver att flera myndigheter med olika ingångar och verktyg arbetar tillsammans och konstaterar att framgång med att upptäcka bidragsbrott har nåtts i assistansärenden genom att information från flera olika myndigheter lagts ihop.

Rapporten anger också att Skatteverkets revisioner och utredningar är viktiga för Försäkringskassan. Uppgifter från Skatteverkets fiskala sida och skattebrottsenheterna kan vara viktiga ingångar i ärenden som rör företagare och personer som är organisatörer, medhjälpare eller annan arbetskraft inom svartarbete. Skatteverket är av tradition mer intresserat av personens eller företagets inkomster, för Försäkringskassan är dock allt som Skatteverket kan dokumentera om personens arbetsförmåga viktig information. Intervjuade kontrollutredare misstänker att det ofta finns mer information om vilken typ av arbete och i vilken omfattning det har skett, men att Skatteverket inte tänker på hur väsentlig den informationen skulle vara för Försäkringskassan.

Det är flera aktörer som är viktiga för att nå framgång i utredningar och genom att andra myndigheter tipsat om att en mottagare iakttagits med att gå, prata och uppträda mycket friskare än vid läkarundersökningar och hembesök har bidragsbrott avslöjats. Detsamma har skett när läkare eller arbetsterapeuter rapporterar misstankar om bidragsbrott.

Brå anger att samarbetet och informationsutbytet mellan myndigheter försvåras av okunskap om sekretessregler, vilket även har diskuterats i tidigare studier (Brå 2008:10). Okunskapen gör myndighetspersoner osäkra och bidrar till att information överlämnas först efter skriftväxling eller till och med överklagande.

6.1.4 Brukarens och assistentens roll

Genom intervjuer, seminarier och analyserade ärenden framkommer att brukare ibland utnyttjas. Genom att en assistansanordnare till exempel hjälper en familj att få assistansersättning för vård av ett barn ges samtidigt ett antal personer lön och tillgång till pensions- och trygghetssystemen. Familjemedlemmar, och i vissa fall utomstående assistenter, får försörjning och anordnare gör vinster. Familjemedlemmarnas inkomster och möjligheter till sjukersättning och a-kassa grundas därmed på en persons assistansersättning. En följd av detta kan bli att mottagarens vårdbehov blir sekundärt och att det centrala är att upprätthålla ersättningen. Det finns en risk att vården i dessa situationer blir eftersatt. I andra fall är brukaren delaktig i brotten. Ärenden och intervjuer tyder på att den vanligaste situationen i dessa fall är att mottagaren i grunden har ett behov av assistans, men att det kraftigt överdrivs. Precis som i skattebrotten utnyttjas personer i svag ställning under illusionen att alla parter tjänar på upplägget.

Exempel finns i undersökningen där asylsökande i utsatt position utnyttjats för att få ut assistansersättning. Det kan röra sig om personer som övertygas att konstruera ett ersättningsbehov och bli brukare för att underlätta att få uppehållstillstånd. Intervjuade myndighetspersoner känner också till fall som liknar människohandel där funktionsnedsatta personer tagits till Sverige i syfte att utnyttja systemet med assistansersättning. Ärenden och intervjuer innehåller exempel där anordnare hotat med våld mot inblandade eller deras familjer med syftet att skrämja personer från att lämna upplysningar till myndigheter. Dessutom förekommer fall där anordnaren initialt stöttat nyanlända flyktingar ekonomiskt i form av lån. Genom att delta i bidragsbrottet låter anordnaren de skuldsatta betala tillbaka lånet. Eftersom skulder hos Kronofogden på flera sätt är till nackdel för de skuldsatta kan organisationen därigenom kontrollera de inblandade. Intervjuer och ärenden innehåller också exempel på att anordnare eller brukare försökt att tvinga närstående personer att lämna landet eftersom de ansetts vara en fara för brottsligheten.

I fall där brukarens behov har överdrivits har assistenterna i de flesta fallen inte arbetat eller arbetat mindre än vad som uppgetts i tidrapporteringen. Delar av lönen som baseras på rapporteringen lämnar därför assistenterna tillbaka i kontanter till anordnaren. Assistenternas arbete blir då att agera gångare (jfr Brå 2011:7). När

anordnaren behåller större delen av assistenternas löner redovisas ändå den formella lönen till Försäkringskassan och Skatteverket. Fördelen för assistenten är att den redovisade lönen berättigar till föräldrapenning, a-kassa, pensionsgrundande och sjukpenninggrundande inkomst. Sådana assistenter får dessutom utrymme för en annan sysselsättning som kan ge mer inkomster. Vid ett flertal tillfällen har myndigheterna avslöjat personer som haft annan sysselsättning på de tider de påstått arbeta som assistenter. I intervjuer och ärenden framkommer också att assistenter utnyttjas. Låga eller obefintliga ersättningar kan ha sin grund i skulder eller starka beroendeförhållanden till brukaren eller anordnaren. Andra orsaker kan vara dåliga kunskaper om lönenivåer och arbetsmarknadens regler.

Assistenterna kan vara familjemedlemmar till mottagaren eller utomstående. Men i de flesta fall har de en nära relation till mottagaren eller organisatören. Genom att organisationen runt brott mot assistansersättningen i flera ärenden är uppbyggd kring släktrationer finns ett förtroende som underlättar brottsligheten. Anordnarna skyddar brottsligheten genom att försöka minska risken för informationsläckage till myndigheterna. I intervjuer och ärenden framgår att vissa anordnare försöker förstärka lojaliteten med hjälp av pengar från assistansersättningen genom att ge assistenterna lite extra pengar även om de inte får behålla hela lönen. Men eftersom verksamheten är "vit" och inte gömd för myndigheterna försöker anordnarna även med andra metoder säkerställa att ingen inblandad avslöjar brottet. I ett ärende har anordnaren skaffat sig full kontroll över assistenternas bankkonton och därmed de pengar som betalas som lön. Det förekommer också ärenden där assistenter gått samman, bildat bolag och organiserat bidragsbrott. I vissa fall har assistenterna delat på assistansersättningen, i andra fall har brukaren också fått del av ersättningen.

Brå anger att några intervjupersoner inte är rädda för att bli påkomna för bidragsbrott eller få ett återkrav eftersom de ändå inte har så mycket pengar att betala dessa med. Däremot är oron stor för att mista bidraget.

6.1.5 Förslag på förebyggande åtgärder

Brå anser att problemet med att falska och felaktiga tidrapporter för utförd assistans används undanröjs om standardiserade tidrapporter används för assistenterna, som inkluderar uppgifter för Skatteverkets och Försäkringskassans kontroll. Försäkringskassan och Skatteverkets möjlighet att kontrollera att assistenterna verkligen gjort sina timmar skulle därmed underlättas. Dessutom skulle även kontrollen av organisationernas ersättningskrav underlättas.

Brå-rapporten identifierar också ett litet antal oseriösa läkare och oseriösa assistansanordnare som centrala för bidragsbrott. Bidragsbrott kan enligt Brå motverkas genom att myndigheterna riktar in sig på dessa nyckelpersoner. Genom att lägga stora resurser på att verkligen stänga av dessa läkare och få bort oseriösa assistansanordnare från branschen förhindras bidragsbrott som satts i system. Dessutom kan sådana tydliga satsningar ha en förebyggande inverkan där personer som funderat på liknande brottslighet avskräcks. Sjukvården kan, genom grundliga undersökningar, avgöra personens behov. Särskilt viktig är den initiala bedömningen eftersom förutsättningar skapas att förebygga bidragsbrotten. Eftersom det finns en lång dokumenterad sjukvårdshistorik på personer som är födda eller som länge bott i Sverige har dessa svårare att helt konstruera ett behov av assistans. För sjukvården kan det dock vara svårt att göra riktiga bedömningar när de möter brukare, familjemedlemmar, assistenter och anordnare med uppsåt att konstruera ett ersättningsbehov. Samma problem gäller för seriösa assistansanordnare. Dessutom finns med gällande regelverk få ekonomiska incitament för anordnaren att undersöka och motverka bidragsbrott. Varningssignaler för Försäkringskassan om pågående bidragsbrott är när personer undviker kontakt med sjukvård och rehabilitering för att dölja det oriktiga ersättningsbehovet. Ytterligare en varningssignal är när brukarens assistansbehov kontinuerligt ökar. När fler timmar ska beviljas medför det dock utvärderingar, besök och undersökningar från Försäkringskassan och sjukvården. Det ger möjligheter för myndigheterna att avslöja brottet.

6.2 Statskontorets rapport om Försäkringskassans handläggning av assistansärenden³

Rapportens syfte är att kartlägga och analysera kontrollen av användningen av assistansersättning och lämna förslag som syftar till att stärka säkerheten i utbetalningarna av den. Rapporten är omfattande och utredningen kommer i detta avsnitt att redogöra för de oegentligheter som Statskontoret funnit.

6.2.1 Försäkringskassans handläggning

Utredningar om rätt till assistansersättning tillhör de mest komplicerade ärenden som Försäkringskassan ansvarar för och det förekommer att brukare och anhöriga har felaktiga förväntningar på vilket stöd som ryms inom ramen för personlig assistans, vilket försvårar Försäkringskassans handläggning.

Ett personligt möte med den sökande är, tillsammans med medicinska intyg, det viktigaste underlaget för Försäkringskassans beslut om assistansersättning. Enligt Försäkringskassans vägledning ska handläggarna prata direkt med brukaren, men detta uppges ibland vara svårt om assistansanordnaren vill föra brukarens talan. Om assistansanordnaren därtill agerar som ombud för brukaren kan Försäkringskassans direktkontakt med brukaren försvåras ytterligare. Även äldre barn ska enligt riktlinjerna ha möjlighet att själva träffa Försäkringskassans handläggare inför beslut, men utredningen visar att det förekommer att föräldrar motsätter sig detta. Enligt handläggare som Statskontoret har intervjuat vid de lokala försäkringscentren försvåras utredningsarbetet också om den försäkrade saknar tidigare referenser från sjukvårdssystemet, t.ex. som en följd av att han eller hon nyligen invandrat till Sverige. Detsamma gäller om det saknas referenser från kontakter som den sökandes haft utanför hemmet, t.ex. i skola, daglig verksamhet eller yrkesliv.

Enligt de intervjuer som Statskontoret har genomfört med personliga handläggare tar det lång tid att lära sig att utreda assistansersättningsärenden jämfört med andra förmåner som Försäkringskassan ansvarar för. Handläggare som ska börja arbeta med assistansersättningsärenden ska genomgå Försäkringskassans

³ Statskontoret. *Försäkringskassans handläggning av assistansersättning*. 2011: 16. Stockholm: Statskontoret; 2011.

internutbildningar. I utbildningen ingår inte utredningsmetodik anpassad till assistansersättningsärenden. Tanken är att handledare och andra kollegor ska lära ut detta. Enligt handläggarna finns det ett behov av mer verklighetsbaserad utredningsmetodik där man får mer utbildning i hur man ska agera i utredningssamtal. Dessa kan vara mycket tuffa och krävande, då assistansanordnare med jurister och andra representanter redan kan ha informerat de sökande om vilken ersättning de har rätt till innan ärendet har prövats.

Försäkringskassans handläggare har krav på sig, från sina chefer, brukare och kommuner, att utreda assistansersättningsärenden snabbare än vad som sker i dag. Handläggarna upplever att Försäkringskassan i första hand har prioriterat genomströmningen av nya assistansärenden framför arbete med olika kontrollinsatser. Brist på tid att kritiskt pröva de uppgifter som anges i en ansökan om assistansersättning kan, enligt de intervjuade, leda till att handläggare väljer att godkänna stödbehov som inte är fullständigt utredda. Flera av dem som Statskontoret har intervjuat vid Försäkringskassans lokala försäkringscenter anser att det generellt avsätts för lite tid för att utreda och förbereda ett beslut om assistansersättning. Det anses också finnas jämförelsevis lite utredningsresurser i förhållande till de kostnader som ett beviljande av assistansersättning genererar. Utredningar som löper på utan problem anses kunna genomföras på ett genomarbetat sätt inom utsatt tid. Däremot anses det svårare att leva upp till produktionskraven i komplicerade utredningar och i utredningar där det krävs komplettering av det beslutsunderlag som den sökande överlämnar.

Statskontorets övergripande slutsats avseende Försäkringskassans styrning och uppföljning av handläggningen av assistansersättning är att myndigheten har prioriterat insatser för att åstadkomma en hög produktivitet och att uppföljningen av ärendehandläggningen i liten utsträckning har varit inriktad på kvalitet. Statskontoret bedömer att för lite tid avsätts för handläggning och kontroll av assistansersättning. En indikation på att handläggarna inte har tillräckligt med tid till sitt förfogande är att kontrollinsatser i handläggningen inte prioriteras.

6.2.2 Bedömningen av rätten till assistansersättning

Försäkringskassan ska bedöma den sökandes grundläggande behov av hjälp i den dagliga livsföringen, dvs. behovet av hjälp med personlig hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om personen med funktionsnedsättning. Statskontoret kan konstatera att förutsättningarna för Försäkringskassans handläggare att göra en rättvisande bedömning av olika grundläggande behov varierar. Detta beror bl.a. på bristen på normering från Försäkringskassan vad gäller hur olika situationer ska bedömas.

Om en sökande behöver i genomsnitt mer än 20 timmars personlig assistans i veckan för sina grundläggande behov ska Försäkringskassan även bedöma behovet av assistans för andra personliga behov som inte tillgodoses på annat sätt. Statskontoret kan konstatera att det finns en osäkerhet kring vad som menas med andra personliga behov samt hur tidsåtgången för olika aktiviteter som faller inom ramen för dessa ska beräknas. Enligt Försäkringskassans årsredovisning för år 2010 finns det stora regionala skillnader i vad som räknas som "andra personliga behov".

Vid bedömning av barns rätt till assistansersättning ska Försäkringskassan ta ställning till var gränsen går mellan grundläggande behov som ger rätt till förmånen och stöd som ligger inom ramen för normalt föräldraansvar. Statskontoret kan konstatera att det inte finns några tydliga riktlinjer som kan vägleda Försäkringskassans handläggare i vad som utgör normalt föräldraansvar. Detta innebär en risk för att olikartade bedömningar görs i olika ärenden.

Vid Statskontorets intervjuer med personliga handläggare på lokal nivå har det framkommit att de lokala försäkringscentren (LFC) tillämpar olika rutiner vad avser bedömningar av när rätten till assistansersättning kan förenas med stöd i annan offentlig verksamhet. Det faktum att personlig assistans inte beviljas i samband med dessa verksamheter innebär även, enligt de personliga handläggarna, en ökad risk för isolering av brukare av assistansersättning i hemmamiljön.

Risken för felaktiga bedömningar av om en sökande tillhör personkretsen enligt LSS är störst när det gäller grupp 3 inom personkretsen. Det beror på att personer som kan ingå i denna grupp ofta har en kombination av olika diagnoser.

Statskontorets utredning visar att det finns ett starkt önskemål hos de personliga handläggarna om att myndigheten ska göra förtydliganden i vägledningen om hur bedömningar ska göras av rätten till assistansersättning och assistansens omfattning. Störst behov av förtydliganden anses det finnas vid bedömningar av tillhörighet till personkrets 3, vad som avses med hjälp som förutsätter ingående kunskaper om brukaren, vad som avses med hjälp med kommunikation, vad som avses med omfattande behov av stöd eller service, vad som avses med betydande svårigheter i den dagliga livsföringen samt vad som avses med hjälp för andra personliga behov. Handläggare som har handlagt assistansersättningsärenden under en längre tid efterfrågar i större utsträckning förtydliganden i vägledningen än mindre erfarna handläggare. Det är en indikation på att önskemålen om förtydliganden inte beror på okunskap om regelverket.

Den lagstiftning som Försäkringskassan har att tillämpa är inte speciellt detaljerad, vilket ställer krav på omfattande tolkning och normering på området. Försäkringskassan efterfrågar därför ändringar eller förtydliganden i lagstiftningen i flera avseenden. Det gäller bl.a. vad som ska ingå i begreppet andra personliga behov och omfattningen av de behov som ska beaktas, ett förtydligande om vad som ska ingå i beräkningen av antal assistanstimmar (3 § förordningen om assistansersättning) samt en tydligare reglering för att kunna begära, och bekosta, att den assistansberättigade genomgår medicinska teamutredningar.

6.2.3 De medicinska underlagen

I samband med en ansökan om assistansersättning lämnar den försäkrade eller dennes ombud ofta själv in redogörelser, intyg och utlåtanden om funktionsförmåga och hjälpbehov. I många fall finns också medicinska underlag att tillgå från ärenden om t.ex. vårdbidrag, handikappersättning och sjuk- och aktivitetsersättning. Statskontorets utredning visar att det förekommer brister i de medicinska underlag som lämnas in till Försäkringskassan. Att det funnits brister i de medicinska underlagen är också gemensamt för de bedrägerier som har upptäckts inom assistansersättningen under senare år.

En klar majoritet av Försäkringskassans handläggare anser att de medicinska intygen sällan eller endast ibland utgör bra underlag för

beslut i ärendena. Läkare anses ha svårt att tolka vad som menas med behov av stöd som berättigar till assistansersättning. Det anses vara oklart för många som utfärdar intyg vad dessa ska användas till. Ett generellt problem är att intyg beskriver brukarens funktionsnedsättning i förhållande till hans eller hennes arbetsförmåga och inte i förhållande till behovet av stöd i den dagliga livsföringen. Det förekommer att läkare eller arbetsterapeuter ibland utfärdar intyg utan att ha genomfört en grundlig undersökning. Intygen kan i dessa fall baseras på ett samtal där brukaren har beskrivit sina symptom, utan vidare utredning. Det har även förekommit att intyg baserats på telefonsamtal där läkaren inte har träffat den sökande.

Försäkringskassan bör fråga sig på vilka uppgifter som till exempel en intygsskrivande läkare grundat sin bedömning. Intyg och utlåtanden från till exempel läkare, sjukgymnast eller arbetsterapeut kan inte med automatik anses innebära att en viss funktionsnedsättning eller grad av funktionsnedsättning är styrkt. Försäkringskassan måste ha ett kritiskt och prövande förhållningssätt till de uppgifter som lämnas i olika medicinska intyg och det är viktigt att den medicinska kompetens som Försäkringskassan förfogar över i form av försäkringsmedicinska rådgivare utnyttjas för att värdera intyg. Vid de intervjuer som genomförts vid lokala försäkringscenter framkom det också att de intervjuade ansåg att det är viktigt att Försäkringskassan ges möjlighet att anlita oberoende experter för bedömning av funktionsnedsättningen.

Enligt Försäkringskassan har ett arbete påbörjats för att förtydliga vilka uppgifter som behövs i medicinska underlag. En mall för utformande av medicinska intyg som kan användas som underlag inom ramen för assistansersättningen skulle, enligt Statskontorets mening, underlätta för intygsutfärdare att förstå vilka uppgifter Försäkringskassan söker i sin handläggning av förmånen. Det skulle även bidra till mer transparens i bedömningen av underlagen som ligger till grund för beslut om rätten till assistansersättning.

6.2.4 Kontrollen vid ansökan

En majoritet av de personliga handläggarna som handlägger ärenden om assistansersättning har någon eller några gånger under år 2010 haft skäl att tro att en ansökan om assistansersättning har innehållit oriktiga uppgifter. Misstankarna om oriktiga uppgifter är

vanligast när det gäller uppgifter som ligger till grund för bedömningar av behovet av stöd för grundläggande behov och stöd för andra personliga behov. Det förekommer även i relativt hög utsträckning misstankar om att den sökandes funktionsnedsättning överdrivs. En fjärdedel av samtliga handläggare som har haft skäl att tro att en ansökan innehållit oriktiga uppgifter hade någon eller några gånger valt att inte följa upp denna misstanke i enlighet med interna riktlinjer. Som orsak till att inte följa upp misstankar angavs bland annat att Försäkringskassan saknar metoder och verktyg för att kontrollera om misstankarna stämmer och att en pressad arbets-situation gör det svårt att hinna med en fördjupad utredningsinsats. Det har också framkommit att handläggarna upplever att deras chefer prioriterar en snabb ärendehandläggning framför kontroll-insatser. Enligt de öppna enkätsvaren finns det stora incitament för personliga handläggare att främja sin egen löneutveckling, eftersom denna är tätt kopplad till antal avslutade ärenden.

Det finns mycket som talar för att Försäkringskassan avsätter för lite tid och utredningsresurser för att utreda och besluta om rätten till personlig assistans. Statskontorets kartläggning har visat att enklare ärenden anses kunna handläggas inom de 10 timmar som avsätts i processbeskrivningen för utredning. Ärenden som innebär svårare avvägningar och där det finns behov av kompletterande underlag från t.ex. läkare och arbetsterapeuter är däremot svåra att handlägga inom ramen för den föreskrivna tiden. Tidsbrist resulterar i första hand i att kontroller av stödbehovet prioriteras ned. Myndighetens produktionsstyrning, dvs. fokuseringen på kvantiteten av beslut inom ramen för förmånen, påverkar därmed kvaliteten i besluten. Statskontoret anser därför att Försäkringskassan bör se över de angivna tidsramarna för hur lång tid utredning av assistansersättningen ska ta i anspråk.

6.2.5 Tvåårsomprövningar

Tvåårsomprövningar av assistansersättningen har länge varit ned-prioriterade inom Försäkringskassan. Handläggning av nya ansökningar och ansökningar om förhöjt antal timmar har prioriterats samtidigt som tvåårsomprövningarna inte genomförts.

Statskontorets utredning visar att det är viktigt att tvåårs-omprövningar genomförs, i enlighet med vad lagstiftningen anger. Det är ofta det enda sättet att uppmärksamma ett förändrat stöd-

behov. Det förekommer olika rutiner vid Försäkringskassans lokala försäkringscenter vad gäller hembesök och inhämtande av medicinska underlag i samband med tvåårsomprövningar. Av de intervjuer som genomförts vid lokala försäkringscenter framgår att det förekommer att brukare eller dennes ombud motsätter sig att Försäkringskassan gör ett hembesök vid en tvåårsomprövning, vilket sällan förekommer vid en ny ansökan. Statskontorets enkät visar att hembesök vid tvåårsomprövningar ändå förekommer i relativt hög utsträckning. Om hembesök inte görs kan mötet i stället hållas utanför brukarens hem, men av svaren på Statskontorets enkät framgår att det ibland händer att det personliga mötet mellan Försäkringskassan och brukaren i stället utgörs av ett telefonsamtal med brukaren, eller dennes ombud.

6.2.6 Tidredovisningar

Att vara uppmärksam på oförklarliga avvikelser i tidredovisningar och/eller räkningar är det huvudsakliga sätt på vilket Försäkringskassans handläggare kan upptäcka om assistansersättningen utnyttjas på ett felaktigt sätt, fram till dess att en tvåårsomprövning genomförs. Kontroller av tidredovisningar och räkningar handlar om vad som kan benämnas som "ordning och reda"-kontroller, dvs. handläggaren granskar om summeringar stämmer och om dokumenten är undertecknade m.m. Samtliga personer som Statskontoret har intervjuat vid de lokala försäkringscentren uppger att det är svårt att kontrollera om redovisade timmar av personlig assistans faktiskt har utförts. Det beror på att de uppgifter som efterfrågas i tidredovisningarna och räkningarna inte är av en sådan art att det går att verifiera den utförda assistansen. Ett sätt att upptäcka felaktigheter kan enligt våra intervjupersoner vara att vara uppmärksam på oförklarliga avvikelser, t.ex. att en assistent arbetat på ett sätt som inte verkar vara rimligt; många timmar per dag eller många dagar i sträck utan ledighet.

En klar majoritet (82 procent) av Försäkringskassans handläggare har i något eller några fall misstänkt att oriktiga uppgifter har lämnats i tidredovisningar och/eller räkningar under år 2010. Det är även relativt vanligt att handläggare har valt att låta bli att följa upp en sådan misstanke i enlighet med interna riktlinjer. Anledningarna till att misstankar om oriktiga uppgifter i tidredovisningar och/eller räkningar inte följs upp är flera; en pressad

arbetsituation som gör det svårt att hinna med, bedömningen att misstanken inte är tillräcklig för att leda till några åtgärder från Försäkringskassan, att man kan inte bevisa att uppgifterna som ligger till grund för misstanken är oriktiga, oklarheter kring vilka metoder och verktyg Försäkringskassan har till sitt förfogande för att utreda misstankar närmare samt en uppfattning att uppföljningar av misstankar inte prioriteras av cheferna. Försäkringskassans möjlighet att kontrollera hur assistansersättningen används försvåras av det faktum att myndigheten beslutat om att ge cirka 40 procent av brukarna undantag från kravet på att lämna in tidredovisning som underlag för utbetalningen av assistansersättningen.

Handläggare vid flera lokala försäkringscenter som Statskontoret har intervjuat har erfarenhet av brukare som får personlig assistans utomlands, av lokalt anställda assistenter. Tidredovisningarna är då ofta bristfälliga och det förekommer bl.a. otydliga signaturer och ofullständiga personnummer. Det är därmed nästintill omöjligt att kontrollera huruvida assistansen faktiskt har genomförts i den omfattning som anges i tidredovisningarna och vem som har utfört assistansen.

6.2.7 Kontrollarbete

En uppföljning som Försäkringskassan gjorde av 2010 års kontrollutredningar visar att 229 utredningar om assistansersättning avslutades under året. Det motsvarar 1 procent av myndighetens kontrollutredningar.

Enkätundersökningen visar att 65 procent av de personliga handläggarna har överlämnat ett eller flera ärenden om assistansersättning till en kontrollutredare det senaste året, trots att de som tidigare nämnts ibland avstår från att lämna över ärenden p.g.a. att de uppfattar att kontrollhandläggarna har mycket att göra. De handläggare som Statskontoret intervjuade vid Försäkringskassans lokala försäkringscenter i Halmstad, där kontrollutredarna är samlokaliserade med de personliga handläggarna, anser att närheten till kontrollutredarna har bidragit positivt till arbetet med att upptäcka felaktigheter i assistansersättningsärenden. Den kontinuerliga kontakten mellan de två handläggargrupperna anses underlätta informationsutbyte, lärande och ge ökade möjligheter att upptäcka felaktigheter.

Enligt de intervjuer som Statskontoret har genomfört på Försäkringskassans huvudkontor anses de befogenheter och metoder som myndigheten har för sitt kontrollarbete tillräckliga. Att få till stånd ett effektivt kontrollarbete anges snarare handla om att bygga upp goda rutiner och att strukturera arbetet på ett bra sätt. Även de företrädare för Försäkringskassans lokala försäkringscenter som intervjuats bedömer att myndigheten har goda möjligheter att begära in underlag från olika myndigheter för att genomföra sina utredningar. Ett hinder för Försäkringskassans kontrollutredningar som finns är dock sekretessbestämmelser. Dessa innebär att myndigheten kan ha svårt att lämna uppgifter till andra myndigheter, t.ex. polismyndigheter eller Skatteverket för att få hjälp med utredningar. Försäkringskassan får inte heller bedriva spaning, men kontrollutredare kan göra oannonserade hem- och arbetsplatsbesök. Behövs spaning, t.ex. för att kartlägga en impuls om att någon uppgivit en falsk funktionsnedsättning, krävs medverkan från polisen. Enligt intervjuerna är en orsak till att relativt få ärenden polisanmäls svårigheten att bedöma om det föreligger uppsåt och polisen efterfrågar ofta ett komplett underlag från Försäkringskassan innan man tar sig an ett ärende som rör eventuella bedrägerier mot olika välfärdssystem. Enligt Statskontoret är ett nära samarbete mellan Försäkringskassan och polismyndigheterna viktigt för att motverka felaktiga utbetalningar av assistansersättning. Statskontoret anser att den s.k. Hallandsmodellen bör följas upp för att eventuellt kunna ligga till grund för utvecklade samverkansformer mellan Försäkringskassan och polisen i fler län.

Säkerhetsstaben har uppgivit att deras möjligheter att via dataanalyser upptäcka felaktigheter i utbetalningar av assistansersättning skulle kunna förbättras bl.a. genom ett effektivare utnyttjande av uppgifter i försäkringssystemet. Försäkringssystemet är i stort sett ett terminalfönster där man kan se räkningar, beslut, slutavräkningar och jämkningar/avskrivningar i de fall en skuld uppstår. Det är endast uppgifter som behövs för att göra utbetalningar som registreras. Kontrollmöjligheterna skulle kunna förbättras om informationsmängden utökades i syfte att underlätta olika kontroller. Exempel på en sådan uppgift är de personliga assistenternas personnummer. Om samma assistenter utför personlig assistans åt flera brukare skulle man på detta sätt bl.a. kunna kontrollera om de har ett rimligt långt avstånd mellan brukarna i förhållande till den assistans de uppges utföra. Man skulle även kunna kontrollera om de uppbär andra ersättningar från

Försäkringskassan. Kontrollmöjligheterna skulle även kunna förbättras genom en regeländring som ökar möjligheterna att göra interna uppgiftssamkörningar i försäkringssystemet. Uppgifter knutna till assistansersättning får inte samköras med uppgifter om andra förmåner. Det är de enskilda handläggarnas ansvar att genomföra en kontroll mot andra förmåner i samband med beviljande av assistansersättning. Enligt säkerhetsstaben är det dock inte alltid säkert att en sådan kontroll genomförs, varför det skulle vara motiverat att i efterhand kunna genomföra sådana kontroller i ett större antal ärenden.

6.2.8 Assistansanordnare

Sedan assistansreformen genomfördes har andelen brukare som väljer att låta en privat anordnare utföra deras assistans ökat kontinuerligt. Mellan 1999 och 2010 var ökningen 350 procent. Statskontorets utredning visar att det blivit vanligare att assistansanordnare vägleder brukare i hur de ska fylla i sin ansökan och hur de ska argumentera för att maximera antalet beviljade assistanstimmar. Detta kan delvis förklaras med att det kan finnas ett intresse från anordnare att agera för att deras brukare ska beviljas många timmars assistans. Det har också blivit allt vanligare att anordnare ges fullmakt att företräda brukare gentemot Försäkringskassan. Fullmakterna kan innehålla mycket långtgående skrivningar om befogenheter som brukaren lämnar över till anordnaren. Flera av dem som intervjuats inom Försäkringskassan har ställt sig frågande till om alla brukare förstår vidden av de fullmakter som godkänts. Ibland kan det t.ex. vara svårt att förstå hur en anordnare kunnat beskriva en sökandes hjälpbehov så utförligt och detaljrikt, utan att ha haft möjlighet att kommunicera med personen ifråga. Denna uppfattning förekommer även i ett flertal av de öppna svaren till enkäten, där personliga handläggare bl.a. anger att brukarnas beroendeställning till assistansbolagen ibland leder till att anordnarna styr brukarnas yrkanden. Genomförandet av en korrekt bedömning i ett assistansersättningsärende ställer därmed inte bara krav på handläggarens integritet i förhållande till brukaren, utan även i förhållande till anhöriga, assistansanordnare och kommuner som också kan ha intresse i frågan. En fråga som tas upp i många öppna svar i enkäten är att hembesöken kan vara mycket krävande.

Den juridiska rådgivning inklusive hjälp att företräda brukarens intressen i förhållande till Försäkringskassan som många assistansföretag tillhandahåller kan ur brukarens perspektiv vara ett viktigt instrument för att klargöra i vilken utsträckning hon eller han har rätt till stöd i form av personlig assistans. Ur Försäkringskassans perspektiv kan det dock upplevas som ett förhandlingsspel mellan brukaren och dennes ombud å ena sidan och Försäkringskassan å andra sidan. Brukaren och dennes ombud ansöker om fler assistanstimmar än vad som motiveras av brukarens hjälpbehov för att undvika den potentiella risken att beviljas för få assistanstimmar. Försäkringskassan måste som motpart i detta förhandlingsspel motivera en annan bedömning, med utgångspunkt i sin egen utredning.

Om brukaren begär det ska Försäkringskassan betala ut assistansersättningen direkt till anordnaren. Försäkringskassan har ingen laglig möjlighet att ifrågasätta detta, även om anordnaren missköter sin verksamhet. Försäkringskassan har inte heller någon direkt relation till anordnare av personlig assistans, vilket försvårar myndighetens möjligheter att kontrollera om assistansen utförs i den omfattning som beviljas. Assistansreformens konstruktion bygger på att assistansberättigade själv väljer utförare, varför det till stor del är upp till den assistansberättigade att kontrollera att den personliga assistansen faktiskt utförs. Det är även den assistansberättigades ansvar att välja en annan anordnare om den personliga assistansen missköts. Det är mot brukaren som Försäkringskassan riktar samtliga kontroller av hur assistansersättningen används. Inga särskilda kontroller görs i förhållande till anordnarna, med undantag för kontroll av om anordnaren har F-skatteskedel samt om denne är registrerad som arbetsgivare hos Skatteverket, som görs i samband med att en brukare väljer en anordnare.

Socialstyrelsen ansvarar sedan den 1 januari år 2011 för tillståndsgivning och tillsyn av anordnare av personlig assistans. Till skillnad från Försäkringskassan har Socialstyrelsen därmed en direkt relation till anordnare av personlig assistans. Anordnare som misskött sin verksamhet ur ett ekonomiskt hänseende beviljas inte tillstånd att utföra personlig assistans. Socialstyrelsens tillsyn över assistansanordnare kommer att inriktas mot kvalitet och säkerhet i utförandet av personlig assistans. Tillstånd att bedriva assistansverksamhet gäller tills vidare och enligt uppgift från Socialstyrelsen är det med nuvarande lagstiftning svårt att återkalla en assistansanordnarens tillstånd. Det krävs allvarliga missförhållanden som rör en enskild innan så kan ske. Tillsynen inriktas inte på att upptäcka

ekonomisk misskötsel. Försäkringskassans möjligheter att upptäcka om assistansersättning missbrukas kommer därmed inte att förbättras i någon större utsträckning som en följd av Socialstyrelsens tillsynsansvar för personlig assistans.

Försäkringskassans förutsättningar att kontrollera att assistansersättningen används för köp av personlig assistans skiljer sig åt beroende på om en brukare själv är arbetsgivare för sina assistenter eller om denne anlitar en extern assistansordnare. Försäkringskassan har goda möjligheter att kontrollera att brukare inte behåller delar av assistansersättningen själv, dvs. att kontrollera att all ersättning används för köp av assistans. Däremot har myndigheten svårt att kontrollera om assistansordnare utför personlig assistans i den omfattning de fått betalt för. I de fall brukaren anlitar en extern anordnare kan Försäkringskassan inte kontrollera hur anordnarens kostnader och vinster fördelar sig. Det ställs hårdare krav på tidredovisning och specificering av räkningar på brukare som själva är arbetsgivare åt sina assistenter än på externa assistansordnare. För assistenter som är anställda direkt av brukaren finns det en gräns för hur många timmar assistansersättning per assistent och månad som Försäkringskassan betalar ut. För assistenter anställda av privata assistansordnare gäller arbetstidslagen (1982:673). Enligt denna lag får den sammanlagda arbetstiden under varje period om sju dagar uppgå till högst 48 timmar i genomsnitt under en beräkningsperiod om högst fyra månader. Genom kollektivavtal kan undantag från lagens tillämpning göras, när det gäller den samlade arbetstiden får en avvikelse dock inte innebära en längre beräkningsperiod än tolv månader. Statskontorets intervjuer med representanter för Försäkringskassans lokala försäkringscenter visar att det är vanligt att handläggaren upptäcker att assistenter arbetar för många timmar. Försäkringskassan kan inte själv vidta några åtgärder mot anordnare vars assistenter arbetar mer än vad arbetstidslagstiftningen medger. Försäkringskassan kan bara anmäla att en assistent arbetar för mycket till Arbetsmiljöverket och det endast om uppgifterna inte omfattas av sekretess.

6.2.9 Fusk

Assistansersättning kan missbrukas på flera olika sätt. Det har t.ex. uppmärksammats fall där en person har beviljats assistans, utan att ha en funktionsnedsättning. Assistansersättningen kan då fördelas mellan brukaren och de som uppges arbeta som assistenter. Andra exempel på oegentligheter är när brukare och assistenter i tidsredovisningar anger att mer assistans utförts än vad som faktiskt är fallet. Enligt de intervjuer som Statskontoret har genomfört är risken för den typen av missbruk störst när föräldrar och anhöriga arbetar som assistenter eller om assistansanordnaren missköter sin verksamhet. Felaktiga utbetalningar av assistansersättning kan också bero på att brukaren, medvetet eller omedvetet, inte anmält förändringar i den dagliga livsföringen som t.ex. deltagande i utbildning eller daglig verksamhet där huvudmannen har ett ansvar för att tillgodose brukarens stödbehov.

De intervjuer som Statskontoret har genomfört vid Försäkringskassans lokala försäkringscenter visar att det är svårt för myndigheten att avgöra om en sökande överdriver sin funktionsnedsättning eller sitt stödbehov. Försäkringskassan har små möjligheter att ifrågasätta uppgifter om den sökandes levnadsvanor i ansökningar om assistansersättning, då intentionerna i assistansreformen bygger på den enskildes rätt att leva som andra. Detta innebär att ha möjlighet att leva ett så aktivt liv som hon eller han önskar. Av de öppna svaren till enkäten framgår det att personliga handläggare ibland misstänker att sökande yrkar på oskäligt antal fritidsaktiviteter i förhållande till den sjukdom och/eller den funktionsnedsättning de uppger att de har. Handläggarna ställer sig i dessa fall frågande till om den sökande verkligen orkar med samtliga av de aktiviteter som man ansöker om ersättning för. Enligt de personliga handläggare som Statskontoret har intervjuat är det inte ovanligt att brukare ansöker om fler assistanstimmar i samband med att de byter assistansanordnare, ofta för att kunna ha en aktivare fritid. Av de öppna svaren framgår det även att de personliga handläggarna fattar misstankar om oriktiga uppgifter i ansökningar i de fall brukare yrkar på behov av dubbel assistans p.g.a. olika anledningar som inte kan styrkas i de medicinska underlagen. Flera av de personliga handläggarna anger även att det förekommer att medicinska underlag inte bygger på kliniska fakta, utan på den enskildes egna beskrivningar, något som handläggarna

anser utgör en risk för att de sökandes funktionsnedsättning överdrivs.

Polismyndigheten i Hallands län har på senare tid utrett flera misstänkta bedrägerier rörande assistansersättning. Myndigheten har sammanställt sina erfarenheter. Följande beteendemönster hos olika aktörer har identifierats i de bedrägerifall som har uppdagats.

Brukare: Simulerar eller förstärker sin funktionsnedsättning i syfte att beviljas fler assistansstimmar. Brukaren kan ha kommit överens med anordnaren om att dela på ersättningen från Försäkringskassan, varför brukaren kan erhålla en del av pengarna som betalas ut till anordnaren.

Anordnare: Anordnare tar emot pengar för verksamhet de inte bedriver, genom att medverka till ansökningar om assistansersättning för behov som brukaren inte har.

Assistenter: Assistenter arbetar i lägre utsträckning än vad som finns angivet i tidrapporterna eller inte alls. Assistenterna skriver under falska tidrapporter till Försäkringskassan och får behålla en del av ersättningen i utbyte. De får därtill möjlighet att erhålla arbetslöshetsersättning, sjukersättning och andra socialförsäkringsförmåner.

Assistansersättningen betalas ut till assistansbolaget, efter avtal med brukaren. Bolaget anställer brukarens anhöriga som assistenter och betalar ut lön, sociala avgifter och skatt. De anhöriga betalar tillbaka lönen omedelbart till bolaget, som i sin tur för över en del av ersättningen till brukaren varje månad. Assistenterna (de anhöriga) kan efter ett år sägas upp eller bli sjukskrivna, vilket ger assistenterna rätt till arbetslöshetsersättning eller sjukersättning. Det har förekommit att assistenter har arbetat svart eller bedrivit studier under tiden som de uppgivit att de har arbetat som assistenter.

Enligt lagstiftningen får inte brukaren anställa anhöriga ur det egna hushållet som assistenter. Enligt Hallandspolisen har detta lösts genom att brukaren och dennes make/maka skiljer sig. Maken/makan och deras gemensamma barn ingår därefter inte i samma hushåll.

6.3 Försäkringskassans internrevisionsrapport⁴

Rapportens syfte är att granska och bedöma effektiviteten och ändamålsenligheten i den interna kontrollen av assistansersättning. Assistansersättning har av internrevisionen bedömts som ett område med hög risk med tanke på att det i varje individuellt ärende handlar om stora belopp och att Försäkringskassans möjligheter att genomföra kontroller är begränsade.

6.3.1 Tidredovisningen

I vägledningen för assistansersättning anges att Försäkringskassan får besluta att brukaren beviljas undantag från kravet att lämna in tidredovisning. Där anges också att uppföljning bör göras minst en gång vartannat år och omfatta assistans lämnad under minst en månad i de fall undantag från att lämna tidredovisning har beviljats. Vid granskningen noterades att detta är en arbetsuppgift som normalt inte utförs på de granskade enheterna. Det noterades vidare att det är relativt många som beviljas undantag från att lämna tidredovisning. Det bör vara av särskild vikt att granskning av de som beviljas undantag sker, eftersom det är vanligt förekommande.

Vid granskningen framfördes också att Försäkringskassan har små möjligheter att kontrollera den utförda assistansen med utgångspunkt i de räkningar och tidredovisningar som inkommer. Vissa handläggare kände osäkerhet kring hur mycket de kan och får ifrågasätta om de fattar misstanke om att något inte står rätt till i samband med registrering av insända tidrapporter och räkningar.

6.3.2 Tvåårsomprovningarna

Vid granskningen noterades att tre av fyra granskade LFC hade betydande eftersläpningar vad gäller tvåårsomprovning av assistansersättning. Arbetsbalansen för riket ligger på cirka 4 700 ärenden i oktober. En rimlig ärendebalans har bedömts till cirka 1 200 ärenden. LFC ligger därmed långt ifrån att uppnå målet. Omprovning efter två år är reglerat i lag och risk finns att assistansersättning utbetalas felaktigt på grund av eftersläpningen i omprovningsarbetet.

⁴ Försäkringskassan. *Assistansersättning*. Internrevisionsrapport 2010:5. Dnr 50967-2010.

6.3.3 Den förhöjda timpenningen

Vid granskningen noterades att ansökan om förhöjd timpenning handläggs på samtliga LFC som handlägger assistansersättning. Arbetsuppgiften handlar till stor del om ekonomiska beräkningar. Då det är relativt få brukare som ansöker om förhöjd ersättning är det svårt att upprätthålla kompetensen för arbetsuppgiften. Några av de intervjuade framförde också att de ansåg att en koncentrerad av arbetsuppgiften till färre handlägningsplatser skulle innebära en effektivisering av handläggningen.

6.3.4 Möjligheten till medicinska utredningar

Socialförsäkringsbalken ger Försäkringskassan ökad möjlighet att utreda rätten till assistansersättning genom att Försäkringskassan nu bland annat kan begära särskilt läkarutlåtande. Det finns dock inget särskilt lagstöd avseende assistansersättning som ger Försäkringskassan möjlighet att köpa försäkringsmedicinska utredningar i syfte att erhålla en fristående bedömning av den försäkrades funktionsnedsättning. Vid besöken på LFC framkom att det ansågs vara viktigt att Försäkringskassan ges möjlighet att anlita oberoende experter för medbedömningar.

6.3.5 Kontroll av att assistansersättningen används till kostnader för assistans

Försäkringskassan kan, inom ramen för gällande lagstiftning, kontrollera om assistansersättningen används till kostnader som har samband med den personliga assistansen i de fall den assistansberättigade själv anställer sina assistenter. Anlitas externa assistansanordnare har Försäkringskassan begränsad möjlighet att kontrollera att assistansersättningen används till kostnader för den personliga assistansen. Huvuddelen av de assistansberättigade anlitar externa assistansanordnare för att hantera den personliga assistansen.

6.3.6 Kontroll av utbetalningarna

Vissa inmatningar i Tp-systemet (Försäkringskassans utbetalnings-system), till exempel registrering av ett nytt beslut, ett ändringsbeslut eller en tilläggsutbetalning som är större än 40 000 kr, ska dubbelattesteras. Dubbelattesting ska utföras löpande av enhetschefen på LFC, fram till en fastställd bryttidpunkt för utbetalning. Utbetalningen verkställs emellertid vid bryttidpunkten även om dubbelattest inte skett.

På direkt fråga om attestrutinens tillförlitlighet och ändamålsenlighet ansåg såväl enhetschefer som handläggare att rutinen fångar upp de mest riskfyllda och väsentliga transaktionerna. Rutinen fångar dock inte upp fall där brukare och anordnare använder assistansersättningen på ett otillbörligt sätt.

Attestrutinen bedöms av internrevisionen som tillfredsställande. Däremot anses det inte tillfredsställande att tilldelningen av attestbehörighet inte följer gällande riktlinjer utan även har tilldelats tjänstemän av lägre tjänsteställning än enhetschef.

Kontrollrutinen för utbetalning till rätt betalningsmottagare bedöms enbart som delvis tillfredsställande på grund av att kontroll av att anordnare har F-skattsedel och är registrerad som arbetsgivare hos Skatteverket inte alltid utförs.

6.4 Försäkringskassans riskrapport för felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringshandläggningen år 2010⁵

Rapporten ger en övergripande bild av de väsentliga risker avseende utbetalningar i socialförsäkringshandläggningen som Försäkringskassan har identifierat och hur de kommer att hanteras under år 2011. Rapporten innehåller en särskild del avseende assistansersättning. Utredningens genomgång avser endast de av Försäkringskassan uppmärksammade riskerna, inte de åtgärder som Försäkringskassan avser att sätta in.

Enligt rapporten är fel som orsakats av allmänheten avseende assistansersättning bland annat att behovet av personlig assistans överdrivs, att Försäkringskassan betalar ut ersättning för assistans som inte har utförts och att brukare inte anmäler att annat sam-

⁵ Försäkringskassan. *Riskrapport för felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringshandläggningen år 2010*. Dnr 086156-2010-FPK.

hällsstöd utges. Avseende förmåner i allmänhet anges att en huvudsaklig orsak till fel orsakade av allmänheten är att försäkrade inte anmäler ändrade förhållanden under tiden med en ersättning. Eftersom dessa fel sker i förmåner med löpande utbetalningar är de ekonomiska konsekvenserna ofta höga. Denna kategori bedöms vara mest kostsam när det gäller allmänhetens fel. Riskerna avser i hög grad förändringar i de grundläggande villkoren för förmånerna, såsom förändringar i hälsotillstånd, inkomster och bosättning.

Fel som orsakas av Försäkringskassan är bland annat att handläggaren gör en felaktig bedömning om grundläggande behov eller att ersättning beviljas på otillräckliga medicinska underlag. Eftersom det i dagsläget inte finns några specificerade krav på de läkarutlåtanden som Försäkringskassan ska grunda sina beslut på ökar både risken för felaktiga bedömningar och möjligheterna att överdriva behovet av assistans. Försäkringskassan har även uppmärksammat en risk avseende beräkningsfel av antal timmar eller förhöjt timbelopp.

6.5 Försäkringskassans svar på regeringsuppdrag om assistansersättning⁶

Försäkringskassans uppdrag från regeringen var att följa upp beslut om personlig assistans enligt 9 a § LSS.

Försäkringskassans arbete med försäkringsstyrning har visat ett behov av att satsa på att utveckla självständiga, kompetenta och professionella handläggare. För att stärka handläggarnas kunskap i medicinska frågor och därigenom få bättre underbyggda medicinska beslutsunderlag pågår ett arbete för att i högre grad involvera de försäkringsmedicinska rådgivarna i ärenden om ekonomiskt stöd till personer med funktionsnedsättning. Målet med utvecklingsarbetet är ett ökat antal gruppkonsultationer där försäkringsmedicinska rådgivare, specialister och handläggare deltar och där avidentifierade ärenden diskuteras i grupp.

Regelverket om assistansersättningen innehåller inga krav på att den försäkrade ska bifoga ett medicinskt intyg som visar på graden av funktionsnedsättning och aktivitetsbegränsningar i den dagliga livsföringen. Samtidigt är det av vikt, särskilt med hänsyn till den betydelse assistansersättningen kan få för den försäkrade i vardagen, att

⁶ Försäkringskassan. *Svar på regeringsuppdrag 2011-06-28*. Dnr 041762-2010-FPSS.

bedömningen av hjälpbehov och stöd är av god kvalitet. I dagsläget finns en viss diskrepans mellan den försäkrades beskrivning av sina behov och den beskrivning som lämnas av till exempel skola eller daglig verksamhet och det kan skapa svårigheter i bedömningen av den försäkrades hjälpbehov. En utförlig medicinsk utredning som har sitt fokus på vilken hjälp en försäkrad kan vara i behov av kan också underlätta bedömningen av eventuella hjälpmedel som komplement till personlig assistans.

Trots att det saknas formella krav på medicinska underlag har det blivit allt vanligare att den försäkrade eller dennes ombud/assistansanordnare kommer in med utlåtande från läkare eller arbetsterapeut. Försäkringskassan ser tendenser till att sådana intyg inte alltid är så välgrundade som myndigheten har skäl att förvänta sig. Försäkringskassan ser därför ett uttalat behov av att få en tydlig reglering på området i syfte att kunna betala för intyg utfärdade av läkare eller arbetsterapeut eller mera ingående utredningar av teamkaraktär. Det sist nämnda gäller företrädesvis för mer svårbedömda ärenden där konsultation har skett med den försäkringsmedicinska rådgivaren. Ett sådan medicinsk bedömning bör också vara till gagn för domstolarna vid ett eventuellt överklagande av beslutet. Regleringen bör utformas på liknande sätt som gäller inom sjukförsäkringsområdet.

Risken för att osakliga faktorer ges utrymme att vägas in i beslutet minskar ju tydligare det är för handläggaren vad ett ärende om till exempel assistansersättning ska innehålla för underlag och vad som ska värderas. De standardiserade produktionsprocesser som Försäkringskassan arbetar efter bidrar till denna tydlighet. För assistansersättningen finns redan en sådan process som under hösten 2011 ska vidareutvecklas varvid fler kontroller ska läggas in.

I samband med att socialförsäkringsbalken (SFB) trädde i kraft förtydligades, genom 51 kap. 2 § SFB, att portalparagraferna 5–7 §§ i LSS ska tillämpas även för personlig assistans för vilken det betalas ut assistansersättning. Försäkringskassan avser därför att inleda ett arbete med att beskriva vilka behov som avses med begreppet andra personliga behov. I detta arbete ska inriktningen vara att ta fram en måttstock för att ha något att förhålla sig till. De måttstockar som kan sägas finnas idag handlar om daglig livsföring, föräldraansvaret, att leva som andra i motsvarande ålder och att genom insatsen uppnå goda levnadsvillkor.

Försäkringskassan ska fortsätta arbetet med att göra tvåårsomprövningar i de ärenden där sådan omprövning inte har skett två

är sedan senaste beslut. Denna omprövning har tidigare inte skett i den utsträckning som lagstiftaren avsett.

Under hösten 2011 ska handläggningen av assistansersättningen föras över från pappershantering till ett elektroniskt ärendehanteringssystem (ÄHS). Detta syftar till en effektivare administration med en förbättrad överblick av handlingarna i ärendet. En viktig handling ur kontrollsynpunkt utgörs av tidredovisningar över utförd assistans. I samband med övergången till ÄHS avser Försäkringskassan att ta bort möjligheten att bevilja undantag från kravet på att lämna in tidredovisningar.

Försäkringskassan har uppfattningen att assistansersättningen alltmer har kommit att ta över det ansvar som finns enligt andra lagstiftningar eller insatser enligt LSS. Ett exempel är kommunernas olika syn på insatsen korttidsvistelse när assistansersättning beviljats. En kommun kan dra in beviljad korttidsvistelse om assistansersättning beviljas, medan en annan kommun kan låta beviljad korttidsvistelse finnas kvar samtidigt som assistansersättning beviljas. Exemplet illustrerar också att beviljade assistanstimmar kan bli större i en kommun med restriktiv inställning jämfört med en kommun där insatsen finns kvar. Ett annat exempel är att utvecklingen av rättspraxis tyder på att assistansersättning beviljas för långvariga och omfattande medicinska insatser som bedömts vara egenvård och inte sjukvårdande insatser. Det nuvarande dubbla huvudmannaskapet medför inte bara olägenheter för assistansberättigade och anordnare samt onödig administration och onödigt höga kostnader för kommunerna, Försäkringskassan och förvaltningsdomstolarna, utan även olikformiga bedömningar eftersom Försäkringskassan och kommunerna inte alltid bedömer de grundläggande behoven på samma sätt.

6.6 Försäkringskassans rapport Assistansprojektet – förhindra felaktiga utbetalningar och uppmärksamma misstänkta brott⁷

Rapportens syfte är att försöka identifiera de problem och svårigheter som finns kring handläggningen av assistansersättning med perspektiv på att förhindra att ersättning utgår felaktigt samt

⁷ Försäkringskassan Kontrollverksamheten Skåne. Nilsson L, Nilsson E. *Assistansprojektet – förhindra felaktiga utbetalningar och uppmärksamma misstänkta brott*. 2009-01-10.

att hitta hjälpmedel för att identifiera de risker som kan finnas och hitta arbetssätt för att motverka felutbetalningar.

Rapportens slutsats är att Försäkringskassan i vissa fall betalar ut assistansersättning på underlag som inte är tillräckliga eller som är direkt felaktiga. Detta leder till felaktiga utbetalningar av stora månatliga belopp. Ofta rör det sig om mellan 100 000 och 200 000 kr per brukare och månad.

6.6.1 De medicinska underlagen

Det medicinska underlaget och utredningarna om funktionshindrets påverkan på livsföringen måste förbättras för att undvika att personer som inte ingår i personkretsen av olika anledningar hamnar i den. Några av de fall som granskats visar att det sannolikt varit ganska enkelt att få ett läkarutlåtande som öppnar möjligheten att ges socialförsäkringsförmåner på miljonbelopp årligen. Ett exempel är en person som erhållit läkarutlåtande på att han var blind, men som sedan blev tagen av polisen för fortkörning. Det finns också flera exempel där det finns utlåtanden som visar på ett gravt psykiskt eller fysiskt funktionshinder men där det i efterhand kunnat konstateras att personerna "spelat" sjuka. I några av exemplen är det ganska tydligt att det varit en nära anhörigs subjektiva berättelse som legat till grund för utfärdandet av läkarutlåtandet. I ett ärende har en kvinna diagnosen sannolik mental retardation och schizofreni. Läkarintyget grundar sig på dotterns uppgifter vid läkarbesöket. Kvinnan beviljades 40 timmars assistansersättning per vecka. Försäkringskassan fick sedan en impuls från kriminalvården att kvinnan inte behövde någon hjälp för sin personliga omvårdnad under de tio månader hon var intagen på anstalt. Kvinnan var dömd för snatteri och grov stöld och dottern hade lämnat tidrapporter även för tiden som kvinnan satt i fängelse. Det saknas i dessa fall tillräckliga medicinska underlag som beskriver funktionsnedsättningens inverkan på den dagliga livsföringen och hjälpbehovet.

I vissa fall finns det misstanke om köpta läkarutlåtande. Det finns fall där samma läkare figurerar inom särskilda diagnoser och inom väl utbredda släktförhållanden eller grupper med mycket starka familjeband, där lika eller likartade, ofta diffusa, diagnoser förekommer. För att förhindra oriktiga läkarutlåtanden och

bedömningar bör det finnas en möjlighet att göra och bekosta större funktionsutredningar.

6.6.2 Assistansanordnare, närstående och kvaliteten på utförd assistans

Kvaliteten på utförd assistans är i vissa fall mycket bristfällig. Det finns exempel där assistenterna arbetar dygnet runt sju dagar i sträck, vilket får anses helt orimligt. Kartläggningen visar att det är mycket frekvent förekommande att assistenter har långa arbetspass som sträcker sig över flera dagar i sträck, eller att assistenter arbetar alla dagar i månaden. Det finns också ärenden där assistenten är ålderspensionär. Kvaliteten på assistansen kan ifrågasättas om det är långa arbetspass utan vila eller om assistenten är väldigt gammal.

Det finns exempel på ärenden där hela familjen/slakten är involverade som assistenter. Familjen/slakten är då beroende av brukaren för sin inkomst och detta medför ofta att man gör brukaren mer beroende och sjuk för att få fler assistanstimmar. Ibland isoleras brukaren eftersom assistansersättning i normalfallet inte utges då brukaren befinner sig på daglig verksamhet, skola eller liknande. Brukarens normala utvecklings- och frigörelseprocess riskerar då att hämmas till fördel för anhörigas ekonomi. Detta gäller framförallt unga funktionshindrade. I en del fall är det helt uppenbart att det till största delen handlar om ekonomiska intressen medan brukarens situation och behov ställs i skymundan. Det finns också fall där brukaren, som är gravt funktionshindrad, har eget företag som administrerar assistansersättningen. I verkligheten är det ofta anhöriga som sköter det administrativa arbetet och kontakter med andra aktörer och myndigheter.

I vissa fall har assistansanordnaren fullmakt att föra brukarens talan. De är då att betrakta som jäviga eftersom de kan ha ett vinstintresse. Brukaren och assistansanordnaren kan också få ett beroendeförhållande till varandra. Det finns anordnare som på hemsidor öppet redovisar att deras sätt att driva personlig assistans ofta resulterar i fler assistanstimmar och dessutom räcker till något extra till brukaren, såsom en resa eller en fritidsaktivitet. Det finns även exempel på stipendier, kostnadsfri juridisk hjälp, olika evenemang och utbildningar m.m. Var dessa pengar kommer ifrån kan ifrågasättas.

Exempel:

- *I ett ärende har brukaren sin hustru, hustruns son och två utomstående som assistenter. Brukaren har haft många olika assistansanordnare. Efterhand har det framkommit att det förekom alkoholmissbruk i hemmet. Kommunen hade fått anmälningar om missförhållandena och att hustrun var berusad under arbetstid. Det bekräftades vid ett oanmält hembesök, varefter hustrun blev uppsagd. Avtalet sades upp med brukaren och en privat assistansanordnare tog över. Den privata anordnaren anställde hustrun som assistent trots att kommunen upplyst om vad som hänt. Efter detta har det framkommit att brukaren for illa i sitt hem på grund av hustruns missbruk och trots påstötning från Försäkringskassan till kommunen hände ingenting. Det visade sig också att hustrun hade en fjärdedels sjukersättning för alkoholproblem och ryggont, men hade arbetat mer än 75 procent, varför hennes sjukersättning återkrävdes.*
- *I ett annat ärende har en pojke sin fars aktiebolag som assistansanordnare. Pojken är beviljad assistansersättning dygnet runt samt dubbelassistans 13 timmar per vecka för aktiviteter och träning. Fadern har arbetat som assistent för sonen och har enligt tidrapporter för år 2006 arbetat mer än två heltidstjänster (4 427,5 timmar). Även modern har, vid sidan om sin halva sjukersättning, arbetat som assistent åt sonen. Modern har haft en genomsnittlig timlön på 484,65 kronor, fast assistansersättningen var 245 kronor per timme. Fadern, som är ensam ägare till aktiebolaget som har ytterligare fyra brukare, hade en bruttolön på 594 607 kronor och har fått en aktieutdelning på 1 250 000 kronor. För övriga assistenter varierar timlönen mellan 122,18 kronor per timme och 184,71 kronor per timme. Det är sannolikt så att en stor del av de timmar som fadern redovisade i stället utfördes av modern.*
- *Ett annat föräldrapar driver ett handelsbolag som anordnar sonens assistans. Sonen är beviljad 34 timmars assistans per dygn. Verksamheten ger en vinst som motsvarar cirka 60 procent av utbetald assistansersättning efter det att lönerna till de utomstående assistenterna dragits av.*
- *En svårt multifunktionshindrad brukare som är beviljad 32 timmar och 15 minuters assistans per dygn är egen arbetsgivare, dvs. modern, som också är god man, sköter det åt honom. Brukaren har förhöjt timbelopp och skälen som angetts för det är*

bland annat att det behövs kvalificerade assistenter på grund av brukarens kommunikativa problem samt att det krävs mycket upplärning av nya assistenter och kontinuerlig utbildning av alla assistenter. Under två år har det varit totalt 36 assistenter anställda och många har haft anställningsavtal på endast en månad eller kortare. Då mannen vistas utomlands, vilket sker ganska frekvent, har det även anställts utländska assistenter. Man kan därför ifrågasätta om kontinuiteten och den goda kännedomen om brukaren var så viktig.

6.6.3 Försäkringskassans handläggning

Eftersom ett ärende kan generera mycket stora utbetalningar är det viktigt att handläggaren gör rätt från början och är medveten om de olika riskmoment som finns under handläggningens gång. De resurser som finns för handläggning av assistansersättning är mycket begränsade och i nuläget finns inte tid att ordentligt kontrollera att allt står rätt till.

När en ansökan om assistansersättning inkommer ställs handläggaren inför en mycket komplex situation. Det är ett flertal faktorer som har betydelse och måste utredas innan beslut kan fattas. Även efter att en ansökan beviljats finns det skäl att göra uppföljningar och kontroller. Förhållandena hos brukaren kan ha förändrats, hälsotillståndet kan ha förbättrats, brukaren kan ha flyttat utomlands, antalet assistenter kan ha ökat eller minskat m.m. De tvåårsomprövningar som ska göras i varje enskilt ärende är oftast bortprioriterade eftersom resurserna inte räcker till.

Försäkringskassans kontrollverksamhet är en mycket viktig resurs, eftersom ordinarie handläggare kan ha svårt att kontrollera om alla uppgifter som finns i en ansökan eller lämnas under ärendets gång är riktiga. Det kan bland annat vid en ansökan finnas problem att fastställa om det är "rätt" person som ansöker. Det kan exempelvis visa sig att personen som söker inte överensstämmer med de medicinska intyg som finns. Det finns också exempel på falska identiteter. Den dubbelattest som utförs i vissa fall är i stort sett en oegentlighetskontroll som inte säger något om att rätt ersättning utbetalas.

6.6.4 Tidredovisning

Hos handläggaren finns inte alltid den tid eller kunskap som krävs för att se om räkningar och tidredovisningar är korrekta. Det krävs ganska ingående kunskaper i ekonomi för att förstå alla uppgifter som redovisas på en räkning och det florerar en mängd olika exempel på blanketter. Ofta är de slarvigt ifyllda och det är svårt att se när assistansen ägde rum tidsmässigt samt om det är jour, beredskap eller vanlig assistans. Brukaren har två månader och tio dagar på sig att lämna sin redovisning, men handläggaren har i bästa fall tre dagar på sig att kontrollera den.

Det förekommer att assistenten bara skriver på tidrapporter, men aldrig arbetar som assistent, att assistenten skriver på tidrapporter "in blanco" och assistansanordnaren fyller i uppgifterna i efterhand och att assistenter har till exempel föräldrapenning eller sjukersättning samtidigt som de rapporterar att de arbetar som assistenter. I vissa fall verkar det som att tidrapporten anpassas till antalet assistanstimmar som är beviljade, eftersom de timmar som är beviljade per månad alltid utnyttjas fullt ut, fast det är olika många dagar i månaderna. Det förekommer också ärenden där man kan ifrågasätta om assistenterna har möjlighet att utföra sitt arbete på grund av långa resvägar eller att det inte finns några allmänna kommunikationer till brukarens bostad och assistenten inte har körkort.

Det finns flera exempel där de som begärt undantag från tidredovisning vid kontroll visat sig inte ha några tidrapporter alls. Undantaget för tidredovisning bör avskaffas eftersom det är mycket svårt att säkerställa att rätt ersättning utbetalas när man inte har tillgång till de faktiska uppgifterna i det enskilda fallet. Det finns också en uppenbar risk för efterkonstruktioner.

De regelförändringar som skett fr.o.m. juli 2008, som innebär att assistansersättningen endast får användas till kostnader för personlig assistans har inte den effekt de borde fått. Kravet på redovisning berör endast de som är egna arbetsgivare och de som har förhöjt timbelopp. Övriga ska endast redovisa om de har pengar kvar av utbetald assistansersättning som inte har använts till köp av assistans. Om en assistansanordnare anger att det inte finns några pengar kvar krävs ingen redovisning av dess kostnader. Det innebär en risk att anordnaren inte redovisar att pengar finns kvar och behåller pengarna.

Exempel på tidredovisning:

- *En brukares assistans anordnas av ett handelsbolag som ägs av tre av de fem anställda assistenterna. Brukaren är beviljad assistans all vaken tid, jour på natten och dubbel assistans sex timmar per dag. Vid genomgång av tidsrapporterna visar det sig att det vid många tillfällen varit mellan tre och fem assistenter samtidigt, medan en assistent arbetat helt ensam andra dagar. Assistenterna arbetar långa pass, ofta upp till 72 timmar i sträck.*

6.6.5 Utlandsvistelser

Det finns fall där Försäkringskassan inte haft vetskap om att brukaren har vistats utomlands och anställt assistenter från det andra landet. Skatter och arbetsgivaravgifter ska då betalas i det andra landet. Ofta kan dessa vara lägre än de svenska eller inte finnas, vilket innebär en vinst för assistansanordnaren.

Det finns även fall där Försäkringskassan inte vet om brukaren befinner sig utomlands långa perioder eller är stadigvarande bosatt där.

6.6.6 Övervältring

Det finns funktionshindrade som är mycket sjuka, men som ändå vistas i sitt hem. Kanske ska de behov som finns då till större del räknas som sjukvård. Det kan till exempel ifrågasättas om respiratorvård är att betrakta som egenvård då detta är en livsuppehållande åtgärd.

6.6.7 Samarbete med Skatteverket

Skatteverket har möjlighet att göra revision av assistansanordnarna. De har även den kompetens som krävs för att tyda en årsredovisning m.m. Försäkringskassan är beroende av Skatteverkets impulser för att påbörja sin egen utredning om att det förekommer felaktiga utbetalningar, trots att det är Försäkringskassan som betalar ut pengarna. Försäkringskassan bör kunna ge förslag till Skatteverket på anordnare som bör bli föremål för skatterevision.

I några fall har det framkommit att det inte finns kontrolluppgifter på personer som på tidsrapporter uppges arbeta som

assistenter. Det har också framkommit att bruttolönen i vissa fall är lägre än 50 procent av den utbetalade assistansersättningen.

Försäkringskassan och Skatteverket har ett ömsesidigt behov av varandras uppgifter för att kunna fullfölja sina arbetsuppgifter. Skatteverket behöver uppgifter om till exempel vilka assistansanordnare som fått ersättning och vilka assistenter dessa haft anställda för att kontrollera att kontrolluppgifter lämnats. Försäkringskassan behöver veta om kontrolluppgifter har lämnats avseende de assistenter som finns anställda för att kunna konstatera att de arbetat som assistenter. Samhällsekonomiskt är det viktigt att säkra att skattemedlen (assistansersättningen) återbetalas i form av skatter, arbetsgivaravgifter m.m. enligt lagstiftarens intentioner. Om inte denna kontroll görs är risken stor att Försäkringskassan i form av assistansersättning bidrar till svarta inkomster, vilket också konstaterats i vissa fall.

6.7 Försäkringskassans rapport Assistansersättning – Regionalt riktad kontroll Skåne⁸

Syftet med rapporten är att kontrollera om det förekommit felaktiga utbetalningar av assistansersättning, om assistansersättning har använts till annat än lön åt de personliga assistenterna och om det har utbetalats både lön och dagersättning från Försäkringskassan till assistenten för samma tider.

Vid förfrågan till alla LFC i Skåne om det fanns möjlighet att ifrågasätta dubbel assistans och de långa arbetspass som vissa assistenter har, svarade LFC-kontoren samstämmigt att om brukaren var beviljad dubbel assistans så kan brukaren själv bestämma när den ska användas, dubbel assistans går därför i princip inte att ifrågasätta. Avseende de långa arbetspassen svarade Försäkringskassans huvudkontor att det inte är en fråga för Försäkringskassan utan en fråga mellan parterna på arbetsmarknaden. Båda dessa frågor lämnades därför utanför rapporten.

De assistenter som valdes ut för granskning saknade antingen kontrolluppgifter eller hade ersättning från Försäkringskassan. I de fall kontrolluppgift saknades, men Försäkringskassan haft uppgift om att de varit anställda visade det sig att assistenterna inte hade utfört något arbete som personlig assistent. I vissa fall där det fanns

⁸ Försäkringskassan Enheten för kontroll och återkrav Verksamhetsområde Syd Skåne. *Assistansersättning (personliga assistenter) – Regionalt riktad kontroll Skåne*. 2009-12-10.

kontrolluppgifter från Försäkringskassan avsåg kontrolluppgifterna vårdbidrag, föräldrapenning, sjukersättning och i ett fall lön då personen även var anställd på Försäkringskassan. I något fall hade brukaren avlidit och då fanns rätt till lön under uppsägningstiden, trots att arbete inte utfördes och i något fall hade assistenten bara arbetat under december och det hade redovisats till Skatteverket nästföljande år. I ett fall hade assistenten uppburit aktivitetsstöd under samma tid som hon arbetat som assistent, vilket Försäkringskassan underrättade arbetsförmedlingen om. I ett fall hade assistenten under år 2007 utfört mer än halvtids arbete som assistent fast han hade halv sjukersättning. Assistenten hade anmält sin avsikt att arbeta mer än halvtid till Försäkringskassan, men Försäkringskassan hade inte reagerat på impulsen. Sjukersättningen sattes ned till en fjärdedel först från och med den 1 juni 2009 och rätten till halv sjukersättning ansågs ha upphört från och med november 2008. Återkrav ställdes för tiden november 2008 till maj 2009, men vid diskussion med föredraganden bedömdes inte finnas skäl till återkrav för tiden före november 2008.

6.8 Försäkringskassans rapport Granskning av kontrollutredningar i assistansersättning beslutade mellan år 2006–2009⁹

Rapportens syfte är att kartlägga och analysera vilka kontrollutredningar som leder fram till att en felaktig utbetalning och ett eventuellt misstänkt brott konstateras.

6.8.1 Tidredovisning

Utredningar om tidredovisning utgår från anmälningar om att assistenter inte arbetar de timmar som uppges på tidrapporter och räkningar. Det kan vara att assistenter kommer och/eller går tidigare eller att en assistent har ett annat arbete samtidigt. Impulserna kan även gälla att assistansanordnaren fyller i fler timmar än assistenten arbetat. Anmälningarna utreds genom att räkningar och tidrapporter jämförs. I vissa fall görs jämförelser mot annan tid och det förekommer att handläggaren kontaktar Skatteverket för uppgifter om

⁹ Försäkringskassan. Wall E, Andersson E. *Granskning av kontrollutredningar i assistansersättning beslutade mellan år 2006–2009*. 2010-02-16.

brukarens och assistentens deklarerade inkomst. Anmälningarna i dessa ärenden innehåller ofta uppgifter som går att kontrollera. Det kan till exempel vara att en av assistenterna arbetar i en tobakshandel samtidigt som tid tas ut för arbete som assistent. Av de ärenden som polisanmäls framkommer även att flera assistenter uppgett att de arbetat samma timmar, trots att brukaren inte var beviljad dubbel assistans.

6.8.2 Överdrivet eller simulerat funktionshinder

Utredningar om brukarens funktionsnedsättning utgår från anmälningar om att brukaren inte har den funktionsnedsättning eller det behov av hjälp som han eller hon uppgett i sin ansökan. Utredningar om brukarens funktionsnedsättning innehåller bedömningar och är därför svårkontrollerade om inte brukaren blivit uppenbart förbättrad. Utredningen görs genom granskningar av medicinska underlag och hembesök. Impulser om brukarens funktionsnedsättning är ofta svåra att kontrollera om det inte finns uppgifter i anmälan som styrker funktionsförmågan eller går att kontrollera, såsom bilder, filmer eller uppgifter från förhørsprotokoll. Nästan samtliga anmälningar som lett till en polis-anmälan kommer från kända uppgiftslämnare, till exempel handläggare, assistenter eller polis.

Flera av utredningarna gäller brukare som blivit avsevärt förbättrade, men som inte anmält förbättringen till Försäkringskassan. Det är rimligt att anta att ärendena skulle kunna ha fångats upp vid en tvåårsomprövning.

6.8.3 Utlandsvistelser

Utredningar om bosättning utgår från anmälningar om att brukaren inte är bosatt i Sverige, alternativt befinner sig utomlands stora delar av året. Det kan vara brukare som har assistansanordnare som sköter kontakterna med de svenska myndigheterna i Sverige och ser till att löpande kostnader såsom hyra och el betalas. I samtliga utredningar har sedvanliga bosättningsutredningar genomförts. De är oftast omfattande och innebär att kontakt tagits med till exempel Posten, elbolag eller Migrationsverket. Det finns många sätt att kontrollera om en person är bosatt i Sverige, vilket skulle

kunna vara en förklaring till att en förhållandevis hög andel av dessa utredningar leder till åtgärder och polisanmäls.

6.8.4 Utebliven anmälan om andra insatser

Utredningar om ändrade vistelseförhållanden utgår från anmälningar om att brukaren under viss tid befinner sig på till exempel sjukhus, korttidsboende eller skola. Dessa ärenden är lätta att kontrollera eftersom anmälan innehåller en konkret uppgift som kan kontrolleras. Ärendena är förhållandevis få, men samtliga granskade ärenden har lett till åtgärder.

6.8.5 Kvaliteten på utförd assistans

Utredningar om kvaliteten på utförd assistans utgår från anmälningar om att brukaren inte får den assistans som han eller hon är berättigad till. Det kan röra sig om brukare som anlitat oseriösa assistansanordnare eller där assistenterna och assistansanordnaren är familjemedlemmar. Dessa ärenden är bristfälligt utredda och i vissa fall har handläggaren enbart skickat impulsen vidare till assistansanordnaren. Inget av dessa ärenden har lett till några åtgärder.

6.8.6 Försäkringskassans handläggning

Det är en stor spridning i kvaliteten på granskade kontrollutredningar. Av de ärenden som saknar åtgärder är hälften otillräckligt utredda. En trolig förklaring kan vara kompetensbrist hos kontrollutredarna när det gäller assistansersättning. Det kan även röra sig om tidsbrist eller att anmälningar rörande assistansersättning inte prioriteras.

I vissa ärenden är utredningen bristfälligt dokumenterad. Det kan därför vara svårt att avgöra om ärendet är fullständigt utrett. Vissa impulser har inte utretts alls, ibland med hänvisning till en utredning som gjorts flera år tidigare. I vissa ärenden där utredningen visar att assistenterna debiterat tid de inte arbetat har handläggaren inte utrett rätten till ersättning och i ärenden där impulserna berör flera olika typer av felaktigheter förekommer det att handläggaren enbart utreder någon av dem.

Kartläggningen visar att de anmälningar som kommer från andra myndigheter, kommuner eller internt i regel innehåller sådana uppgifter som tidigt visar att det kan föreligga en felaktig utbetalning eller misstanke om brott. De ärenden där kontrollutredaren gjort hembesök tillsammans med en personlig handläggare är brukarens funktionsförmåga också bättre utredd än de ärenden där kontrollutredaren varit ensam. Ett utökat samarbete, såväl internt som externt, är därför viktigt.

6.9 Riksrevisionens rapport Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten¹⁰

Syftet med rapporten är att granska om myndigheternas arbete med bidragsbrott är effektivt och om arbetet förbättrats sedan bidragsbrottslagen (2007:612) infördes. Rapporten omfattar alla bidragsbrott, men denna sammanfattning omfattar främst det i rapporten som har betydelse för assistansersättningen.

6.9.1 Långa genomströmningstider

En genomgång av myndigheternas statistik över bidragsbrotten visar att många bidragsbrottsärenden blir liggande vid de olika myndigheterna i utredningskedjan, vilket innebär att det tar lång tid från att en misstanke uppstår till att beslut fattas i åtalsfrågan. Den totala genomsnittliga tiden det tar för myndigheterna att utreda ett bidragsbrottsärende mot Försäkringskassan uppgår år 2010 till cirka ett år och åtta månader, varav åtta månader hos Försäkringskassan, tio månader hos polisen och två månader hos åklagaren. År 2007 tog ett sådant ärende ett år och tre månader. Genomströmningstiden för bidragsbrottsärenden på Försäkringskassan har dubblats och den tid det tar för polis och åklagare att utreda misstänkta bidragsbrott har också ökat sedan bidragsbrottslagen infördes 2007. Kvaliteten på polisanmälningarna från Försäkringskassan har blivit bättre och lönsamheten i arbetet ökat sedan lagen infördes, men den andel av de ärenden som Försäkringskassan kontrollerar och som senare personuppkläras av de brottsutredande myndigheterna är fortfarande försvinnande liten.

¹⁰ Riksrevisionen. *Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?*. RiR 2011:20. Stockholm: Riksrevisionen; 2011

Flera aktörer har i granskningen framhållit att det finns särskilda förutsättningar för just bidragsbrotten som gör att polisanmälningarna borde kunna gå snabbare att utreda än många andra brott. Det finns i princip alltid en utpekad gärningsperson när polisanmälan inkommer, och de faktiska omständigheterna borde ofta vara klara. De brottsutredande myndigheternas uppgift borde egentligen enbart bestå av att hålla förhör med den misstänkte och utreda om personen kan bindas till brottet. Granskningen visar dock att det förekommer att bidragsbrottsärenden blir liggande hos polisen och Åklagarmyndigheten. Det tar till exempel cirka sex månader längre tid för polisen att utreda ett bidragsbrott än att utreda ett bedrägeribrott. Justitieombudsmannen (JO) har riktat skarp kritik mot polisen för långsam handläggning av bedrägeriärenden och bidragsbrottsärenden och Rikspolisstyrelsen (RPS) har i en inspektionsrapport 2009 riktat kritik mot höga balanser i bedrägeriärenden hos polismyndigheterna i de tre storstadslänen. RPS menar att många äldre bedrägeriärenden, däribland bidragsbrott, har blivit liggande trots att en misstänkt person funnits angiven. Dessutom påpekar RPS att ärendena hade kunnat avslutas med ett fåtal enklare och kompletterande utredningsåtgärder.

En förklaring till att genomströmningstiden har ökat hos Försäkringskassan är enligt myndigheten att Försäkringskassan, när bidragsbrottslagen infördes, polisanmälde ärenden av enklare slag, såsom tillfällig föräldrapenning. Numer polisanmäler myndigheten ärenden inom mer komplicerade förmåner, vilket gör att utredningarna tar längre tid. En förklaring till att genomströmningstiden ökat hos polisen är att förundersökningsledarskapet 2008 övergått från Åklagarmyndigheten till polisen. Polisen hade då inte hunnit få någon direkt kunskap eller erfarenhet av bidragsbrott, vilket gjorde att det tog lång tid att utreda brotten. Värt att notera är att genomströmningstiden för bedrägerier samtliga år varit betydligt lägre än för bidragsbrotten och dessutom har minskat över tid. Att tiden ökat på Åklagarmyndigheten kan enligt Riksrevisionens enkätundersökning bero på att åklagarna inte prioriterar bidragsbrott särskilt högt.

Riksrevisionen bedömer att de långa genomströmningstiderna för bidragsbrottsärenden är problematiska av flera skäl. För det första menar Riksrevisionen att bidragsbrotten delvis är en färskvara, vilket innebär att ju längre tiden går från det att en myndighet misstänker att ett brott föreligger till dess att myndigheten utreder ärendet och polisen genomför en förundersökning, desto svårare

blir det att få tag i tillräcklig och korrekt information för att bedöma om ett bidragsbrott begåtts. Anledningen är att det med tiden blir svårare för både den misstänkte och myndighetens handläggare att minnas. För det andra anser Riksrevisionen att långa genomströmningstider gör det svårt för medborgarna att se kopplingen mellan brott och straff, vilket på sikt riskerar att minska tilltron till välfärdssystemet, men också den allmänpreventiva effekt som regering och riksdag ville åstadkomma med införandet av bidragsbrottslagen. För det tredje bedöms långa genomströmningstider medföra en risk för att ärenden hinner preskriberas innan de blivit utredda, något som också visat sig förekomma.

Riksrevisionen bedömer att det finns möjligheter att minska utredningstiden hos de brottsutredande myndigheterna genom att de bidragsutbetalande myndigheterna, a-kassorna och kommunerna förbättrar innehållet i polisanmälningarna. Det är mer tidskrävande att polis och åklagare i efterhand kompletterar polisanmälningarna än att rätt information lämnas från början.

6.9.2 Utbetalande myndighetens handläggning

I Riksrevisionens enkätundersökning uppger i genomsnitt 70 procent av förmånshandläggarna på de bidragsutbetalande myndigheterna, a-kassorna och kommunerna att de inte fått någon utbildning i frågor som rör bidragsbrott. Ungefär hälften av handläggarna uppger också att de saknar stöd i arbetet med bidragsbrottsärenden. Utbildning och riktlinjer är det stöd som saknas i störst utsträckning. Trots att många förmånshandläggare uppger att de inte har fått utbildning och att många saknar stöd i arbetet uppger ändå 87 procent i genomsnitt att de vet, åtminstone någorlunda väl, hur de ska hantera ett bidragsbrottsärende i de fall de misstänker felaktigheter som beror på den enskilde.

Avsaknaden av utbildning är även stor bland förmånshandläggarna vid Försäkringskassan, medan nästan samtliga kontrollutredare vid myndigheten har fått utbildning. En rimlig förklaring till denna skillnad är det faktum att Försäkringskassan ser kontrollutredarna som ansvariga för bidragsbrottsärenden och därmed de enda som behöver ha utbildning i bidragsbrottsfrågor. Enligt företrädare för Försäkringskassan behöver förmånshandläggarna endast veta att ett ärende ska skickas vidare till en kontrollutredare när de misstänker att en individ med avsikt har lämnat felaktiga uppgifter i ett ärende.

Riksrevisionen bedömer dock att det är viktigt att även förmånshandläggarna har god kunskap om bidragsbrottslagen. Det gäller oavsett om myndigheten har särskilda kontrollutredare som arbetar med att utreda impulserna om misstänkta bidragsbrott eller om kontrollen är integrerad i den ordinarie handläggningen. Att förmånshandläggarna saknar utbildning om regelverket medför, enligt Riksrevisionen, en risk för att förmånshandläggarna skickar vidare för få eller fel ärenden till kontrollutredare eller ansvarig chef. Om förmånshandläggarna inte informerar berörda individer om regelverket och dokumenterar informationen som ges till individerna på ett tillräckligt bra sätt är det dessutom stor risk att misstankar om bidragsbrott läggs ned av polis eller åklagare. Såväl poliser som åklagare uppger att många polisanmälningar om bidragsbrott har dålig kvalitet och saknar viktiga uppgifter som är nödvändiga för att ärendena ska gå att utreda respektive lagföra.

6.9.3 Polisens och åklagarens handläggning

I granskningen har framkommit att vissa brottsutredare och åklagare har för lite kunskap för att kunna hantera bidragsbrottsärenden på ett effektivt sätt. Många åklagare har, enligt en del handläggare på de bidragsutbetalande myndigheterna, a-kassorna och kommunerna, för lite kunskap om de olika förmånerna som bidragsbrottsärenden handlar om. Handläggarna tror att detta bidrar till att bidragsbrottsärenden läggs ner inom Åklagarmyndigheten. Företrädare för Försäkringskassan har också framhållit att det är problematiskt att åklagarna inte specialiserar sig på ärendetyper. Enligt Försäkringskassan är det viktigt att de åklagare som ska utreda deras misstankar har goda kunskaper om socialförsäkringen, något som myndigheten upplever att åklagarna inte alltid har.

6.9.4 Det saknas ett lärande i utredningskedjan

För att ett bidragsbrottsärende ska utredas effektivt av polis och åklagare är det viktigt att dokumentation i ärendet och polisanmälan från de bidragsutbetalande myndigheterna, kommunerna och a-kassorna är av hög kvalitet. Det förutsätter emellertid att handläggarna på de bidragsutbetalande myndigheterna, a-kassorna och kommunerna har god kunskap om regelverket och får åter-

koppling från de brottsutredande myndigheterna om vilken dom som fallit eller varför ärendet lagts ned.

Enligt utvecklingscentrums rekommendationer bör åklagaren meddela beslut och domar till polisanmälade myndighet. Trots rekommendationen uppger företrädare för Försäkringskassan i intervjuer att de sällan får någon återkoppling från de brottsutredande myndigheterna, till exempel när åtal väcks i ett bidragsbrottsärende eller när ärenden läggs ned. I de fall Försäkringskassan får en skriftlig återkoppling på vad som hänt i ett ärende kan de inte koppla samman rätt ärende med rätt individ, eftersom personnumret inte finns angivet. Försäkringskassan behöver därför ringa polisen och fråga efter personnumret i varje ärende, något de uppfattar som onödigt tidskrävande. Försäkringskassans bild av bristerna i återkoppling från de brottsutredande myndigheterna överensstämmer med de uppgifter polisen lämnat i Riksrevisionens enkätundersökning. Endast en liten del av polisen uppger att de återkopplar till myndigheterna när de redovisar ärenden vidare till åklagare alternativt lägger ned ärendet och att de återkopplar kvaliteten på polisanmälningarna till myndigheterna. Detta trots att många poliser anser att kvaliteten på polisanmälningarna är mycket bristfällig. Av åklagarna anser emellertid en stor del att de återkopplar till polisen eller myndigheterna.

Riksrevisionen bedömer att en bättre återkoppling och ett bättre lärande i utredningskedjan skulle kunna leda till ökad kvalitet på polisanmälningarna och förbättrad dokumentation i ärendena, vilket i sin tur skulle kunna medföra högre lagföring och bättre resursutnyttjande.

6.9.5 Få bidragsbrott klaras upp

Granskningen visar att andelen av de misstankar om bidragsbrott som i slutändan klaras upp är försvinnande liten. Många ärenden läggs ned, och detta sker i flera delar av utredningskedjan.

Den viktigaste förklaringen till att många ärenden läggs ned är svårigheten att bevisa uppsåt eller grov oaktsamhet. Detta beror bland annat på att myndigheternas, a-kassornas och kommunernas information till individerna är bristfällig eller inte dokumenterad hos myndigheten. Om myndigheten inte har dokumenterat den information den lämnat till en individ under handläggningen av ärendet

blir det mycket svårt för de brottsutredande myndigheterna att bevisa att individen har fått informationen och förstått innebörden.

Det förekommer också att bidragsbrottsärenden läggs ned på grund av att kvaliteten på polisanmälningarna från de bidragsutbetalande myndigheterna, a-kassorna och kommunerna är dålig. I många fall saknas uppgift om vilken förmån det gäller, vilken period den felaktiga utbetalningen skett eller hur mycket den felaktiga utbetalningen totalt uppgår till. Det förekommer till och med polisanmälningar där endast namn och personnummer finns angivna och ibland inkommer aldrig de kompletteringar som polisen begärt av den anmälände myndigheten, vilket leder till att polisen lägger ned ärendet.

Enligt bidragsbrottslagen är de bidragsutbetalande myndigheterna, a-kassorna och kommunerna skyldiga att anmäla misstankar om bidragsbrott till polis eller åklagare. För att arbetet med att utreda brottsmisstankarna ska fungera effektivt är det viktigt att myndigheterna endast anmäler de ärenden där de misstänker att brott har begåtts. Innan bidragsbrottslagen infördes hade antalet polisanmälningar om bedrägeri mot Försäkringskassan ökat under flera år. Efter år 2007 minskade antalet polisanmälningar från Försäkringskassan drastiskt, från 4 773 år 2007 till 1 071 år 2010. Såväl Försäkringskassan som intervjuade polismyndigheter och Åklagarmyndigheten uppger att den främsta förklaringen till minskningen i antalet polisanmälningar är att myndigheten i dag gör en noggrannare bedömning av uppsåt innan en polisanmälan görs. Tidigare anmälde Försäkringskassan i princip alla ärenden där felaktiga utbetalningar hade skett. Det nära samarbete som framför allt tidigare, i samband med Västmanlandsmodellen, funnits mellan Försäkringskassan, polisen och åklagarna uppges av samtliga granskade aktörer ha bidragit till att Försäkringskassan utvecklat en mer noggrann bedömning av uppsåt. Handläggarna vid Försäkringskassan har fått större kunskap om vilka uppgifter som behöver finnas i en polisanmälan och vad som krävs för att ett bidragsbrottsärende ska kunna klaras upp i slutändan. Vid Försäkringskassan ledde endast 5 procent (1 071 st) av de drygt 20 000 avslutade kontrollutredningarna till polisanmälan.

Av de beslut som polis, åklagare eller domstol återrapporterar till Försäkringskassan har 76 procent av bidragsbrottsärendena lagts ned. Av de bidragsbrottsärenden som inte läggs ned av polis eller åklagare är det långt ifrån alla som klaras upp. Riksrevisionen har valt att använda andelen personupplästa brott som ett mått på polisens och åklagarens arbete med att utreda och klarlägga de

polisanmälningar rörande bidragsbrott som gjorts. Att ett brott är personupplärd innebär att en person bundits till brottet och att åtal har väckts, att strafföreläggande har utfärdats eller att åtalsunderlåtelse har meddelats. Andelen personupplärd bidragsbrott uppgick i genomsnitt till 32 procent under år 2009. Andelen var högst för bidragsbrott mot Försäkringskassan (39 procent), ett resultat som stämmer väl överens med brottsutredares och åklagares uppfattning om kvaliteten på polisanmälningarna. Såväl i intervjuer som i Riksrevisionens enkätundersökning har det framkommit att kvaliteten på polisanmälningarna numer är tämligen god vid Försäkringskassan. Enligt Riksrevisionens uppskattning, utifrån de olika myndigheternas statistik, personupplärdades 159 av de drygt 20 000 kontrollutredningar som Försäkringskassan gör, det vill säga 0,8 procent.

Sammantaget visar granskningen att andelen bidragsbrottsärenden som läggs ned har ökat sedan lagen infördes. Andelen av de bidragsbrottsärenden som Försäkringskassan utreder och som myndigheten sedan lägger ner har dock minskat något sedan år 2007, medan andelen ökat inom såväl polisen som Åklagarmyndigheten. Andelen bidragsbrottsärenden som läggs ned av polisen har ökat från 39 procent till 61 procent sedan lagen infördes. Ökningen av andelen nedlagda bidragsbrottsärenden inom polisen skedde mellan år 2007 och år 2008, därefter har andelen legat relativt konstant. Ökningen kan bero på att framför allt Försäkringskassan, a-kassorna och kommunerna när lagen infördes polisanmälde en stor del av de felaktiga utbetalningarna. Inom Åklagarmyndigheten har andelen misstankar om bidragsbrott som avskrivits ökat från 34 procent år 2007 till 43 procent år 2010. Riksrevisionen bedömer att det inte har blivit enklare för de brottsutredande myndigheterna att styrka brott sedan bidragsbrottslagen infördes. Det är fortfarande svårt att bevisa uppsåt, och grov oaktsamhet tycks ha blivit minst lika svårt att bevisa.

6.9.6 Riksrevisionens generella kommentarer om bidragsbrottslagen

Regeringen menade i propositionen till bidragsbrottslagen att mycket talar för att brottsligheten mot välfärdssystemen är omfattande. Även Riksrevisionsverket och FUT-delegationen har tidigare bedömt att de felaktiga utbetalningarna som beror på fusk

är omfattande. Granskningen visar dock att den andel av de belopp som statliga myndigheter i praktiken återkräver av enskilda medborgare på grund av misstanke om bidragsbrott är liten. En förklaring till att en så liten del av återkraven beror på bidragsbrott är svårigheter att bevisa uppsåt eller grov oaktsamhet. I praktiken innebär lagstiftningen att det ställs höga krav för att en handling ska kunna bedömas som uppsåtlig eller grovt oaktsam. Riksrevisionen ställer sig frågande till om regeringen beaktat detta i bedömningen av hur stor brottsligheten är.

Riksrevisionen anser därför att det finns anledning för regeringen att fundera över sin bedömning av storleken på de felaktiga utbetalningar som beror på medvetna felaktigheter och därmed bidragsbrott. De bidragsutbetalande myndigheterna kan omöjligen upptäcka alla bidragsbrott. Säkerligen är mörkertalet ganska stort. När det gäller brottslighetens omfattning är bedömningen som FUT-delegationen gjort, att cirka hälften av de felaktiga utbetalningarna beror på avsiktliga fel från individen, emellertid anmärkningsvärt långt ifrån den andel av myndigheternas sammanlagda återkravsbelopp som beror på att myndigheten misstänker bidragsbrott. Till exempel polisanmäler Försäkringskassan 15 procent av sina totala återkrav, medan övriga myndigheter anmäler en betydligt lägre andel av återkraven. En konsekvens av detta är att det finns en risk för att regeringens styrning baseras på en föreställning om att bidragsbrottens omfattning är större än vad den i själva verket är, vilket kan leda till felaktiga prioriteringar och en alltför hög ambitionsnivå på arbetet med bidragsbrott.

När bidragsbrottslagen infördes utökades det straffbara området till att utöver uppsåt även innefatta grov oaktsamhet. Detta innebar en möjlighet för de bidragsutbetalande myndigheterna, a-kassorna och kommunerna att även anmäla ärenden där uppsåt inte kunde styrkas. I granskningen har det emellertid framkommit att de vårdslösa bidragsbrotten endast utgör 1 procent av de polisanmälda bidragsbrotten. Utvidgningen av det straffbara området har således haft mycket begränsad effekt i praktiken, åtminstone när det gäller vad som polisanmäls.

I Riksrevisionens enkätundersökning framkommer att många handläggare upplever att det har blivit ett ökat fokus på bidragsbrottsfrågor sedan bidragsbrottslagen infördes, och 30 procent uppger att de också har fått utbildning sedan lagen infördes. Vidare har samtliga statliga myndigheter, utom Pensionsmyndigheten, sedan lagen infördes skapat rutiner och riktlinjer för hur miss-

tankar om bidragsbrott ska hanteras på myndigheten. Alla myndigheter deltar också sedan 2009 i ESV:s samverkansuppdrag om felaktiga utbetalningar. Det är framför allt Försäkringskassan och CSN som arbetat aktivt med bidrags-brottsfrågor. Dessa myndigheter har bland annat infört särskilda kontrollfunktioner som ska arbeta med att utreda myndighetens misstankar om bidragsbrott.

Granskningen visar att Försäkringskassans arbete med bidragsbrott är lönsamt idag. Försäkringskassans intäkter i form av återkrav som beror på misstänkta bidragsbrott har ökat från 143 miljoner kronor till 153 miljoner kronor sedan lagen infördes. Under samma period har de förhindrade felaktiga utbetalningarna som lett till polisanmälan ökat. Riksrevisionen har ingen uppgift om Försäkringskassans kostnader för bidragsbrottsarbetet 2007, men uppskattar att kostnaderna för bidragsbrottsarbetet var klart högre eftersom antalet kontrollutredare var nästintill det dubbla när lagen infördes jämfört med i dag. Försäkringskassans arbete med bidragsbrott har således blivit mer lönsamt för staten sedan 2007.

6.10 Skatteverkets kartläggning av personlig assistans¹¹

Rapportens syfte är att få kunskaper om assistansbranschen och identifiera olika typer av skattefel och dess omfattning, att etablera ett samarbete mellan Skatteverket och Försäkringskassan samt att utreda frågor som rör sekretess mellan myndigheterna.

6.10.1 Omfattningen av skattefelet

Skattefelet i de revisioner som ingår i kartläggningen bedöms uppgå till mer än tio miljoner kronor. Omräknat i riksnivå så torde detta innebära att skattefelet i branschen sannolikt uppgår till mer än 100 miljoner kronor. Dessutom talar utvecklingen av kostnaderna för assistansersättning för att branschen är starkt växande.

Skatteverket konstaterar att det enda sättet att kontrollera skattefelet är genom revision. För de större assistansföretagen med

¹¹ Skatteverket. Klimes O. *Kartläggning personlig assistans Rikspan 2008*. Dnr 1 12 563905-08/1211. 2008-10-30.

mellan 10 och 100 brukare är kontrollen mycket tidskrävande eftersom de har många anställda assistenter. Då samtliga kontaktpersoner på regionerna när det gäller analysnätverket ombads höra av sig i fall medarbetare i deras regioner har kommit i kontakt med området personlig assistans hörde tre regioner av sig, men endast en föreföll ha viss erfarenhet av kontroll av assistansföretag, vilket tyder på att kontrollen av branschen inte har varit så stor.

6.10.2 Skatteverkets iakttagelser under år 2007

Skatteverket har under år 2007 gjort flera iakttagelser om skattefel hänförliga till assistansersättningen. Det har till exempel förekommit att brukaren eller brukarens assistenter har fått en kontant summa från anordnaren och att utbetalningen bokförts på kostnadskontot "trivselpengar". Skatteverket har även sett att kontrolluppgifter har saknats för vissa anställda assistenter samtidigt som kontrolluppgift har lämnats för någon som inte har arbetat som assistent, dvs. inte lämnat tidrapport till Försäkringskassan. I vissa fall har bruttolönen enligt kontrolluppgiften varit mycket låg, mindre än femtio procent av utbetald assistansersättning från Försäkringskassan. Vidare har Skatteverket uppmärksammat att assistansföretagen i många fall gör stora vinster. Att man inte lämnar kontrolluppgift på vissa assistenter (anställda), eller redovisar för låg lön, kan tyda på att ingen betalar skatt för hela eller del av ersättningen som assistenten har fått och anordnaren behöver dessutom inte betala arbetsgivaravgifter. I de fall kontrolluppgifter har lämnats för en inte anställd assistent kan det vara fråga om en arbetslös anhörig eller bekant till anordnaren. Syftet med kontrolluppgiften kan vara att skaffa sig ett underlag för framtida utbetalningar av till exempel a-kassa, sjuk- eller föräldrapenning. Att bolaget går med vinst kan innebära att assistansersättningen inte används på rätt sätt, dvs. inte kommer brukaren till godo så som det är tänkt. Detta är mycket allvarligt särskilt med tanke på att det handlar om skattepengar.

6.10.3 Skatteverkets iakttagelser under 2008

År 2008 har Skatteverket intensifierat sin kontroll av assistansföretag och fått bekräftelse på de iakttagelser som gjordes under 2007. I åtskilliga fall förekommer både att svarta löner betalas ut och att avdrag görs för verksamhetsfrämmande kostnader. Båda företeelserna handlar om betydande belopp.

Assistansersättningen är skattefri i förhållande till brukaren och det huvudsakliga skattefelet har samband med bestämmelserna om skattefrihet. Vissa anordnare betalar ut delar av assistansersättningen direkt till brukaren eller till dennes nära anhöriga med motiveringen att det är brukarens skattefria pengar. Vid de revisioner som gjorts i kartläggningen har granskarna sett att pengarna i många fall gått direkt eller indirekt (via brukarens konto) till assistenter, ofta nära anhöriga till brukaren, som är anställda hos anordnaren. Skattemässigt har Skatteverket betraktat dessa betalningar som oredovisad, dvs. svart, lön till assistenterna. I dessa fall har oftast anordnarna redovisat en påfallande låg timlön till assistenterna, utan några tillägg för obekvämt arbetstid. Vid kartläggningen har det framkommit att anordnaren och brukaren (dennes nära anhöriga) ofta "förhandlat" om hur stor del av assistansersättningen som ska redovisas som vanlig lön respektive utbetalas som "skattefri" ersättning. Några anordnare har uppgett att andelen "skattefri" ersättning varit ett avgörande konkurrensmedel när det gäller att knyta nya brukare till sig. Brukaren och dennes anhöriga har ofta ställt krav på anordnaren i dessa avseenden. Seriösa anordnare har vänt sig till Försäkringskassan och Skatteverket med begäran om hjälp att åtgärda det man betecknar som osund konkurrens.

Ändringarna som trädde ikraft den 1 juli 2008 bör förhindra att assistansersättningen används till annat än personlig assistans. Det blir inte möjligt för anordnaren att skattefritt återbetala en del av assistansersättningen till brukaren och inte heller att göra stora vinster. Det är vid tiden rapporten skrivs svårt att bedöma hur ändringarna efterlevs i praktiken samt hur de kommer att påverka det skattemässiga området. För att få svar på dessa frågor är det därför viktigt att göra en uppföljningskontroll av branschen efter att lagändringarna har hunnit verka ett tag. Dock kan Skatteverket redan nu konstatera att ändringarna i lagstiftningen kan ha haft viss effekt när det gäller den skattemässiga redovisningen av löner. Hos vissa assistansföretag har de i skattedeklarationerna redovisade

lönesummorna ökat med närmre 50 procent om man jämför månaderna närmast efter halvårsskiftet med månaderna närmast dessförinnan. I vilken mån detta beror på den nya lagstiftningen eller på Skatteverkets kontrollinsatser är svårt att avgöra, troligtvis har dessa båda omständigheter samverkat.

6.10.4 Anhöriga

Det finns vissa begränsningar att utse närstående som personlig assistent där det råder hushållsgemenskap, men detta kringgår man enligt uppgift från Försäkringskassan till exempel genom att bilda ett bolag.

En inte helt ovanlig problematik har samband med att det inte är helt ovanligt att anhöriga driver assistansverksamhet, oftast i bolagsform för att ta hand om närstående och ofta barn. I dessa fall kan det vara förenat med svårigheter att skattemässigt göra en korrekt gränsdragning mellan familjens privata levnadsomkostnader och kostnader för att bedriva assistansverksamheten.

6.10.5 Utlandsvistelse

Vidare har Skatteverket uppmärksammat att vissa brukare vistas större delen av året utomlands. Ofta stannar brukaren i utlandet sammanhängande några månader, i vissa fall upp till sex månader. Det förekommer att en personlig assistent följer med brukaren härifrån till utlandet (oftast en anhörig) men det är rätt så vanligt att man anställer assistenter utomlands. I dessa fall kan skattekontrollen försvåras. Det är inte alltid möjligt att följa de pengar som anordnaren betalar ut till utlandet.

6.10.6 Samarbete mellan myndigheter

Samarbetet mellan Försäkringskassan och Skatteverket har varit en förutsättning för att genomföra kartläggningen. Det är Försäkringskassan som betalar ut assistansersättningen till anordnaren och det är till Skatteverket anordnaren redovisar skatter och avgifter. Utbyte av uppgifter mellan myndigheterna stöter dock på problem eftersom sekretess råder mellan myndigheter. Problemet är att det råder absolut sekretess hos Skatteverket och sekretess med skaderekvisit

hos andra myndigheter. Detta gör att Skatteverket sällan kan använda den så kallade generalklausulen vid uppgiftslämnande. Skatteverket kräver därför lagstöd för att lämna ut uppgifter till andra myndigheter och lagstödet är ofta begränsat till uppgiftslämnande i vissa specifika situationer. Fr.o.m. den 1 juni 2008 har en ny lag om underrättelseskyldighet trätt ikraft. Lagen skulle kunna underlätta informationsutbytet mellan myndigheter och eliminera en del fusk. Tyvärr finns vid tiden för rapporten ännu inga uppgifter om hur den nya lagstiftningen fungerar i praktiken. För att motverka skatte- och bidragsfusk inom branschen personlig assistans finns det ett stort behov av informationsutbyte mellan Försäkringskassan och Skatteverket.