

## 10 Analys och sammanfattande bedömning av kostnadsutvecklingen

### Utredningens slutsatser:

- Den icke förväntade kostnadsutvecklingen inom assistansersättningen hänger framför allt samman med att antalet beviljade assistanstimmar per person har ökat omotiverat medan ökningen av antalet berättigade personer har mindre betydelse i sammanhanget.
- Att antalet timmar och därmed kostnaderna ökar beror främst på att:
  - Schablonersättningens konstruktion och beloppets nivå som ger möjligheter till stora vinster per timme. Det ger starka ekonomiska drivkrafter för alla aktörer – brukare, assistenter och assistansanordnare – att öka antalet 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 avseende insatser till personer med funktionshinder medför kraftiga ekonomiska incitament för övervältring av kostnader till assistansersättningen
  - Ingen myndighet ser kostnadsutvecklingen som sitt ansvar.

- Fusk och oegentligheter förekommer i avsevärd omfattning men är av mindre betydelse för kostnadsutvecklingen än överutnyttjandet och övervältringen.

## Inledning

I kapitel 10 redovisas utredningens analys och sammanfattande bedömning av grundorsakerna bakom kostnadsutvecklingen inom assistansersättningen. Utredningen besvarar även direktivens frågor om hur stor del av kostnadsutvecklingen som kan förklaras av fusk och oegentligheter, överutnyttjande samt övervältring av kostnader mellan huvudmännen. Grunden för utredningens analys utgörs av utredningens redovisningar i kapitel 8 respektive 9 i betänkandet.

### 10.1 Regelsystemets konstruktion

Uppbyggnaden av regelsystemet kring assistansersättningen rymmer i sig vissa problem som kan ha betydelse för kostnadsutvecklingen. Dessa är delvis väl kända, men ska ändå redovisas kortfattat.

En första frågeställning rör uppdelningen av ansvaret mellan kommunen och staten. Av LSS följer att det är kommunen som har det grundläggande ansvaret för att de funktionshindrade som omfattas av LSS får de insatser de är berättigade till, bl.a. personlig assistans. Det är också kommunen som har kostnadsansvaret för dessa insatser. Staten träder dock in och tar genom assistansersättningen över kostnadsansvaret för personlig assistans i de fall de grundläggande behoven överstiger 20 timmar i veckan i genomsnitt.

Denna konstruktion medför ekonomiska incitament för kommunen att uppmuntra till att enskilda väljer personlig assistans i egen bostad framför t.ex. boende i gruppboende. Det behöver inte heller vara frågan om medveten övervältring av kostnader, utan helt enkelt att enskilda finner alternativet med egna personliga assistenter attraktivare. En liknande problematik uppkommer när det gäller vissa andra insatser som kommun eller landsting har kostnadsansvaret för, såsom bostadsanpassning, utnyttjande av hjälpmedel, deltagande i rehabilitering, m.m. Det kan vara de enskildas val att hellre ha egna assistenter än att ta emot sådana insatser. Inte desto

mindre medför sådana val en inte förutsedd överflyttning av kostnader från kommuner och landsting till staten.

Uppdelningen av kostnadsansvaret för personlig assistans har också den effekten att kommunen inte har något eget intresse av att inte beräkna antalet assistanstimmar för högt i de fall det står klart att assistansbehovet överstiger 20 timmar per vecka. Det höga timantal som beräknats av kommunen åberopas sedan ofta av enskilda i en process med Försäkringskassan. Omvänt har Försäkringskassan inte så stort intresse av en exakt beräkning av de grundläggande behoven när det anses klart att timantalet understiger 20 timmar per vecka. Försäkringskassans beräkning kan sedan, om den visar högre timantal än kommunens, användas av den enskilde i en process mot kommunen.

Det allvarligaste problemet med dagens konstruktion anser utredningen emellertid vara att ingen myndighet har ett ansvar för eller intresse av att hålla tillbaka en oförutsedd kostnadsutveckling. Assistansersättningen skiljer sig därigenom från t.ex. sådana förmåner som finansieras över en kommunal budget. Samtidigt som det finns starka ekonomiska krafter – brukare, anhöriga och verksamma i branschen med att anordna personlig assistans – med intresse av att få ut så mycket som möjligt från systemet saknas en motsvarande kraft på det allmännas sida. Enligt utredningens mening är en sådan konstruktion i sig kostnadsdrivande och fortsatta kostnadsökningar kan därför förväntas även om inga materiella ändringar görs i rätten till assistans.

Det kan i det sammanhanget erinras om att i de fall Försäkringskassan helt bifaller den enskildes ansökan kommer saken aldrig att bli föremål för domstolsprövning eftersom det inte finns någon förlorande part. Detta gäller även om Försäkringskassans beslut skulle vara helt felaktigt.

Till utvecklingen bidrar också att många av lagens bestämmelser är vagt formulerade. Avsikten har bl.a. varit att ge utrymme för individuella bedömningar som inte är låsta till vissa medicinska diagnoser. Frågan är emellertid om inte denna ambition har drivits alltför långt så att paragraferna inte garanterar en enhetlig bedömning av likartade fall utan ger utrymme för mera godtyckliga bedömningar. De stora regionala skillnader som konstaterats (se kap. 8) understryker detta.

Att bedömningarna kan vara olika är tveksamt från rätts-säkerhetssynpunkt och särskilt betänkligt med hänsyn till den stora betydelse det har för enskilda om de får de begärda insatserna eller

inte. Den vaga utformningen av bestämmelserna underlättar dessutom glidningar i praxis, t.ex. genom att fler personer än förutsett kommer att hänföras till lagens personkrets och att insatserna anses omfatta mer än vad som antagits vid lagens införande. Utredningen ifrågasätter om det inte på sikt bör övervägas att omformulera och förtydliga sådana bestämmelser för att motverka dessa tendenser.

## 10.2 Grundorsaker till kostnadsutvecklingen

### 10.2.1 Utgångspunkt för bedömning av kostnadsutvecklingen

Utredningen ska ange vilka grundorsakerna är till den kostnadsutveckling som skett inom assistansersättningen. Den analys och kartläggning utredningen genomfört redovisas i kapitel 8 där utvecklingen av antalet personer, antal beviljade timmar och ersättnings-systemet m.m. går igenom. Utredningen har där redovisat hur kostnaderna över tid huvudsakligen kan förklaras av naturliga orsaker. Bland annat gäller det för hur antalet personer som beviljats assistansersättning ökat, en utveckling som huvudsakligen följt de prognoser som gjorts. Givet utredningens uppdrag att förklara orsakerna bakom kostnadsutvecklingen koncentreras analysen till vilka faktorer som kan ligga bakom den del av kostnadsutvecklingen som inte stämmer med de prognoser som lämnats och särskilt gäller detta för de faktorer som kan antas ha lett till att kostnaderna blivit högre än förväntat.

För att få en ändamålsenlig utgångspunkt för denna bedömning har utredningen utgått från Handikapputredningens och regeringens prognoser gällande reformen och dess förväntade utveckling över tid. Dessa innebar att antalet personer beräknades uppgå till 8 200 personer år 1994 och öka jämnt till 11 200 personer år 2004. Utredningen har kompletterat dessa prognoser med samtliga personer i åldern 65 år och äldre från och med 2001. Antalet personer har också räknats upp med den faktiska befolkningsutveckling som skett. Antalet timmar har beräknats till i genomsnitt 9,4 timmar per person och dygn<sup>1</sup> vilket är den faktiska nivån, vilken ligger högre än

---

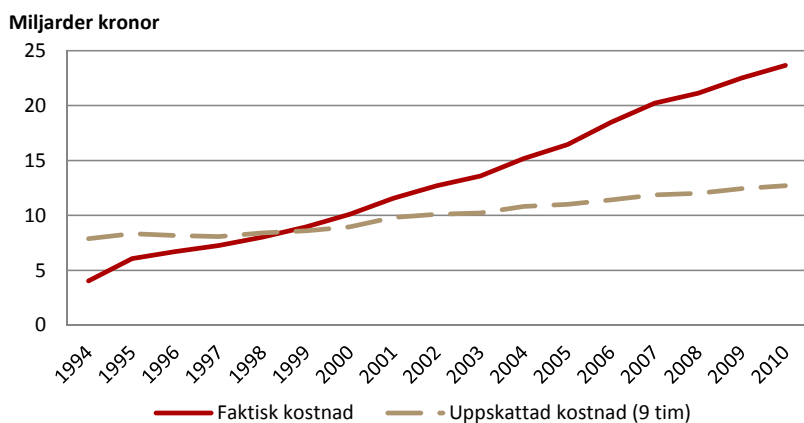
<sup>1</sup> 6,5 timmar per dygn enligt Handikapputredningen +0,9 timmar per dygn för dygnsvila som tillkom i propositionens förslag och som räknats fram utifrån uppgifter från LSS-kommittén. 2,0 timmar per dygn är utredningens uppskattning av en efterfrågeökning som förväntades av propositionen. Totalt summerar detta till 9,4 timmar per dygn. Det motsvarar

den som Handikapputredningen respektive regeringen utgick ifrån. Som genomsnittlig ersättning har det faktiska utfallet respektive år använts eftersom den inte har förändrats i någon större utsträckning i fast prisnivå. Med dessa beräkningar som grund har utredningen tagit fram en utgångspunkt som ger bilden av en förväntad utveckling av reformen och hur denna svarar mot det faktiska utfallet år 2010. Vilka är skillnaderna mellan förväntat och faktiskt utfall och hur kan de förklaras?

Med denna utgångspunkt borde år 2010 assistansersättningens kostnader ha uppgått till 10 miljarder kronor i stället för nära 24 miljarder kronor. Detta givet att den faktiska nivån på antalet ersatta assistanstimmar även för år 2010 borde ligga på i genomsnitt 9,4 timmar per person och dygn.

Fram till år 1998 var de faktiska kostnaderna lägre än denna rimliga förväntade nivå. Därefter har ökningstakten för det faktiska utfallet varit betydligt högre än för vad som rimligen kunde förväntas.

**Diagram 10.1** Assistansersättningens faktiska kostnadsutveckling och utredningens uppskattade kostnadsutveckling, 1994–2010, 2010 års prisnivå



Källa: Utredningens egna beräkningar samt Försäkringskassan

det faktiska genomsnittliga ersatta antalet assistanstimmar år 1994 vilket var reformens första år.

### 10.2.2 Antalet personer ökar

Den ökning som skett i antalet personer har till största del varit förväntad till följd av den väntade utflyttningen från institutioner och beslutet om att införa äldre i assistansersättningen. Antalet personer i åldern 16–64 år uppgår nu till det antal personer som Handikapputredningen förutsåg om antalet utökas med den befolkningsökning som har skett. Det som ingen förutsåg var det antal barn i åldern 0–15 år som skulle beviljas assistansersättning.

I Handikapputredningens förslag ingick inte barn i åldern 0–15 år och i propositionen uppskattades att endast cirka 200 mycket vårdkrävande barn skulle komma i fråga för ersättningen. Propositionen hävdade detta med hänsyn till föräldraansvaret och att föräldrarna skulle stöttas genom andra insatser som avlösarservice, vårdbidrag och korttidsvistelse. Redan år 1994 uppgick dock antalet barn till 1 191 personer och antalet har dubblerats fram till år 2010, dvs. även mindre vårdkrävande barn, än vad propositionen förutsåg, beviljades assistansersättning. Detta har inte bara resulterat i att fler barn fick assistansersättning inledningsvis utan har troligen också bidragit till ökningen även under de följande åren. Andra bidragande orsaker till ökningen kan vara den ökade diagnostiseringen av autismsliknande tillstånd samt glidningar i praxis. Befolkningen har minskat i åldern 0–15 år under perioden 1994–2010 vilket innebär att befolkningsutvecklingen inte är en förklarande faktor till ökningen av antalet barn med assistansersättning. Skillnaden mellan det förväntade och det faktiska antalet barn i åldern som beviljades assistansersättning har bidragit till 4 procent av kostnaderna år 2010<sup>2</sup>. Totalt har förändringen i antalet barn i åldern 0–15 år under perioden 1994–2010 bidragit till en ökning av kostnaden år 2010 med 1,8 miljarder kronor<sup>3</sup> eller 8 procent av de totala kostnaderna för assistansersättningen.

Antalet av assistansberättigade 65 år och äldre har varit något fler än vad som beräknades i samband med införandet. Utredningen bedömer att ökningarna i antal personer 65 år och äldre endast är marginell i förhållande till vad som förväntades men att effekten av inträdet av assistansberättigade 65 år och äldre från år 2001 har haft och kommer fortsatt att få betydelse för kostnadsutvecklingen. Den effekten är dock prognostiserad i likhet med

---

<sup>2</sup> 991 personer x 9 timmar per dygn x 365 dagar x 252 kronor = 830 miljoner kronor.

<sup>3</sup> 1 195 personer x 9 timmar per dygn x 365 dagar x 252 kronor = 1,8 miljarder kronor.

huvuddelen av den kostnadsutveckling som skett till följd av demografiska skäl.

### 10.2.3 Antalet timmar ökar mer än förväntat

Det genomsnittliga antalet ersatta timmar per person har ökat från 9 timmar per dygn till 16 timmar per dygn (år 2010) allt sedan reformens start. Handikapputredningen uppskattade att i genomsnitt 6,5 timmar per person och dygn skulle komma att beviljas och i denna nivå räknade Handikapputredningen in effekterna av en ambitionsnivåhöjning. Rätten till assistansersättning under dygnsvila ingick inte i Handikapputredningens förslag. Propositionen<sup>4</sup> angav också att det var troligt att en efterfrågeökning skulle ske men redovisade ingen förväntad storlek på denna eller när den skulle kunna inträffa och eventuellt skulle vara avslutad. Utredningen vill här peka på att utfallet, som redan nämnts, reformens första år blev i genomsnitt 9,4 timmar per person och dygn vilket var mer än beräknat. Avspeglar denna nivå den ambitionsnivåhöjning och efterfrågeökning som regeringen aviserade? Utredningen har inte svaret på den frågan men konstaterar att redan år 2000 hade antalet ersatta assistanstimmar ökat till nästan det dubbla (12,1 assistanstimmar per person och dygn) jämfört med vad Handikapputredningen beräknade. Ökningen av antalet timmar har varit förhållandevis jämn och följer inte ökningen av antalet personer som beviljats assistansersättning.

Utredningen finner att redan en ökning i genomsnitt med knappt tre timmar per person och dygn är avsevärd. Det är svårt, för att inte säga omöjligt, att avgöra vilken nivå som kan vara rimlig när nivåerna inte längre kan förklaras av en eftersläpande effekt av att reformen införts. På denna fråga saknar utredningen svar men konstaterar att regeringen mycket snart efter reformens start såg behov av att begränsa kostnadsökningen.

Utredningen har i kapitel 2 redogjort för de olika förändringar som vidtagits i syfte att begränsa kostnadsutvecklingen. De inledande försöken ägde rum redan efter att reformen varit i kraft endast ett fåtal år. Det kan antas att dessa förändringar avspeglar allvaret i kostnadsutvecklingen men samtidigt kan konstateras att de inte lett till önskvärd effekt. Kostnadsökningarna har fortsatt och år 2010 motsvarar i genomsnitt antalet ersatta assistanstimmar

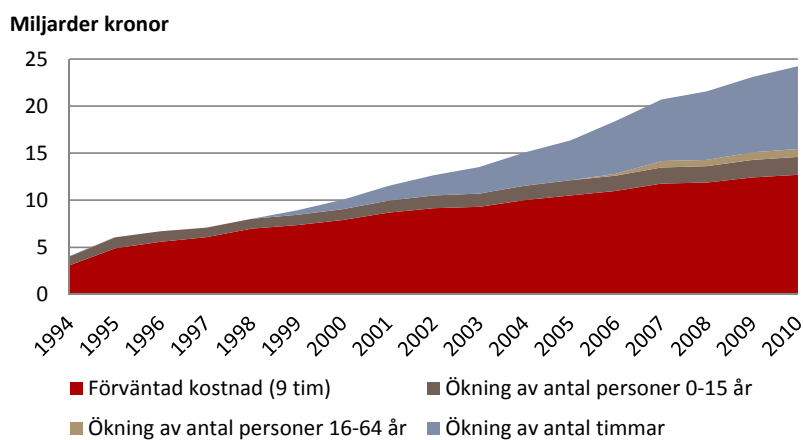
---

<sup>4</sup> Prop. 1992/93:159.

(16 timmar i genomsnitt) att assistansersättning ges i genomsnitt för alla timmar på dygnet exklusive dygnsvila.

Ökningen av antalet timmar som beviljas per person har bidragit till att kostnaderna år 2010 är 9,4 miljarder kronor högre än vad som skulle kunna ses som ett rimligt utfall om 9,4 beviljade timmar är en rimlig nivå. I detta fall utgör ökningen 38 procent av den konstaterade kostnadsökningen år 2010. För att visa på vilken betydelse antal ersatta timmar har för kostnadsutvecklingen har utredningen tagit fram en alternativ beräkning som utgår från 12,1 timmar i genomsnitt per person och dygn, denna nivå uppnåddes från år 2000 och representerar i det närmaste en fördubbling av Handikapputredningens ursprungliga beräkning av stödbehovet. Utfallet visas i nedanstående diagram.

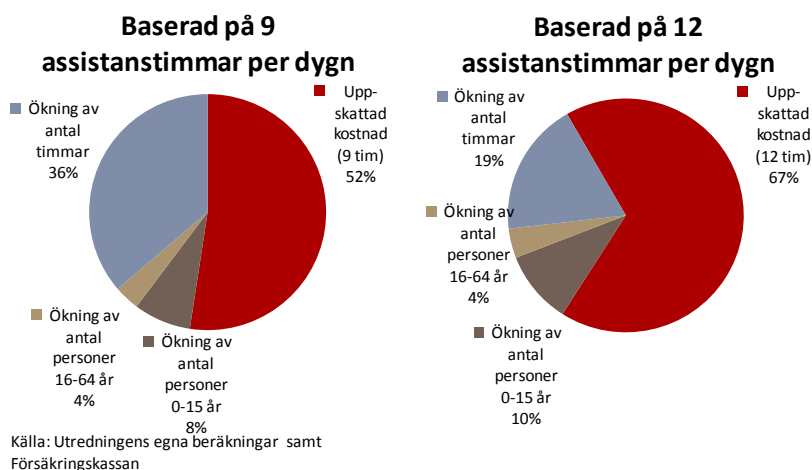
**Diagram 10.2 Assistansersättningens kostnadsutveckling efter faktorer, 1994–2010, 2010 års prisnivå**



Källa: Utredningens egna beräkningar samt Försäkringskassan



Diagram 10.3 Fördelning av assistansersättningens kostnader efter faktorer för utredningens två alternativa uppskattningar, 2010



Utredningens slutsats är att den ökning som kan utläsas inte svarar mot dokumenterade förändringar av stödbehov bland funktionshindrade i befolkningen eller av en ökning av antalet funktionshindrade bland befolkningen, se avsnitt 8.2.3. Det finns även stora regionala skillnader mellan genomsnittligt beviljade assistanstimmar som det är svårt att finna förklaringar till.

#### 10.2.4 Varför ökar antalet assistanstimmar?

Utredningen har tidigare pekat på de kraftiga ekonomiska drivkrafter som assistansersättningens utformning gett upphov till. Det handlar dels om schablonersättningens konstruktion och beloppets nivå, dels om det delade finansiella ansvaret för insatser till personer med funktionshinder.

Schablonersättningens konstruktion skapar starka ekonomiska incitament för brukare, anhöriga, privata assistansanordnare och kommunen. Konstruktionen genererar vinst för aktörerna för varje beviljad timme eftersom ersättningen är generöst utformad och kan förklara de höga vinstnivåer som uppvisas inom branschen. Antalet personer som har valt privata utförare ökar och den effekt som kan ses i kostnadsökningarna kan inte frikopplas från de ekonomiska intressena som finns hos anordnare att både få många brukare och många timmar assistans beviljade. (Se avsnitt 8.2.2 och 8.3.3)

Även om själva schablonbeloppet har bidragit till att dämpa kostnadsutvecklingen finner utredningen att schablonersättningens utformning har varit en mycket starkt bidragande faktor till kostnadsökningen. De ekonomiska drivkrafterna balanseras inte av myndigheter med mandat att kontrollera att ersättningen inte överutnyttjas. Det finns ingen myndighet som anser sig ha ansvar för kostnadsutvecklingen.

Statistiken visar vidare på stora regionala skillnader i både andel personer med assistansersättning och genomsnittligt antal timmar som ersätts. Dessa variationer kan svårigen förklaras av strukturella förhållanden. Utredningen tolkar dessa skillnader som att Försäkringskassans handläggning och interna styrning också spelat en betydande roll för ökningen i antalet assistanstimmar som beviljas och att överutnyttjandet av assistansersättningen kan vara betydande.

Ytterligare en viktig faktor är att regelverket som ska tillämpas är otydligt, kan tolkas olika och därigenom ge underlag för en glidande praxis både i Försäkringskassans handläggning och till följd av rättspraxis utvecklad i förvaltningsdomstolarna.

En annan bidragande orsak till kostnadsutvecklingen är statens finansieringsansvar för assistansersättningen. Eftersom kommuner och landsting ansvarar för andra insatser till personer med funktionsnedsättning, som kan vara alternativ eller komplement till assistansersättningen, finns kraftiga ekonomiska drivkrafter för huvudmännen att övervältra kostnader till den statliga assistansersättningen. Denna risk uppmärksammades redan vid reformens start. Det är emellertid inte lätt att fastställa att huvudmännen agerar medvetet på ett sådant sätt att en övervältring av kostnader sker. Att det finns starka incitament att göra så behöver inte betyda att det också faktiskt sker. Att fastställa sådana samband är mycket svårt eller i det närmaste omöjligt. När det gäller frågan om övervältring är det också viktigt att uppmärksamma att assistansersättningens regelverk innebär att en övervältring av kostnader inte enbart beror på kommunernas och landstingens agerande utan också på vilka val den enskilde gör.

När utredningen har studerat frågan om övervältring och om den kan vara en del av förklaringen till kostnadsutvecklingen av assistansersättningen så menar utredningen att det är mycket sannolikt och att det handlar om betydande belopp. Grunden för denna bedömning är att de ekonomiska incitamenten finns och är mycket starka både för kommuner och för enskilda att välja

insatsen personlig assistans och att det finns flera källor som ger stöd för att en sådan övervältring sker, se avsnitt 8.5.

Slutligen går det inte att bortse från att de starka ekonomiska drivkrafter som finns inom assistansersättningen där varje beslut genererar stora belopp också kommit att attrahera den grova brottsligheten och oseriösa personer som lockas av goda vinstmöjligheter i kombination med en svag kontroll. Fusk och oegentligheter har uppdagats och organiserad brottslighet med avancerade upplägg där även ekonomisk brottslighet och bidragsbrott mot andra välfärds-system förekommer.

### **10.3 Hur stor andel av kostnadsutvecklingen kan förklaras av fusk, överutnyttjande och övervältring?**

Slutligen har utredningen också att analysera hur stor del av kostnadsutvecklingen som kan hänföras till fusk, oegentligheter, överutnyttjande och övervältring mellan huvudmännen. I kapitel 9 redovisades utredningens bedömning av omfattningen av fusk och felaktiga utbetalningar samt överutnyttjande och övervältring. Fusk och felaktiga utbetalningar har bedömts uppgå till mellan 9–15 procent av de totala kostnaderna för assistansersättningen år 2010. Kostnaden för överutnyttjande och övervältring har beräknats ligga inom intervallet 13–18 procent av de totala kostnaderna. Utredningen vill betona den stora osäkerhet som gäller för de angivna siffrorna, vilka i hög utsträckning bygger på uppskattningar och antaganden utifrån underlag som inte ger en fullständig bild av verkligheten.

Det är än mer komplicerat att bedöma hur utvecklingen över tid har varit. Flera förklaringar kan finnas bakom kostnadsutvecklingen och det är svårt att fastställa orsakssamband. Utredningen har haft en bred ansats och studerat eventuella naturliga förklaringar, som befolkningsutveckling och förekomsten av funktionshinder i befolkningen. Men även efter att hänsyn tagits till dessa förklaringar framstår fortfarande en stor del av kostnadsutvecklingen som oförklarad.

Utredningens bedömning är att det främst är överutnyttjande och övervältring av kostnader mellan huvudmännen som har bidragit till den största delen av kostnadsutvecklingen. Denna övervältring och överutnyttjande kan ske både inom och utom det nu

gällande regelverket. Ökningen av kostnaderna har huvudsakligen skett genom en kraftig, svårförklarad ökning av antalet ersatta assistanstimmar. Orsakerna bakom denna ökning anser utredningen bör sökas hos de starka ekonomiska drivkrafter som styr alla aktörer mot ett ökat antal timmar och har så gjort allt sedan reformen trätt i kraft. De kostnadsbegränsade insatser som vidtagits har inte haft önskvärd effekt.

Det medvetna fusket bedömer utredningen vara mindre omfattande än överutnyttjande respektive övervältring men bekymmersamt eftersom det hotar legitimiteten i ersättningen. Fusk och organiserad brottslighet inom assistansersättningen är emellertid särskilt allvarligt eftersom det ofta rör höga belopp. Fusk får även konsekvenser för andra välfärdssystem. Det finns ingen historik vad gäller fusk med assistansersättningen vilket försvårar en bedömning av vilken roll det spelat för kostnadsutvecklingen och gör det omöjligt att ange hur stor del av denna som kan förklaras av fusk.

# 11 Allmänna överväganden

## 11.1 Utgångspunkter för utredningens arbete

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 och 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.

Utredningen uppfattar denna hänvisning i direktiven som en viktig markering av att de förslag som läggs fram inte får inkräkta på den valfrihet och det självbestämmande som LSS-reformen är avsedd att garantera lagens personkrets. Utredningen delar uppfattningen att detta bör vara en självklar utgångspunkt vid övervägande av vilka åtgärder som kan komma i fråga för att stävja fusk och andra orsaker till felaktiga utbetalningar av assistansersättning.

LSS-reformen har inneburit ökad frihet och självbestämmande för en grupp svårt funktionshindrade, inte minst genom insatsen personlig assistans och de förbättrade levnadsvillkor 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 funktionshindrade som fullt lagligt upp-  
bär assistansersättning och känner sig misstänkliggjorda i omgivningens ögon.

Olika fall av fusk och felaktig användning av assistansersättning har på senare tid fått stor uppmärksamhet i media, vilket självklart påverkar allmänhetens uppfattning om systemet. Av kapitlen 5, 6 och 9 framgår att dessa fall tyvärr knappast kan ses som någon isolerad företeelse. 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. Det skulle kunna undergräva förtroendet för systemet. 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.

Utredningen vill här markera att åtgärder för att förhindra och förebygga fusk, bl.a. genom en effektiv kontroll av lämnade uppgifter, bör prioriteras när det gäller inriktning på åtgärderna. Att ingripa i efterhand när fusk upptäcks innebär sällan att Försäkringskassan till fullo kan få tillbaka de medel som betalats ut felaktigt. Härtill kommer att många fall kommer att förbli oupptäckta. Dessutom uppstår kostnader för rättsväsendet för polisutredning, lagföring och eventuellt straff.

## 11.2 Åtgärder mot fusk och andra orsaker till felaktiga utbetalningar

Att fusk förekommer inom assistansersättningen står klart, även om det bara är ett begränsat antal ärenden som hittills kunnat utredas och föras till domstol (se inledningen till kap. 5 och avsnitt

9.1.3). Det rör sig dock ofta om betydande belopp. Härtill kommer fall av överutnyttjande, där gränsen mot fusk inte alltid är klar. En bidragande orsak till att felaktiga uppgifter kan leda till beviljande och utbetalning av assistansersättning är vidare olika brister i Försäkringskassans utredning och handläggning (se avsnitt 7.1, 7.4 och 9.2).

Utredningen konstaterar att det knappast går 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 regelsystemet innebär. Utredningen finner det inte meningsfullt att försöka definiera vad som är vad när orsakerna till de felaktiga utbetalningarna ändå är ganska tydliga. Det gäller att komma till rätta med samtliga dessa orsaker till felaktiga utbetalningar och – om utbetalning skett – stärka möjligheterna till uppföljning och kontroll så att felet upptäcks och medlen kan återkrävas. Härigenom torde de flesta fall av medvetet fusk förebyggas samtidigt som risken minskar för andra misstag som leder till felaktiga utbetalningar.

Det är i det sammanhanget viktigt att finna åtgärder som 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. Normala kontrollåtgärder, såsom att man ska kunna verifiera vem som utfört ett arbete eller till vem pengar utbetalats, synes emellertid tämligen okontroversiella. Det finns därför anledning att så långt som möjligt bygga på sådana åtgärder. 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. 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 handläggningsfel och svårigheter i samarbetet myndigheterna emellan. Samtliga förslag är utformade med hänsyn till att de funktionshinderades valfrihet och rätt till insatser inte ska beskäras.

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.

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.

I sammanhanget ska sägas något om vilken betydelse de rättsvårdande myndigheternas ansvar för att beivra brott – däribland bidragsbrott – har för att förhindra fusk inom assistansersättningen. Det har ibland framförts synpunkter som innebär att när det är fråga om brottslig verksamhet så är det en angelägenhet för polis och åklagare och inte för Försäkringskassan.

Utredningen delar givetvis uppfattningen att brottsutredningar ska bedrivas av polis och åklagare. Enligt utredningens mening är det dock realistiskt att tro att detta är tillräckligt för att komma till rätta med problemet med fusk och överutnyttjande inom assistansersättningen. Utredningen har tidigare konstaterat (avsnitt 7.4, 9.1.3 och 9.1.5) 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 finner inte att detta är en rimlig utformning av systemet, särskilt inte med tanke på de mycket stora belopp av allmänna medel som på detta sätt kommer i orätta händer eller inte används på det sätt statsmakterna avsett. Härtill kommer det inte obetydliga antal fall där assistansersättning betalats ut med alltför högt belopp utan att brott bedöms kunna styrkas.

Utredningen anser därför att vissa detaljer i regelsystemet måste ses över i syfte att skapa 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. Mål-



sättningen 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 i dag – där assistansersättning ändå beviljas på grundval av oriktiga uppgifter får naturligtvis överlämnas till polisen.

### 11.3 Kostnadsutvecklingen

Utredningen har ovan i kapitel 8 och 10 redovisat kostnadsutvecklingen inom assistansersättningen och analyserat grundorsakerna till denna. I utredningens uppdrag ingår emellertid också att, med utgångspunkt i de mål och den allmänna inriktning som föreskrivs i 5 och 6 §§ LSS, föreslå åtgärder för att komma till rätta med kostnadsutvecklingen. Utredningen gör i den delen följande överväganden.

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 som föreslås av utredningen i kap. 12 och 13 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 (se kap. 8 och 10). 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. (se kap. 8), skillnader som inte till fullo kan förklaras med förhållandena i befolkningen. Det skulle ha mycket stor inverkan på kostnadsutvecklingen om alla Försäkringskassans enheter tillämpade den högsta respektive den lägsta nivån. 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, se även avsnitt 7.3.

Det kan här tilläggas att den omständigheten att ett s.k. bedömningsinstrument utarbetat av Socialstyrelsen och Försäkringskassan börjat användas som vägledning vid handläggning av ärenden knappast kommer att medföra någon begränsning av kostnaderna. Det troligaste är enligt utredningens mening att bedömningarna blir mer enhetliga – självklart en viktig rättssäkerhetsaspekt – men att de genomsnittligt kommer att ligga på en högre nivå än tidigare.

Utredningen tar i det följande upp några frågeställningar som särskilt uppmärksammas under utredningsarbetet och som kan inge tvekan om regelsystemet för assistansersättningen i alla delar fungerar på det sätt som varit avsett. Ett par av dessa – främst schablonbeloppets konstruktion – synes ha stor betydelse för kostnadsutvecklingen. Det rör sig dock om principiella frågor som utredningen bedömer falla utanför dess uppdrag och som i vart fall kräver betydligt mer ingående överväganden än vad som är möjligt att göra inom den tidsram som utredningen har att iaktta.

#### 11.4 Frågeställningar som bör utredas vidare

##### *Rätt till insats om inte behoven tillgodoses på annat sätt*

Bestämmelsen i 7 § LSS om att rätt till insats föreligger om inte behoven tillgodoses på annat sätt är inte utan problem. Det är inte svårt att se det goda syftet – en funktionshindrad ska inte kunna riskera att stå utan stöd och service med hänvisning till att behovet kan tillgodoses på annat sätt, vilket sedan kanske inte sker i praktiken. Samtidigt öppnar bestämmelsen för en överdriven användning av insatsen personlig assistans och därmed ökade kostnader för assistansersättning. Konflikten framträder bl.a. när en brukare föredrar att få personlig assistans framför att genomgå rehabilitering eller utnyttja hjälpmedel eller bostadsanpassning. Utredningen har även iakttagit fall där föräldrar vägrat att medverka till habilitering för barn i syfte att barnet i stället ska få personlig assistans.

Utredningen ser det som självklart att lagstiftningen måste innehålla en garanti för att den enskilde inte ska stå utan hjälp medan myndigheter hänvisar till varandras insatser. Men saken ställer sig något annorlunda om det är den enskilde själv som medvetet orsakar ett förhöjt behov av assistans. Det är visserligen rimligt att den enskilde ska kunna välja ett boende där han eller hon behöver assistans framför t.ex. ett boende i en gruppboende som

uppfattas som mindre attraktiv, oavsett att detta innebär en förskjutning av kostnader från kommun till staten. Men att medverka till insatser som habilitering och rehabilitering eller till anpassning av bostaden så att den blir mera ändamålsenlig innebär knappast att den enskildes självbestämmande beskärs. Detsamma gäller utnyttjande av hjälpmedel, t.ex. en elektrisk rullstol. Insatser av nu nämnt slag har till syfte att stärka den enskildes förmåga till ett självständigt liv och ligger sålunda väl i linje med de allmänna målen för LSS.

Utredningen anser det principiellt tveksamt att en brukare ska kunna vägra att medverka till insatser av nu nämnt slag för att i stället få hjälp av en annan särskilt avlönad person. Det finns även en risk att funktionshindrade som inte själva kan tala för sig utnyttjas av sin omgivning. Särskilt angeläget är att lagen inte får främja att funktionshindrade barn går miste om t.ex. habilitering för att personer i deras omgivning har ett egenintresse av att få ut högre ersättning. Utredningen föreslår en särskild bestämmelse som inskräper en vårdnadshavares skyldighet att medverka till sådana insatser. Enligt utredningens mening finns dock starka principiella skäl som talar för att detsamma bör gälla alla som uppbär eller ansöker om assistansersättning. I nuläget saknas dock tillräckligt underlag i fråga om utnyttjande av hjälpmedel, bostadsanpassning m.m. för att ett adekvat förslag ska kunna läggas fram.<sup>1</sup> Utredningen anser att frågan bör utredas vidare.

#### *Vissa definitionsfrågor*

För rätt till assistansersättning krävs att den enskilde behöver personlig assistans med i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan för sina grundläggande behov. Av hänvisningen till LSS följer att den enskilde i sådant fall har rätt till personlig assistans för *andra personliga behov* om dessa inte tillgodoses på annat sätt.

Vad som avses med andra personliga behov är svårtolkat och praxis synes variera. Det finns inga närmare propositionsuttalanden som belyser innebörden och inte heller några prejudicerande rättsfall. Uppenbarligen ligger det en begränsning i insatsens karaktär och lagtextens betoning av att behovet ska vara personligt. Däremot finns knappast möjlighet att ifrågasätta uppgifter om t.ex.

---

<sup>1</sup> LSS-kommittén föreslog att bostadsanpassning eller andra hjälpmedel skulle prövas innan dubbel assistans beviljades, se SOU 2008:77 s. 721 m.fl. Förslaget har bara delvis genomförts, se 9 a § fjärde stycket LSS.

tilltänkta fritidsaktiviteter även när aktiviteterna framstår som osannolikt omfattande eller tidskrävande. Utredningen anser att regleringen rymmer möjligheter till överutnyttjande och även till att assistansersättning används för annat än personlig assistans. Det finns därför ett behov av att i lagstiftningen precisera och klargöra vad som ska räknas till andra personliga behov. Detta faller emellertid utanför utredningens uppdrag.

Av 106 kap. 24 § SFB framgår vidare att assistansersättning inte lämnas för tid när den funktionshindrade bor i *gruppboende*. Det är mot den bakgrunden anmärkningsvärt att vad som är gruppboende inte har definierats. I LSS används uttrycket bostad med särskild service för vuxna (9 § 9). I förarbetena till LSS diskuteras visserligen vilka egenskaper som bör utmärka en gruppboende. Dessa uttalanden anknyter dock inte till någon specifik lagbestämmelse och deras rättsliga betydelse får anses oklar.<sup>2</sup> I praktiken blir det Socialstyrelsens praxis vid tillståndsgivning som avgör om en viss bostad är att anse som en gruppboende enligt LSS eller inte. Om Socialstyrelsen inte finner att ett boende uppfyller kraven för att vara en gruppboende – och Socialstyrelsen synes härvid tillämpa högt ställda krav – blir boendet att betrakta som privatbostäder eller eventuellt som ett boende enligt socialtjänstlagen. I sådana fall behåller de boende sin assistansersättning. För de boende spelar skillnaden i praktiken inte så stor roll. Men bedömningen blir avgörande för om det är kommunen eller staten som får ta kostnadsansvaret. Utredningen noterar i det sammanhanget att Socialstyrelsen nyligen meddelat i ett beslut att ett s.k. assistansboende för sex personer vilket startats av ett assistansbolag inte var att anse som en bostad med särskild service enligt 9 § 9 LSS, dvs. de boende fick behålla sin assistansersättning.

Utredningen anser att ett undantag från när assistansersättning ska lämnas bör vara klart avgränsat och inte avgöras från fall till fall utan egentligt stöd i lag. Det faller dock utanför utredningens uppdrag att presentera något sådant förslag.

---

<sup>2</sup> LSS-kommittén berörde frågan om definition av bostad för vuxna, se SOU 2008:77 s. 584 f. och 604 f. Kommittén föreslog dock inte någon egen definition av gruppboende utan hänvisade bl.a. till en beskrivning i Socialstyrelsens allmänna råd.

### *Schablonbeloppet*

Utredningen har i det föregående redovisat hur branschen med anordnande av personlig assistans vuxit och utvecklats under senare år (se avsnitt 4.8.1 och 4.8.3). Det står klart att lönsamheten är hög i vissa fall och att vinsten är knuten till det schablonbelopp som betalas per timme. Assistansanordnarna har sålunda, som redovisas i avsnitt 4.8.4 och 10.2.4, ett ekonomiskt intresse av att öka såväl antalet brukare som varje brukares antal assistanstimmar. Anordnarna tillhandahåller ofta juridisk hjälp för att driva processer i dessa frågor (se avsnitt 4.8.4). Schablonersättningen, som också haft positiva effekter för att hålla tillbaka kostnadsutvecklingen, synes alltså ge ett betydande överskott.

Samtidigt kan konstateras (se kap. 10) att huvuddelen av kostnadsökningen inom assistansersättningen kan tillskrivas en ökning av antalet beviljade assistanstimmar, dvs. varje person beviljas i dag betydligt fler timmar än tidigare. Det är troligt att schablonbeloppets konstruktion med fast ersättning per timme driver på denna utveckling.

Den allvarligaste kritiken mot schablonbeloppets nuvarande konstruktion är alltså dess allmänt kostnadsdrivande effekt. Att öka antalet beviljade assistanstimmar blir ett mål för alla aktörer – assistansanordnare som får ökad vinst, brukare som kan få ett ekonomiskt överskott samt personliga assistenter som kan få ökad inkomst. Som utredningen tidigare påpekat finns ingen som har något ekonomiskt intresse av att hålla nere antalet assistanstimmar.

Utredningen har av dessa skäl övervägt om en annorlunda konstruktion av schablonersättningen skulle vara att föredra genom att inte ge samma ekonomiska incitament att utöka antalet assistanstimmar. En modell för detta har utarbetats. Modellen kräver dock ytterligare underlag och analys, varför utredningen inte är beredd att redan nu lägga fram den som ett formellt förslag. Den presenteras i stället i *Bilaga 2* som underlag för fortsatt beredning och remissynpunkter.

## 12 Förslag för att motverka fusk och överutnyttjande

### 12.1 Skärpta krav för tillstånd att bedriva verksamhet med personlig assistans m.m.

**Utredningens förslag:** Tillstånd att yrkesmässigt bedriva verksamhet enligt LSS får meddelas endast den som med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt visar sig lämplig att bedriva sådan verksamhet.

**Skäl för utredningens förslag:** Socialstyrelsen gör redan i dag en s.k. vandelsprövning av dem som söker tillstånd att bedriva yrkesmässig verksamhet enligt LSS. Lagstodet för att vägra tillstånd vid bristande personlig eller ekonomisk lämplighet måste dock betecknas som osäkert. Härtill kommer att de ansökningar som hittills behandlats av Socialstyrelsen ger vid handen att branschen drar till sig ett inte obetydligt antal oseriösa företag (se avsnitt 4.5.2). Då utredningens arbete kommit att beröra villkoren för tillstånd att bedriva verksamhet med personlig assistans har Socialstyrelsen uttryckt önskemål om en mera generell avfattning av tillståndsbestämmelsen så att styrelsen ges ett klart mandat att pröva de sökandes personliga och ekonomiska lämplighet i vid mening även då det gäller andra verksamheter. Utredningen delar uppfattningen att det bör ställas tydliga krav på såväl personlig som ekonomisk lämplighet för tillstånd att bedriva yrkesmässig verksamhet enligt LSS även då det gäller annat än personlig assistans. Utredningen har utformat förslaget i enlighet härmed.

Bestämmelsen har utformats efter mönster av motsvarande bestämmelse i 1994 års alkohollag. Att inte den nuvarande alkohollagen valts sammanhänger med att olika krav på tillståndshavaren

där spritts ut på flera bestämmelser. På alkohollagstiftningens område finns en välutvecklad praxis bl.a. i fråga om vilka krav som ska uppställas för att ekonomisk skötsamhet ska anses föreligga och i fråga om hur lång tid som ska beaktas i fråga om olika typer av anmärkningar. Vidare har Socialstyrelsen utarbetat vissa handläggningsrutiner för den hittillsvarande prövningen av tillståndshavares lämplighet. Dessa bör kunna utgöra grund för styrelsens fortsatta utvecklingsarbete med såväl tillståndsprövning som uppföljning och tillsyn av LSS-verksamheterna.

I fråga om juridiska personer som söker tillstånd anser utredningen att lämplighetsprövningen bör omfatta, förutom den juridiska personens egen ekonomi och skötsamhet vad gäller bl.a. redovisning, betalning av skatter och arbetsgivaravgifter m.m., även motsvarande förhållanden vad gäller samtliga de fysiska personer som på ett eller annat sätt har ett direkt inflytande över verksamheten. Det kan gälla personer med inflytande på grund av ägande eller tjänsteställning men också andra personer som rent faktiskt spelar en aktiv roll i verksamheten. Vilka personer som behöver lämplighetsprövas beror på förhållandena i det enskilda fallet, t.ex. företagets organisation. De aktuella personerna bör även ha en ordnad privatekonomi som inte riskerar att sammanblandas med eller äventyra verksamheten.

Särskilt när det gäller tillstånd att anordna personlig assistans måste stor vikt fästas vid om den sökande har den kunskap och erfarenhet i fråga om ekonomi och redovisning som krävs för att på ett betryggande sätt kunna förvalta och på ett korrekt sätt använda de stora summor som en anordnare får ta emot i assistansersättning. Det är alltså inte tillräckligt att kunna hänvisa till t.ex. en revisor eller annan utomstående hjälp. Bokföring, redovisning och eventuell återbetalning till Försäkringskassan samt betalningar av löner, skatter och arbetsgivaravgifter måste löpande kunna hanteras på ett tillförlitligt sätt och detta måste en tillståndshavare själv kunna ta ansvar för.

Den omständigheten att samma formella lämplighetskrav nu föreslås gälla för all yrkesmässig verksamhet enligt LSS får alltså inte innebära att prövningen av de ekonomiska förhållandena vid anordnande av personlig assistans anpassas till en gemensam lägre nivå som kan bedömas tillräcklig för en del andra verksamheter. Hur ingående prövningen bör vara beror på karaktären på den individuella verksamheten och de krav som denna ställer på tillståndshavaren. Är det fråga om en verksamhet med en omfattande

och krävande medelsförvaltning, såsom i fråga om anordnande av personlig assistans, ställs höga krav på såväl ekonomisk skötsamhet som ekonomisk kompetens.

I den personliga lämpligheten ligger även att den eller de personer som ska prövas besitter tillräckliga kunskaper om vilka krav LSS och annan relevant lagstiftning ställer på dem som yrkesmässigt ska bedriva här aktuella verksamheter.

Utredningen vill i detta sammanhang även beröra frågan om den juridiska service som lämnas av en del assistansanordnare. Utredningens genomgång visar att sådan verksamhet blivit ganska vanlig. Vissa större assistansanordnare har ett flertal jurister anställda för detta ändamål.

Självklart kan funktionshindrade ha ett legitimt behov av juridisk rådgivning och stöd i ärenden om personlig assistans, särskilt om ärendet fortsätter i domstol. Situationen är dock inte okomplicerad, eftersom den ifrågavarande juridiska verksamheten helt och hållet finansieras av assistansersättningen. Assistansanordnaren har samtidigt ett eget ekonomiskt intresse både i att knyta fler brukare till sig och i att brukarnas timantal ska bestämmas så högt som möjligt (se avsnitt 4.8.3 och 8.4.2). Detta medför en risk att assistansbehovet överdrivs och att assistansersättningen överutnyttjas.

Utredningen anser mot den bakgrunden att det är rimligt att en assistansanordnares ansvar omfattar de juridiska ombud som tillhandahålls. Sådana ombud ska agera sakligt och korrekt och i medvetande om att det är det allmänna som betalar deras verksamhet. Om det visar sig att en assistansanordnare anlitar olämpliga ombud eller genom sina jurister t.ex. gör sig till tolk för felaktiga eller överdrivna uppgifter i ärenden om assistansersättning faller det tillbaka på assistansanordnarens egen lämplighet och därmed på förutsättningarna för tillstånd.



## 12.2 Återkallelse av tillstånd vid bristande personlig eller ekonomisk lämplighet

**Utredningens förslag:** Tillstånd att yrkesmässigt bedriva verksamhet enligt LSS får återkallas om det framkommer att tillståndshavaren inte uppfyller villkoren i fråga om lämplighet i personligt och ekonomiskt hänseende.

**Skäl för utredningens förslag:** Socialstyrelsen har i dag små möjligheter att återkalla ett meddelat tillstånd om inte allvarliga missförhållanden i verksamheten kan påvisas. Omständigheter som att det framkommer uppgifter som visar att tillstånd inte borde ha meddelats med hänsyn till tillståndshavarens personliga eller ekonomiska förhållanden eller att tillståndshavaren senare visat allvarlig ekonomisk misskötsamhet torde knappast utgöra tillräcklig grund för återkallelse med den utformning lagtexten f.n. har.

Att den som missköter sig inte bör få fortsätta som tillståndshavare enligt LSS är ett viktigt principiellt krav som inte rubbas av att kvalitetsbrister i själva verksamheten eventuellt ännu inte kunnat påvisas. Utredningen anser för sin del att Socialstyrelsens nuvarande möjlighet att återkalla tillstånd enligt 26 g § är klart otillräcklig för att styrelsen på ett effektivt sätt ska kunna ingripa mot försumliga tillståndshavare. Det är inte rimligt att en tillståndshavare som t.ex. underlåter att betala skatt och arbetsgivaravgifter för sina anställda eller som inte kan redovisa hur mottagen assistansersättning har använts ska få fortsätta att ta emot och förvalta stora summor av allmänna medel. Detsamma gäller vid brottslighet av olika slag, särskilt ekonomisk sådan. Även andra omständigheter som är ägnade att allvarligt rubba förtroendet för tillståndshavaren kan vara grund för återkallelse. En individuell bedömning måste göras med hänsyn tagen såväl till vilket slag av anmärkningar som är i fråga som till vilken betydelse de kan ha för verksamheten. Utgångspunkten ska vara att en enskild tryggt ska kunna vända sig till en tillståndshavare i förvissning om att denne uppfyller lagens krav.

Den nya bestämmelsen bör utformas så att återkallelse får ske om en tillståndshavare inte uppfyller de krav i fråga om lämplighet i personligt och ekonomiskt hänseende som utgör villkor för att få tillstånd. Bestämmelsen omfattar både det fallet att tillstånd med-

delats felaktigt på grund av att Socialstyrelsen inte haft kännedom om alla relevanta omständigheter och det fallet att tillståndshavaren efter det att tillstånd meddelats visat sig misskötsam i något inte obetydligt avseende. Om ett tillstånd har återkallats enligt denna bestämmelse bör det gå en längre tid innan något nytt tillstånd kan komma i fråga. Vad gäller tidens längd vid olika slag av ekonomiska försummelse kan ledning hämtas i den praxis som utvecklats enligt alkohollagen. När det gäller andra slag av invändningar, t.ex. ett begånget våldsbrott, bör det med hänsyn till LSS-verksamheternas karaktär ofta anläggas en strängare syn.

Utredningen vill tillägga att den inte funnit skäl att när det gäller tillståndshavarens lämplighet föreslå bestämmelser om att Socialstyrelsen får utfärda föreläggande om rättelse (jfr 26 f § LSS). Ett sådant föreläggande fyller inte någon funktion om skälet för att ta upp frågan om återkallelse är t.ex. konkurs eller begånget ekonomiskt brott. Det hindrar givetvis inte att Socialstyrelsen ibland kan ha anledning att framföra anmärkningar till en tillståndshavare för att senare om ingen bättring sker inleda ett återkallelseärende. Det ska dessutom tilläggas att Socialstyrelsen självfallet alltid måste bereda en tillståndshavare tillfälle att yttra sig över vad som anförs som skäl för återkallelse innan ett sådant beslut fattas (se 17 § förvaltningslagen [1986:223]).

Slutligen ska erinras om att 28 § LSS innehåller en straffbestämmelse för den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot tillståndskravet i 23 § första stycket. Straffbestämmelsen omfattar således både det fallet att någon påbörjar en verksamhet utan att ha fått tillstånd därtill av Socialstyrelsen och det fallet att någon fortsätter en verksamhet trots att tillståndet återkallats.

### 12.3 Skyldighet för anordnare av personlig assistans att tillhandahålla all assistans

**Utredningens förslag:** Den som har tillstånd att yrkesmässigt driva verksamhet med personlig assistans ska vara skyldig att tillhandahålla all assistans som en assistansberättigad behöver.

**Skäl för utredningens förslag:** Som framkommit i tidigare avsnitt finns tendenser till överkompensation för en del företag i assistansbranschen, t.ex. större företag som kan tillgodogöra sig stordrifts-

fördelar men även mindre företag som inte satsar nämnvärt på t.ex. vidareutbildning för de anställda. Privata anordnare av personlig assistans har genomsnittligt sett lägre kostnader för den assistans de lämnar än vad kommunen har.

En bidragande förklaring till dessa skillnader är att kommunen, till skillnad från de privata företagen, aldrig kan vägra att ta hand om de mest krävande assistansbehoven. Det förekommer också att privata assistansanordnare endast åtar sig att lämna assistans under normal arbetstid och hänvisar till kommunen för assistans under kvällar, nätter och helger.

Med hänsyn till att schablonbeloppet som ersätter assistansen är detsamma oavsett vem som lämnar assistansen och förhållandena i övrigt skapar detta en osund konkurrenssituation. Om beloppet även i fortsättningen ska vara enhetligt anser utredningen att det även bör ställas samma krav på privata assistansanordnare som på kommunen, åtminstone när det gäller att erbjuda assistans på obekvämt arbetstid. En sådan skyldighet medför även att ett mindre antal personer behöver kopplas in för att vara personliga assistenter åt en funktionshindrad vilket ligger i linje med lagstiftningens intentioner.

Utredningen vill tillägga att det nu aktuella förslaget har visst samband med frågan om schablonbeloppets konstruktion. Om regering och riksdag önskar gå vidare med utredning av en alternativ konstruktion i enlighet med vad utredningen förordar i kap. 11, dvs. en konstruktion som tar hänsyn till faktiska lönekostnader, bortfaller en del av det incitament till missbruk av systemet som den nu föreslagna bestämmelsen avser att förebygga. Behovet av bestämmelsen minskar därmed.

## 12.4 Utbetalning av assistansersättning

**Utredningens förslag:** Assistansersättning får, förutom till den försäkrade själv och till kommunen, endast betalas ut till den som har gällande tillstånd av Socialstyrelsen att bedriva yrkesmässig verksamhet med personlig assistans.

**Skäl för utredningens förslag:** Som ovan framgått (12.1) anser utredningen att det ska krävas personlig och ekonomisk lämplighet för tillstånd att anordna personlig assistans. Detta ska kontrolleras

av Socialstyrelsen som är tillståndsprövande myndighet. Enligt utredningens mening skulle kravet på ekonomisk skötsamhet förlora en del av sitt syfte om den enskilde skulle kunna bestämma att assistansersättningen ska betalas ut till någon annan person som inte genomgår samma kontroll som en assistansanordnare med tillstånd. Utredningen anser det rimligt att assistansersättning, som ofta uppgår till stora belopp, inte får betalas ut till vem som helst utan endast till någon som kan antas förvalta, använda och redovisa medlen på ett korrekt sätt. Utbetalning bör därför bara få ske till den som har gällande tillstånd av Socialstyrelsen. Av den föreslagna bestämmelsen följer indirekt att det bara är assistansanordnare i Sverige som kan ta emot assistansersättning för och administrera assistans som lämnas under utlandsresor.

En laglig ställföreträdare för en försäkrad är att jämställa med den försäkrade själv. Assistansersättning kan därför betalas ut till ställföreträdare. Däremot följer av bestämmelsen att utbetalning inte får ske till ett ombud i denna egenskap, utan endast om ombudet även är assistansanordnare och har gällande tillstånd.

## 12.5 Uppgiftsskyldighet för anordnare av personlig assistans m.m.

**Utredningens förslag:** Arbetsgivare för personliga assistenter ska utan anmaning lämna kommunen respektive Försäkringskassan de uppgifter om assistenterna som krävs för kontroll av att förutsättningarna för ersättning är uppfyllda. Anordnare av personlig assistans blir skyldiga att på begäran av Försäkringskassan lämna uppgifter även i andra fall om förhållanden som har betydelse för Försäkringskassans tillämpning.

**Skäl för utredningens förslag:** Utredningen föreslår i det följande vissa villkor för vem som kan anlitas som personlig assistent för att ersättning ska utgå för assistansen (se 12.6). Bestämmelserna i fråga är huvudsakligen avsedda att motverka fusk och att underlätta Försäkringskassans kontroll av att assistansersättningen används korrekt. För att kontroll ska kunna ske krävs att Försäkringskassan får in de uppgifter om assistenterna som framgår av villkoren, i första hand namn, personnummer och adress. Det bör åvila den som ansvarar för assistansen – assistansanordnare men också

brukare som själva anställer sina assistenter – att utan anmodan lämna Försäkringskassan dessa uppgifter. Uppgifterna måste, för att vara användbara för kontroll, lämnas för varje brukare för sig.

Motsvarande bör gälla i de fall det är kommunen som ersätter kostnaderna för den personliga assistansen.

Utredningen anser vidare att Försäkringskassan måste ges möjlighet att inhämta uppgifter direkt från en assistansanordnare utan att behöva gå omvägen över den berörda brukaren. Anordnaren har dessutom större möjligheter än en brukare att redovisa t.ex. när assistans utförts och av vem.

## 12.6 Krav på den som anställs som personlig assistent

**Utredningens förslag:** Ersättning lämnas inte för personlig assistans som utförs av

1. Någon som företräder en brukare som har fyllt 18 år i egenskap 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 annan orsak saknar arbetsförmåga,
5. En personlig assistent som inte är bosatt inom EU eller EES-området.

Den som är arbetsgivare för en personlig assistent ska utan anmaning lämna Försäkringskassan respektive kommunen uppgifter enligt ovan.

**Skäl för utredningens förslag:** Ett viktigt syfte med de nu föreslagna bestämmelserna är att säkerställa att personlig assistans verkligen lämnas den funktionshindrade i enlighet med vad han eller hon beviljats. Detta är särskilt angeläget i de fall den funktionshindrade inte har förmåga att själv uttrycka önskemål eller synpunkter angående insatsen. Hans eller hennes talan förs då av god man/förvaltare eller eventuellt någon närstående varvid en intressekonflikt ibland kan uppstå. Möjligheterna till insyn i den

enskildes förhållanden blir också mycket begränsade, varför insatsernas kvalitet kan vara oviss.

De föreslagna bestämmelserna syftar vidare till att motverka några av de vanligaste fallen av fusk och överutnyttjande. Försäkringskassan respektive kommunen måste ges en reell möjlighet att kontrollera t.ex. att någon som anges som assistent inte samtidigt har annat heltidsarbete eller inte alls har någon arbetsinkomst från assistansanordnaren. Uppgifter om lämnad assistans bör även kunna kontrolleras mot inkomstuppgifter hos Skatteverket för att säkerställa att skatt och arbetsgivaravgifter betalas. För sådana kontroller krävs personuppgifter för assistenterna samt uppgift om till vilken brukare de är knutna.

För assistans som utförs av de assistenter som anges i punkterna 1–5 lämnas ingen ersättning oavsett om assistenten är anställd av den assistansberättigade eller av en assistansanordnare.

*Första punkten.* Det är inte lämpligt att någon som företräder en vuxen funktionshindrad i egenskap av förvaltare eller ombud samtidigt är personlig assistent för den funktionshindrade på grund av den risk för intressekonflikter som föreligger och som även kan gå ut över den funktionshindrade. Detsamma måste anses gälla i fråga om den som är god man för den funktionshindrade. Uppgiften att vara god man innebär i normalfallet att bevaka den funktionshindrades intressen, bl.a. på det sättet att se till att denne får personlig assistans av god kvalitet i den omfattning han eller hon beviljats. Om den gode mannen själv är assistent finns ingen som för den funktionshindrades räkning övervakar omfattning och utförande av assistansen. Assistansersättningen kan då användas felaktigt utan att någon reagerar. Därtill kommer att det är principiellt tveksamt om tidredovisningens riktighet bör intygas av samma person som utfört arbetet. Utredningen anser alltså att dessa båda funktioner – att vara företrädare för den funktionshindrade respektive att vara dennes personliga assistent – inte bör kunna förenas. Det innebär att man behöver välja vilken funktion man ska ha i förhållande till den funktionshindrade.

*Andra punkten.* Bestämmelsen motsvarar den nu gällande i 9 a § tredje stycket 2 LSS respektive 51 kap. 16 § 2 socialförsäkringsbalken. Skillnaden är att tillämpningsområdet utsträcks från att enbart gälla fall när brukaren själv betalar för assistansen till att gälla all assistans oavsett vem som är arbetsgivare för assistenten. Utredningen har vid sin genomgång av fall med fusk och oegentligheter iakttagit att det inte sällan lämnas helt osannolika uppgifter

om assistenters arbetstider. Det inger misstankar om att assistansersättningen används felaktigt. I den mån sådana uppgifter trots allt skulle svara mot verkligheten är det ändå en högst otillfredsställande ordning att Försäkringskassan måste fortsätta att betala ut ersättning för arbete som utförs under förhållanden som strider mot arbetstidslagstiftningen. Utredningen föreslår därför att assistansersättning (och ekonomiskt stöd till kostnader för personlig assistans) bara ska betalas ut för arbete som håller sig inom ramen för vad som är tillåtet enligt lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete.

*Tredje och fjärde punkterna.* De föreslagna punkterna avser att garantera att den som anställs som personlig assistent ska ha förmåga att lämna den funktionshindrede assistans av god kvalitet i den omfattning som beviljats. Den som själv är underårig saknar den personliga mognad och erfarenhet som bör krävas för yrkesarbete som personlig assistent, ett arbete som kan rymma inslag som är såväl fysiskt som psykiskt påfrestande. Sådant arbete kan även lätt komma i konflikt med gällande arbetsmiljöföreskrifter rörande minderåriga, se avsnitt 3.6.5. Till detta kommer att fusk inte sällan kan misstänkas om barn anlitas. Utredningen anser att en klar åldersgräns är att föredra framför en bedömning från fall till fall.

När det gäller vuxna assistenter vill utredningen nämna att det vid granskningen iakttagits en hel del fall där man allvarligt kunnat ifrågasätta assistenternas förmåga att utföra något arbete, t.ex. därför att assistenterna själva länge varit sjukskrivna eller har kommit till mycket hög ålder. Det har i några fall varit fråga om uppenbart fusk. Utredningen anser att frånvaron av regler ger utrymme för överutnyttjande eller felaktig användning av assistansersättningen, vartill kommer att brukaren ju knappast får den assistans som han eller hon har rätt till. Någon fast övre åldersgräns kan dock inte komma i fråga. Däremot behövs en bestämmelse som ger Försäkringskassan möjlighet att agera och avbryta fortsatt utbetalning när det upptäcks eller finns misstanke om att en assistent inte är i stånd att fullgöra sin uppgift. När det inte finns anledning att misstänka oegentligheter behöver Försäkringskassan inte genomföra annat än sina rutinmässiga kontroller av uppgivna assistenter.

*Femte punkten.* Under utredningens granskning av kända fall av fusk och överutnyttjande har iakttagits att det förekommer problem med att brukare vistas längre tider utomlands och då anlitar assistenter på plats i länder utanför EU eller EES-området.

Försäkringskassan har i sådana fall inga möjligheter att kontrollera om de angivna personerna fått någon ersättning för lämnad assistans eller ens om de över huvud taget existerar. Utredningen anser att situationer av nu nämnt slag alltför lätt kan utnyttjas för fusk – utredningens genomgång har också visat flera exempel på att det faktiskt skett – och därför bör förebyggas. Assistansersättningens belopp är dessutom bestämt med hänsyn till det svenska löneläget och svenska skatte- och avgiftsregler. Om sådana belopp betalas ut till länder med lägre eller inga krav i sådana hänseenden är det betydande belopp av statens medel som på detta sätt kommer att användas för annat än personlig assistans.

Utredningen har inhämtat från bl.a. Vårdföretagen att de assistenter som är anställda i deras medlemsföretag följer med när brukaren åker på utlandsresor. I sådant fall kommer löner, skatt och arbetsgivaravgifter att betalas i vanlig ordning och någon risk för fusk med assistansersättningen uppstår inte. Utredningen anser för sin del att detta bör vara det normala. Det är rimligt att begära att brukarens ordinarie assistenter ska tillgodose hans eller hennes hjälpbehov även vid sådana tillfällen. För detta talar även insatsens mycket personliga karaktär. Det ter sig främmande att en insats som ska tillgodose bl.a. mycket känsliga och privata behov lika väl skulle kunna utföras av olika okända personer utan särskild utbildning eller erfarenhet. Utredningen anser sålunda att assistansersättning inte ska betalas ut i sådana fall.

Assistenterna ska således kunna identifieras och vara bosatta inom EU/EES för att rätt till ersättning ska föreligga. I sammanhanget ska erinras om att utredningen också föreslår att assistansersättning bara ska få betalas ut, förutom till den försäkrade själv eller till kommunen, till någon som har tillstånd av Socialstyrelsen att bedriva verksamhet med personlig assistans. Det blir därmed den försäkrade respektive assistansanordnaren som har att lämna uppgifter om assistenterna och redovisa utförd assistans. Uppgiften kan inte överlåtas på lokala utländska bemanningsföretag.

I socialförsäkringsbalken bör en ventil finnas för fall när en brukare oförutsett blir i behov av akut utökad assistans under en utlandsresa, dvs. när villkoret enligt första stycket 5 inte är uppfyllt och brukaren varit nödsakad att anlita annan personal på platsen. Försäkringskassan kan i sådant fall ersätta kostnaderna med skäligt belopp, i allmänhet de faktiska kostnaderna. Det har vidare framförts till utredningen att ventilen också bör omfatta det fall att en förälder till ett funktionshindrat barn är bosatt i ett land utanför



EU/EES och kan vilja ta del i assistansen när han/hon träffar barnet. Utredningen har ingen invändning mot detta.

För kommunens del saknas behov av en motsvarande ventil då kommunen har befogenhet enligt socialtjänstlagen att ge ut skäligt belopp om skäl finns.

För alla punkterna gäller, liksom i fråga om uppgifter rörande anhöriga som assistenter, att den som är arbetsgivare för en assistent – vare sig det är brukaren själv eller en särskild anordnare av assistansen – åläggs att utan anmaning lämna Försäkringskassan respektive kommunen angivna uppgifter om assistenten. Om en anordnare har flera assistenter anställda ska det preciseras för vilken brukare de avses arbeta. Vidare ska varje assistents namn, personnummer och adress framgå. Närmare bestämmelser kan ges i förordning. Vad gäller sekretess för uppgifterna samt Försäkringskassans rätt att behandla dem hänvisas till avsnitt 3.7.

## 12.7 Anhöriga som personliga assistenter

**Utredningens förslag:** Om den som avses arbeta som personlig assistent är närstående till eller lever i hushållsgemenskap med den assistansberättigade ska det gälla som villkor för assistansersättning/ekonomiskt stöd till assistans att den assistansberättigade samtycker till att Försäkringskassan respektive kommunen samt Socialstyrelsen får inspektera utförandet av assistansen i hans eller hennes bostad.

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

Assistansersättning/ekonomiskt stöd till assistans får dras in eller sättas ned om den assistansberättigade utan giltig anledning bryter mot detta villkor.

Undantag gäller vid anställning hos kommunen.

**Skäl för utredningens förslag:** Att anhöriga ställer upp är självfallet ofta i enlighet med den funktionshindrades önskemål och den lösning som bäst tillgodoser hans eller hennes behov. Särskilt när det gäller vuxna med närstående som assistenter måste dock konstateras att det är en av de vanligaste situationerna där medvetet fusk kan förekomma och fortgå. De gäller dessutom stora belopp. I sådana fall är även assistansanordnaren ofta inblandad eller i varje

fall införstådd. Även om det inte rör ett så stort antal fall anser utredningen det ofrånkomligt att överväga åtminstone någon begränsning för att försvåra sådana upplägg, detta för att upprätthålla förtroendet för lagstiftningen. Det undergräver systemets legitimitet när sådana härvor avslöjas och får uppmärksamhet i media.

Utredningen har övervägt olika lösningar för att motverka de möjligheter till fusk som finns när det råder en sådan ekonomisk intressegemenskap mellan assistenter och brukare och i många fall även assistansanordnaren (jfr avsnitt 5.2.3, 6.1.4, 6.6.2 och 9.1.4). En möjlig lösning är givetvis att inte alls godta nära anhöriga som personliga assistenter. Den lösningen har även den fördelen att den tillförsäkrar den assistansberättigade reell hjälp utifrån. Utredningen bedömer emellertid att en sådan åtgärd vore alltför långtgående och i strid med många funktionshinderades egna önskemål.

En annan möjlighet som framförts till utredningen är att fästa avgörande vikt vid den eventuella ekonomiska intressegemenskap som kan föreligga mellan brukare och assistansanordnare, t.ex. genom ägarförhållanden, och framför allt reglera dessa fall. De verkliga fuskfallen går emellertid ofta till så att man i samförstånd använder medlen till svarta löner eller till helt andra ändamål än assistans. Den formella ägarstrukturen hos assistansanordnaren spelar då mindre roll. Ägandet kan dessutom snabbt förändras. Utredningen anser därför att detta alternativ är otillräckligt för att avhålla från fusk.

En lösning som övervägts av utredningen är att kräva att anhöriga för att kunna vara personliga assistenter ska vara anställda av kommunen, dvs. man skulle inte kunna använda sig av en privat assistansanordnare. Detta skulle enligt utredningens mening försvåra och verka återhållande på medvetet fusk där flera samarbetar om att lämna oriktiga uppgifter. Kommunen skulle inte kunna utnyttjas för sådant uppgiftslämnande. Kommunen skulle samtidigt få viss insyn i de faktiska förhållandena, något som för närvarande saknas och som är en förutsättning för att fusk ska kunna fortgå. Utredningen är samtidigt medveten om att det finns funktionshinderade som kraftigt motsätter sig att i något avseende bli beroende av kommunen. Vidare skulle många mindre assistansanordnare som i hög grad anställer just anhöriga som assistenter komma att få stora ekonomiska problem till följd av en sådan förändring. Det finns ingen anledning att betvivla att det bland dessa också finns företag som arbetar seriöst och med sina kunders bästa för ögonen. Utredningen har dessutom erfarit att det finns

kommuner som är tveksamma, främst med hänsyn till kraven för anställning. Utredningen vill av dessa skäl inte föreslå detta alternativ som ett obligatorium.

En lösning som framstår som mindre ingripande och som utredningen vill lägga fram vid sidan av möjligheten att låta anställningen ske hos kommunen är att öka möjligheterna till insyn och kontroll av att assistans verkligen lämnas även då den anhöriga assistenten är anställd av en privat assistansanordnare. Utredningen vill alltså öppna ytterligare en väg. Av 26 d § LSS följer att bostäder inte får inspekteras som ett led i tillsyn annat än om den eller de enskilda samtycker till detta. Att fusk av olika slag kan fortgå är samtidigt beroende av att berörda myndigheter inte får kännedom om de faktiska förhållandena. En utökad möjlighet till inspektion även i bostaden skulle kunna vara ett verksamt medel både för att upptäcka rent fusk, t.ex. att den assistansberättigade inte behöver så mycket hjälp som uppgetts, men också för att kontrollera att funktionshindrade som inte själva har förmåga att framföra synpunkter på assistansen verkligen får den hjälp de behöver och inte utnyttjas av sin omgivning. Utredningen föreslår därför att det vid andra anhöriganställningar än hos kommunen ska vara ett villkor att den assistansberättigade (eller hans företrädare) samtycker till inspektion av assistansens utförande även i den egna bostaden. Villkoret bör vara förenat med en sanktion på så sätt att ersättningen kan dras in eller minskas om den enskilde eller hans företrädare inte går med på inspektion.

Den som föredrar att i stället låta den anhöriga assistenten anställas av kommunen kan välja det alternativet och berörs då inte av dessa regler.

Utredningens förslag är inte begränsat till vuxna assistansberättigade utan är generellt utformat. Det innebär att även vårdnadshavare som önskar vara assistenter för sitt barn ställs inför villkoret att, om de inte vill vända sig till kommunen, samtycka till inspektion av assistansens utförande. Utredningen ser inte detta som någon nackdel utan i stället som en förstärkning av barnets rätt till utveckling och utbildning. Som framgår av avsnitt 12.10 kan en vårdnadshavares intresse av att få inkomster ibland komma i konflikt med vad som är bäst för det funktionshindrade barnet.

Utredningen är medveten om att det knappast finns tidsmässigt eller ekonomiskt utrymme för att genomföra mera regelbundna inspektioner av den assistans som lämnas. Vetskapen om att myndigheterna har rätt att komma in och kontrollera förhållandena

torde dock verka återhållande på rena fuskupplägg. Även tendenser till att använda assistansersättningen för annat än vad den är avsedd för, t.ex. att låta assistenten utföra andra slag av arbetsuppgifter, torde motverkas även om upptäcktsrisken inte är alltför stor.

Rätten att inspektera assistansens utförande bör i första hand avse den myndighet som betalar ut ersättningen för assistansen, dvs. Försäkringskassan och i förekommande fall kommunen. Denna inspektionsrätt tar sikte på kontroll av att ersättningsgill assistans faktiskt utförs (jfr Försäkringskassans utredningsbefogenheter enligt 110 kap. 14 § socialförsäkringsbalken). Det är alltså inte fråga om att utöva tillsyn över assistansen som sådan. Rätten att inspektera bör även omfatta Socialstyrelsen som ett led i tillsynen över assistansanordnarna och kvaliteten i den personliga assistans som lämnas. Socialstyrelsens deltagande är dock främst påkallat om det finns anledning att misstänka att en assistansanordnare medverkar till fusk eller överutnyttjande.

Om den assistansberättigade utan giltig anledning vägrar tillträde för inspektion av assistansen kan ersättningen minskas eller dras in. Med giltig anledning kan t.ex. förstås att den assistansberättigade är allvarligt sjuk eller måste iväg på någon viktig inbokad aktivitet eller behandling. Att hänvisa till att någon annan i hushållet, ofta kanske den anhöriga assistenten, motsätter sig inspektion är däremot inte giltig anledning. Utredningen befarar emellertid inte att det kan bli något vanligt problem att tillträde vägras på grund av att någon annan boende inte samtycker. Försäkringskassan gör redan i dag oanmälda hembesök och brukar släppas in. Möjligheten att dra in ersättningen är dessutom en allvarlig konsekvens som påverkar alla i hushållet och det får därför antas att de boende är överens om att medverka till inspektion innan den assistansberättigade väljer detta alternativ.

## 12.8 Återkrav av felaktigt utbetald assistansersättning

**Utredningens förslag:** Om assistansersättning har betalats ut 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 assistansanordnare till vilka assistansersättning betalats ut. Från annan än den försäkrade får dock återkravet uppgå till högst det belopp som tagits emot för den försäkrades räkning.

**Skäl för utredningens förslag:** Utredningens genomgång har visat att det ofta kan vara svårt för Försäkringskassan att få tillbaka för mycket (eller felaktigt) utbetald assistansersättning. Ett av skälen till detta är att krav endast anses kunna framställas mot brukaren, även om medlen aldrig utbetalats till denne utan till en ställföreträdare för honom eller till en anordnare av assistansen.

Utredningen anser att denna ordning är oacceptabel. Brukare som själva inte gjort något fel – såsom minderåriga barn – kan komma att belastas av stora skulder samtidigt som den som tagit emot och tillgodogjort sig pengarna, t.ex. vårdnadshavaren, kan komma att gå helt fri. Det finns faktiska exempel på att sådana situationer uppstått. Ofta är det dessutom fusk som föranlett det felaktigt utbetalda beloppet. Även överskott hos assistansanordnare kan behöva återkrävas, såsom om en brukare hinner avlida innan de medel som betalats ut för personlig assistans till honom eller henne har förbrukats för detta ändamål.

Utredningen föreslår därför att återkrav ska kunna riktas inte bara mot brukaren själv utan också mot ställföreträdare som tagit emot medel för brukarens räkning samt mot anordnare av assistansen som tagit emot medel för assistans till brukaren. Återkravet får i sådana fall högst uppgå till det belopp som var och en tagit emot för brukarens räkning. För återkrav gäller i övrigt vad som anges i 108 kap. 2 § socialförsäkringsbalken. Andra stycket i denna paragraf synes vara tillämpligt i alla de situationer som här avses.

## 12.9 Förutsättningar för retroaktiv ersättning för personlig assistans

**Utredningens förslag:** 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 ersättning retroaktivt, ska uppgifter om assistent och anordnare av assistansen ges in till Försäkringskassan innan assistans lämnas. Lämnad assistans ska därefter redovisas månadsvis till Försäkringskassan.

**Skäl för utredningens förslag:** Av 51 kap. 7 § socialförsäkringsbalken följer att assistansersättning inte får lämnas för längre tid tillbaka än en månad före ansökningsmånaden. Utredningens genomgång har dock visat det ofta förekommer krav på stora belopp i retroaktiv assistansersättning för personlig assistans som uppges ha utförts i förfluten tid i avvaktan på slutligt avgörande av frågan om assistansersättning. Sådana krav har i viss utsträckning godtagits i rättspraxis under förutsättning att det visats att en betalningsskyldighet föreligger för brukaren. Situationen är emellertid vanskelig då kontrollmöjligheterna är små eller obefintliga. Anställningsavtal o.dyl. kan t.ex. upprättas i efterhand. Det kan också framstå som osannolikt att en anställd arbetat lång tid, kanske flera år, utan att få någon lön förrän det eventuellt betalas ut assistansersättning retroaktivt. Fusk kan därför inte sällan misstänkas.

Utredningen anser därför att Försäkringskassans kontrollmöjligheter måste stärkas för att motverka krav som konstruerats i efterhand. Uppgiftslämnande och redovisning av assistans för vilken man avser att begära retroaktiv ersättning bör sålunda ske i sådan tid att kontroll är möjlig. Den som ansöker om assistansersättning eller om förhöjd sådan ersättning och i avvaktan på beslut anlitar någon anställd för att utföra assistansen bör därför vara skyldig att dels redan i samband med ansökan till Försäkringskassan ge in anställningsavtal för assistenten och lämna erforderliga uppgifter om denna person (se 12.5), dels löpande redovisa den assistans som utförs på samma sätt som redan beviljad assistans. Uppgiftslämnandet kan preciseras i förordning.

En motsvarande bestämmelse rörande retroaktiv ersättning från kommun synes obehövlig bl.a. med hänsyn till att kommunens kost-

nadsansvar inte är knutet till schablonbeloppet och till att kommunen på grund av sitt ansvar för insatser ändå torde få tillräcklig kännedom om en sökandes förhållanden. De ärenden om retroaktiv ersättning som observerats av utredningen har alla avsett Försäkringskassan.

## 12.10 Barn ska garanteras vård, habilitering och utbildning

**Utredningens förslag:** Den som är vårdnadshavare för ett barn som omfattas av personkretsen är skyldig att tillse att barnet får den vård, habilitering och utbildning som står till buds även om ekonomisk ersättning begärs för personlig assistans.

**Skäl för utredningens förslag:** Utredningen har i kap. 11 diskuterat de problem som sammanhänger med regleringen i LSS om att behoven ska vara faktiskt tillgodosedda för att en insats som begärs ska kunna vägras, en princip som öppnar för missbruk och överutnyttjande av assistansersättningen. Frågeställningen har pekats ut som en av dem som bör utredas vidare.

När det gäller barn anser sig utredningen emellertid inte kunna stanna vid detta. Ett barn kan inte själv välja bort t.ex. habilitering för att i stället få assistansersättning. Det är ett val som barnets vårdnadshavare gör, varvid vårdnadshavarens eget ekonomiska intresse sätts före barnets intresse av att utvecklas optimalt. Utredningen har iakttagit fall där föräldrar avböjt habilitering och träning för det funktionshindrade barnet då de föredragit att ansöka om personlig assistans. Andra fall där barn hållits borta från bl.a. skolgång under det att assistansersättning utgått har rapporterats och i något fall lett till fällande brottmålsdom. Även flera s.k. Lex Sarah-anmälningar har gällt situationer av liknande slag (se avsnitt 4.5.1).

Vårdnadshavare har visserligen en skyldighet enligt föräldrabalken att tillgodose barnets behov. Föräldrabalkens bestämmelser är dock allmänt hållna och betonar alla barns normala behov. Ett funktionshindrat barns behov av t.ex. vård och habilitering omnämns inte särskilt. Till detta kommer den ovan diskuterade regleringen i LSS om att behoven ska vara faktiskt tillgodosedda för att en sökt insats ska kunna vägras. Detta skapar en valsituation för vårdnadshavare vad gäller insatser till barnet och därmed en viss oklarhet i förhållande till ansvaret enligt föräldrabalken. Enligt

utredningens mening är därför enbart en hänvisning till föräldrabalken otillräcklig för att klargöra en vårdnadshavares skyldighet att medverka till t.ex. habilitering även om ersättning begärs för personlig assistans.

Att assistansersättning helt eller delvis får ersätta andra åtgärder som ett barn behöver är självfallet ovanligt, men de faktiska fall som iakttagits har å andra sidan varit allvarliga. Utredningen föreslår därför en bestämmelse som slår fast en vårdnadshavares skyldighet att se till att ett funktionshindrat barn får den vård, habilitering och utbildning som står till buds. Denna skyldighet kvarstår även om föräldern föredrar att ansöka om assistansersättning. Bestämmelsen är osanktionerad, men kan aktualisera en fördjupad utredning om barnets funktionshinder och stödbehov. Om vårdnadshavaren inte ändrar sig trots att utredningen tyder på att barnet har behov som inte blir tillgodosedda genom personlig assistans har Försäkringskassan att göra anmälan till socialnämnden enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

### 12.11 Myndighetssamarbete m.m.

**Utredningens förslag:** Skyldighet införs för kommunen att till Försäkringskassan anmäla när någon som uppbär assistansersättning beviljas gruppboende, daglig verksamhet, barnomsorg m.m. samt om kommunen får kännedom om något som tyder på att assistansersättning används för annat än personlig assistans. Såväl kommunen som Försäkringskassan ska anmäla till Socialstyrelsen om de får kännedom om något som tyder på att ett tillstånd att bedriva verksamhet med personlig assistans kan ifrågasättas. Försäkringskassans möjligheter att hos Skatteverket kontrollera uppgifter om assistenter och anordnare av personlig assistans stärks.

**Skäl för utredningens förslag:** Under utredningens arbete har det kunnat konstateras att Försäkringskassan inte alltid får kännedom om att den enskilde beviljats sådana insatser av kommunen som ska minska assistansersättningen. Assistansersättning ska sålunda inte utgå bl.a. för tid då den försäkrade vårdas på en offentligt finansierad institution, bor i gruppboende eller deltar i skola, barnomsorg eller daglig verksamhet (106 kap. 24 § socialförsäkringsbalken). Sådana



omständigheter är den enskilde skyldig att anmäla till Försäkringskassan (110 kap. 46 § socialförsäkringsbalken). För att säkerställa att denna information når Försäkringskassan och kan beaktas vid beräkningen av assistansersättningen föreslås en anmälningsskyldighet även för kommunen. Det är alltså fråga om uppgifter som Försäkringskassan redan nu förutsätts ha tillgång till, men som ofta inte kommer in.

Anmälningsskyldigheten bör vidare omfatta även sådant som tyder på att assistansersättning används felaktigt. Kommunens verksamhet är av varierande slag och kan leda till olika kontakter med den enskilde och hans familj. Kommunen har därför särskilda förutsättningar att uppmärksamma om allt inte står rätt till. Utredningen är medveten om att kommunen inte omfattas av under rättelseskyldighet enligt lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Däremot omfattas kommunen av anmälningsskyldighet till polis och åklagare enligt bidragsbrottslagen (2007:612). Utredningen finner mot den bakgrunden inte att skälen för undantaget för kommun i lagen om underrättelseskyldighet väger särskilt tungt. Det bör i vart fall inte föreligga något hinder mot att införa en preciserad anmälningsskyldighet till Försäkringskassan. Det bör särskilt noteras att kostnadsansvaret för personlig assistans delas mellan kommunen och Försäkringskassan och att kommunen således också har ett eget intresse av att förhindra fusk. Beträffande sekretess för uppgifter hos Försäkringskassan hänvisas till avsnitt 3.7.

Utredningen har vidare ovan föreslagit att ekonomisk skötsamhet ska vara ett krav för tillstånd att yrkesmässigt anordna personlig assistans (12.1). För att Socialstyrelsen ska kunna utöva en effektiv tillsyn över tillståndshavarna i bl.a. detta avseende krävs att den får kännedom om omständigheter som gör att ett tillstånd kan ifrågasättas. Såväl Försäkringskassan som kommunen bör därför vara skyldiga att till Socialstyrelsen anmäla iakttagelser av detta slag. Om en sådan anmälan skulle innehålla sekretessbelagda uppgifter gäller 11 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). En anmälan kan, liksom anmälningar från t.ex. privatpersoner, föranleda Socialstyrelsen att inleda en egen utredning av den aktuella tillståndshavaren eller en inspektion.

Försäkringskassan har vidare i dag begränsade möjligheter att kontrollera uppgifter om bl.a. utförd assistans mot uppgifter om inkomster och arbetsgivare hos Skatteverket. Detta aktualiseras främst då Försäkringskassan av något skäl misstänker att en redovisning är felaktig i något hänseende. Enligt utredningens mening

bör dessa kontrollmöjligheter stärkas och utsträckas till stickprovskontroller och rutinmässiga körningar av uppgifter om lämnad assistans jämte vilka som varit assistenter och arbetsgivare för assistenter. Vetskapen om att sådana kontroller sker är enligt utredningens mening ett verksamt medel för att motverka bl.a. att olika uppgifter lämnas till olika myndigheter i syfte att dölja fusk. Utredningens förslag föranleder två nya bestämmelser i 110 respektive 114 kap. socialförsäkringsbalken. Förslaget förutsätter vidare en ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Det bör ankomma på Försäkringskassan och Skatteverket att gemensamt utarbeta praktiskt fungerande rutiner för den nya kontrollverksamheten.

Utredningen vill slutligen erinra om att det här är fråga om uppgifter som Försäkringskassan och Skatteverket redan i dag kan lämna varandra och behandla inom ramen för det befintliga regelverket. Skillnaden ligger i att uppgifterna då lämnas för särskilt angivna fall, dvs. när misstanke om fusk eller andra felaktigheter redan uppstått eller det finns annan anledning till kontroll. Utredningens förslag har ett vidare syfte, nämligen dels att möjliggöra upptäckt av fusk, dels att avskräcka från försök till fusk med hänsyn till den ökade upptäcktsrisken.

## 12.12 Bemyndigande att utfärda föreskrifter

**Utredningens förslag:** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

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

**Skäl för utredningens förslag:** Enligt nuvarande 13 § LSS får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i fråga om verksamhet enligt 9 § meddela föreskrifter till skydd för enskildas liv, personliga säkerhet eller hälsa. Andra kompletterande föreskrifter kan endast meddelas i form av s.k. verkställighetsföreskrifter. Denna begränsning framstår numera som alltför snäv. LSS-verksamheten har blivit alltmer omfattande och komplicerad och det finns behov av preciserade föreskrifter också i andra hän-

seenden än sådana som gäller skydd för liv, personlig säkerhet och hälsa. Även de nya krav för ersättning för personlig assistans och för tillstånd att yrkesmässigt bedriva verksamhet enligt LSS som följer av utredningens förslag kommer att föranleda behov av kompletterande bestämmelser i förordning. Något hinder mot att nu utvidga bemyndigandet till regeringen på ovan angivet sätt synes inte finnas (se 8 kap. 3 regeringsformen i lydelse enligt SFS 2010:1408; jfr 8 kap. 7 § i lydelse enligt SFS 2002:903). Regeringen kan i sin tur bemyndiga Socialstyrelsen att utfärda närmare föreskrifter om främst förfarandet vid tillståndsprövning enligt 23 §.

## 13 Förslag för att förbättra rutiner och kontroll hos Försäkringskassan

### 13.1 Ökad tyngd åt det första beslutet om beviljande av assistansersättning

**Utredningens förslag:** Försäkringskassan ska tillföras medel för att kunna betala för egna utredningar av opartiska specialister/konsulter.

**Utredningens bedömning:** Det första beslutet om assistansersättning måste bli korrekt och vila på ett sakligt och fullständigt underlag som klarlägger det individuella hjälpbehovet. Medicinska underlag ska grundas på verklig undersökning och medicinska fynd. Hembesök och personligt sammanträffande med den sökande bör alltid genomföras och får inte ersättas av samtal med anhöriga och/eller ombud. Hembesök och möten bör inte genomföras av en ensam handläggare. Om tolk måste anlitas ska det vara en utomstående och opartisk tolk.

**Skäl för utredningens förslag och bedömning:** Försäkringskassan är den myndighet som har regeringens uppdrag att handlägga och besluta om assistansersättningen. Ansvaret inrymmer även andra uppgifter som normering, statistik m.m. gällande assistansersättningen. De krav som måste ställas på en korrekt handläggning innebär att utredningen, dokumentationen och beslutet ska vara rättssäkert och uppfylla samtliga de krav som regelverket ställer. Detta är särskilt viktigt när en sökande ansöker för första gången om assistansersättning. Utredningen anser att det är viktigt att se till brukarens intresse av stabilitet och möjlighet att planera lång-

siktigt. Det första beslutet måste därför vara av hög kvalitet. Men det finns även andra skäl att ge det initiala beslutet en ökad tyngd.

Utredningen har funnit att Försäkringskassans handläggning inför det initiala beslutet om assistansersättning är strategisk i arbetet med att förebygga och förhindra fusk och överutnyttjande inom assistansersättningen. Ingen annan åtgärd kan mäta sig i effektivitet med ett korrekt initialt beslut, väl dokumenterat och med en fullgod utredning som innehåller en väl motiverad bedömning av sökandens stödbehov. Ett sådant beslut säkerställer att sökanden uppfyller de krav som gäller för ett beviljande och ger en god grund vid eventuella överklaganden eller eventuella brottsutredningar.

Försäkringskassans uppgift som myndighet är att säkerställa att den sökande ges en rättssäker och enhetlig prövning och att utredningen i ärendet ger ett fullgott underlag som säkerställer att de villkor som gäller för rätten till ersättning är uppfyllda. I de fall där en sökande saknar en dokumenterad medicinsk historik blir Försäkringskassans utredning svårare att genomföra men kraven på ett fullgott underlag gäller likafullt. Försäkringskassan har framfört till regeringen att man önskar ett förtydligande av sitt mandat och resurser för att kunna använda extern expertis när så behövs. Utredningen ställer sig bakom denna bedömning och understryker att det är viktigt att Försäkringskassan ges möjlighet till en opartisk utredning som kan säkerställa att villkoren är uppfyllda för att ersättning ska kunna beviljas och vilka stödbehov som ska tillgodoses. Inte minst viktigt är det att kunna försvåra för personer som simulerar eller överdriver sina stödbehov att lyckas med detta. De utredningar som bl.a. är aktuella är så kallade ADL-utredningar där olika specialister med en brett sammansatt kompetens genomför en allsidig utredning av den sökandes behov. Utredningen anser att Försäkringskassans rätt att initiera sådana utredningar ska tydliggöras i 110 kap. 14 § 4 SFB. Försäkringskassan bör också tillföras resurser för att möjliggöra sådana utredningar.

Försäkringskassan svarar för att erforderliga utredningar genomförs när så krävs. Den utredning som behöver göras innebär hembesök och handläggaren ska, av utredningsmässiga skäl, inte genomföra detta ensam. Att hembesök ska göras framgår av Försäkringskassans interna riktlinjer och är av avgörande betydelse inför det initiala beslutet. Försäkringskassans internrevision har vid granskning av assistansersättningen formulerat en rekommendation innebärande att hembesök inte ska genomföras av en ensam handläggare, denna

bedömning ställer sig utredningen bakom. Den sökandes behov ska klarläggas i direkt kontakt med den sökande så långt möjligt och kontakten får inte ersättas av kontakter med anhöriga och/eller ombud. I de fall där tolk behöver anlitas så är det viktigt att tolken är opartisk och certifierad.

Försäkringskassans uppgift att genomföra utredningen innebär en skyldighet att säkerställa att villkoren för assistansersättningen är uppfyllda innan beslut att bevilja assistansersättning kan meddelas. Ansvarvet inrymmer även att kontrollaspekter prioriteras och integreras i handläggningen.

Personlig assistans är en insats för behov av privat natur som kan uppfattas vara integritetskänsliga. Den utredning som Försäkringskassan ska genomföra kommer därför innehålla element där myndigheten behöver undersöka om dessa behov föreligger och i vilken omfattning. En sådan utredning kräver samarbete mellan handläggare och den sökande och måste bygga på ett förtroende som vilar på att myndigheten gör en korrekt och rättssäker utredning. Om en sådan utredning inte kan genomföras på ett sådant sätt att handläggaren får ett fullgott underlag för sitt beslut så kan det leda till att Försäkringskassan inte heller kan fatta ett för sökanden positivt beslut i ärendet.

Utredningen har noterat stora skillnader i handläggningen inom Försäkringskassan både vad gäller metodval och resultatet i antal fattade beslut och antalet beviljade timmar dessa innehåller. I de granskade fuskfallen fanns exempel på att de centralt framtagna interna riktlinjerna inte följts. Detta tyder på att Försäkringskassan behöver säkerställa att implementeringen av centrala riktlinjer prioriteras högre och att den lokala organisationen mer aktivt inriktas mot en enhetlig handläggning.

Utredningen anser att de krav som gäller för handläggning av assistansersättningen kräver stor noggrannhet och att det är viktigt att ett beslut som får stora och långvariga ekonomiska konsekvenser för staten ägnas större omsorg än vad som är fallet i dag. Det gäller också den handläggning som innebär en omprövning av beslut eller den tvåårsomprövning som ska genomföras. Med ett gott beslutsunderlag från det initiala beslutet torde dock denna framtida handläggning avsevärt kunna underlättas. Utredningens förslag och bedömning innebär att handläggningen kommer att kräva mer resurser än vad som avsätts i dag. Till detta återkommer utredningen i kapitel 14.

## 13.2 Förbättrad kontroll och uppföljning

**Utredningens förslag:** Försäkringskassan ska ges rätt att begära in uppgifter direkt från anordnare av personlig assistans. Försäkringskassan ska ges utökad möjlighet att kontrollera uppgifter om lämnad assistans mot uppgifter hos Skatteverket.

**Utredningens bedömning:** Tvåårsomprovningar bör genomföras främst för att följa upp förändringar i hälsotillstånd och hjälpbehov, inte för att rätta till tidigare beslut. Uppgifter om assistenter och anordnare av assistans bör följas upp genom regelbundna kontroller hos Skatteverket. Dispens från tidredovisningar bör inte längre lämnas. Kontrollen av tidredovisningar bör förbättras. Tidredovisningar som är ofullständiga eller oläsliga får inte godtas. Om en redovisning ger anledning till misstanke om fusk eller felaktig användning av assistansersättningen ska ärendet utredas i särskild ordning. Myndigheten bör utveckla ett IT-baserat system för att möjliggöra systematiskt utformade kontroller, uppföljning och informationsutbyte inom och mellan myndigheter. Myndigheten bör genomföra informationsinsatser för brukare och anordnare för att säkerställa att assistansersättningen används på ett korrekt sätt och att risken för oavsiktliga fel undanröjs.

**Skälen för utredningens förslag och bedömningar:** Utredningen har funnit att Försäkringskassan behöver genomföra ett mer aktivt kontrollarbete avseende assistansersättningen men konstaterar samtidigt att myndigheten delvis saknar förutsättningar för att kunna göra detta. Försäkringskassan saknar ett effektivt IT-baserat system som skulle möjliggöra systematiska kontroller och en ändamålsenlig uppföljning av assistansersättningen. Utredningen anser att Försäkringskassan, i samarbete med andra berörda myndigheter, ska utveckla ett sådant IT-baserat system som kan underlätta ett nödvändigt samarbete syftande till att förebygga fusk och underlätta upptäckt av fusk och överutnyttjande.

Försäkringskassan har inte heller befogenhet att begära in de uppgifter som skulle behövas från assistansanordnare för att kunna koppla samman brukaren med dennes personliga assistenter. Försäkringskassan behöver även kunna kontrollera uppgifter om lämnad assistans mot Skatteverkets uppgifter om utbetald ersättning. Mot denna bakgrund föreslår utredningen, som tidigare

nämnts, att Försäkringskassan ges rätten att begära uppgifter direkt från assistansanordnare samt ges utökade möjligheter att begära uppgifter från Skatteverket, se avsnitt 12.5 respektive 12.11.

Sammantaget bedömer utredningen att Försäkringskassan på ett mer ändamålsenligt sätt kan bedriva kontrollverksamhet syftande till att förebygga, förhindra och upptäcka fusk mot assistansersättningen. För att kunna förebygga fusk och överutnyttjande är det viktigt med klara och tydliga regler i kombination med vetskapen om att uppgifter regelbundet kontrolleras. Därför är det också viktigt att Försäkringskassan är tydlig med sin information vid ansökningstillfället om hur prövningen går till men även om hur besluten följs upp och kontrolleras. Utredningen anser att de negativt styrande ekonomiska drivkrafterna behöver begränsas och kontrollmöjligheterna förstärkas. Detta är inte minst viktigt för att kunna skydda seriösa assistansanordnare från illojal konkurrens.

Utredningen vill också peka på att införandet av IT-baserade system eller utökade befogenheter kommer att bli verkningslösa om inte Försäkringskassans attityd och ambitioner vad gäller kontrollfrågor förändras. Detta gäller särskilt på den lokala nivån (LFC) där den strategiska handläggningen sker. Utredningen vill därför betona att ett effektivt kontrollarbete måste involvera chefer och handläggare lokalt tillsammans med de handläggare som är specialiserade på kontrollutredningar. Vidare anser utredningen att kontrollfrågor (både vid handläggning och efterkontroller) behöver prioriteras långt högre än vad som är fallet i dag. Det är mycket allvarligt att det bland de granskade fuskfallen kunde konstateras att Försäkringskassan sällan själv hade upptäckt dem; impulserna kom oftast från externa källor. I de granskade fuskfallen kunde också konstateras att Försäkringskassan i flera fall inte följt upp misstankar, reagerat sent eller inte alls på signaler om oegentligheter. På denna strategiska nivå (LFC) och handläggarnivå mäts inte effekterna av en integrerad kontroll som utförs i samband med handläggningen. Om detta gjordes skulle den kunna visa på att det finns något positivt i att felaktiga utbetalningar har stoppats genom effektiva och förebyggande insatser. Resultatet av en sådan mätning skulle kunna komplettera den som görs av efterkontroller vilka troligen inte alls är lika effektiva.

Denna bild av en låg prioritering av kontrollarbete behöver brytas och särskilt viktigt är det i den lokala organisationen som måste se kontrollfrågorna som en integrerad del av handläggningen. Till denna fråga återkommer utredningen i avsnitt 13.3.



Utredningen anser, som tidigare nämnts, att det är viktigt att kvaliteten på handläggningen av det initiala beslutet höjs och ges en ökad tyngd. Detta innebär också att utredningen anser att tvåårsomprövningen inte ska behöva ha någon annan roll än att pröva om det skett förändringar i de förhållanden som låg till grund för det tidigare beslutet, exempelvis förändringar i hälsotillståndet till följd av en framgångsrik rehabilitering eller ett konstaterande av en försämring som innebär ett ökat stödbehov. Tvåårsomprövningen ska inte ses som en kontrollstation som kan korrigera ett felaktigt initialt beslut. Detta är viktigt för trovärdigheten i Försäkringskassans handläggning. Det ska undvikas att en brukare onödigtvis drabbas av att assistansersättningen förändras på ett för honom eller henne oförutsägbart sätt. Det är också viktigt att Försäkringskassan genomför tvåårsomprövningar på ett enhetligt och korrekt sätt. Inspektionen för socialförsäkringen genomför en granskning av handläggningen av tvåårsomprövningar. De uppgifter utredningen fått ta del av under hand pekar på att det finns stora olikheter i handläggningen mellan olika LFC, i vissa fall kan det ifrågasättas om omprövningarna genomförs på ett rättssäkert sätt. Utredningen förutsätter att Försäkringskassan tar tillvara de synpunkter som kommer att lämnas av ISF när granskningen är slutförd.

Utredningen anser att de kontrollmöjligheter som Försäkringskassan har till sitt förfogande ska användas så effektivt som möjligt. Tidrapporter är ett instrument för kontroll och därför är det viktigt att de är ändamålsenligt utformade för detta. Utredningen har noterat att Försäkringskassan kommer att ta in samtliga tidrapporter vilket förstärker kontrollmöjligheterna jämfört med tidigare då ett betydande bortfall förelåg på grund av beviljade dispenser. Utredningen anser att den kontroll som ska göras av tidrapporter skulle kunna underlättas av ett IT-baserat system som, rätt utformat, också skulle kunna underlätta för både brukare, assistansanordnare och Försäkringskassan. I ett sådant system skulle automatiska kontroller kunna läggas in för att underlätta och effektivisera kontrollen och spara värdefull tid för handläggarna. För att tidrapporter ska kunna kontrolleras och ligga till grund för utbetalning fordras att de är fullständigt ifyllda. Även detta skulle kunna kontrolleras av ett väl utformat IT-baserat system.

### 13.3 Organisation och styrning

**Utredningens förslag:** Försäkringskassan ska tillföras medel för att kunna utveckla IT-baserade system för handläggningsstöd, uppföljning, statistik och systematisk kontroll av assistansersättningen.

**Utredningens bedömning:** 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. Förenklade metoder att beräkna antal assistans-timmar måste överges. Försäkringskassan ska till regeringen rapportera vilka åtgärder myndigheten vidtagit mot bakgrund av utredningens analys av handläggning och kontroll m.m. av ärenden om assistansersättning.

**Skäl för utredningens förslag:** Utredningen har uppmärksammat att de ändringar som föreslås innebär att Försäkringskassan får en långt bredare kontaktyta som kräver att effektiva IT-baserade system utvecklas för att sköta administrativa frågor kring ansökan, handläggning, statistik, analys och uppföljning, se även avsnitt 7.3. Även brukare och assistansanordnare kommer att möta nya krav på inrapportering av uppgifter som de idag inte behöver lämna. Mot denna bakgrund ser utredningen behov av ett utvecklingsarbete mot utvecklade IT-system som skulle kunna leda till en effektivisering och stöd för handläggarna av assistansersättningen men också till bättre statistik- och uppföljningssystem vilket i dag saknas hos myndigheten. Försäkringskassan behöver också ett IT-baserat system som möjliggör systematiska kontroller och effektiviserar samarbete mellan berörda myndigheter. För att möjliggöra ett sådant utvecklingsarbete behöver Försäkringskassan tillföras medel. Dessa ska ses som en investering av engångsnatur och motiveras både av en kvalitetshöjning och av en effektivisering av såväl handläggning som kontroll. Till dessa frågor återkommer utredningen i kapitel 14.

Utredningen har observerat att organiseringen av handläggningen inom olika LFC innebär olika grader av specialisering på assistansersättning. På vissa håll var handläggarna specialiserade och handlade fler ärenden i denna kategori än på andra LFC där hand-

läggarna endast handlade ett fåtal ärenden i denna kategori per år. De mest erfarna handläggarna ansåg i Statskontorets rapport att assistansersättning är en komplicerad ärendetyp och efterlyste mer stöd i handläggningen. Utredningen delar bedömningen att assistansersättningen innebär en komplicerad ärendehandläggning för Försäkringskassan som kräver en specialiserad kompetens. Försäkringskassan har i olika dokument själv tagit upp frågan om en koncentration av ärendehandläggning och utredningen finner en sådan förändring befogad. Den skulle kunna leda till större enhetlighet i handläggningen och möjliggöra en högre kompetens hos handläggarna och leda till en större säkerhet i bedömningarna.

Utredningen anser att det finns goda skäl att överväga en sådan förändring trots att assistansersättningen vid handläggningen innebär direktkontakter med den sökande och hembesök. Utredningen menar att det finns goda erfarenheter från andra myndigheter som koncentrerat och specialiserat ärendehandläggning där detta lett till en ökad effektivisering bl.a. genom ett mer utvecklat samarbete inom organisationen. En sådan myndighet är exempelvis Skatteverket. Utredningen ser även att Försäkringskassans samarbete med kommuner kan underlättas om handläggarna blir mer specialiserade och kan utveckla fördjupade kontakter med ansvariga inom kommunen. En mer koncentrerad handläggning ger långt bättre förutsättningar för en rättssäker handläggning som kräver kvalificerade och specialiserade handläggare. Dessa aspekter väger tyngre än en decentraliserad handläggning för att komma närmare sökanden, en organisatorisk lösning som prövats och som visat sig innebära problem. Sammantaget gör utredningen bedömningen att organiseringen till färre antal LFC kan medföra stora fördelar förutsatt att verksamheten ges goda planeringsförutsättningar och en ändamålsenlig resurstilldelning.

Utredningen anser att assistansersättningen, till skillnad från andra, mer rutinbetonade ärendekategorier, också behöver en mer specialiserad styrning och uppföljning. De mål som i dag gäller för alla ärendetyper i Försäkringskassan bör inte tillämpas för denna ärendekategori då de starkt prioriterar en snabb genomströmning av ärenden och inte premierar kontrollinsatser eller uppföljning av misstankar om tveksamheter. Utredningen anser att styrningens utformning kan vara en förklaring till att handläggningen förefaller ha blivit mer schabloniserad när det gäller beräkningar av stödbehovet, att tvåårsomprövningar har nedprioriterats, att tidrapporter tidigare har dispenserats i stor utsträckning och att misstankar om felaktigheter

inte alltid följs upp eller överlämnas till kontrollhandläggare. Styrningen och resurstilldelningen för handläggningen lokalt måste antas vara en bidragande orsak till de felaktiga betalningar som Försäkringskassans handläggning orsakat. Utredningen anser att detta är ett viktigt förbättringsområde och att det behövs en mer ärendespecifik styrning som betonar kvalitetsaspekterna i handläggningen. Utredningen anser också att det är viktigt att den lokala organisationens ansvar för handläggningen bättre kopplas samman med övriga delar av Försäkringskassan och att eventuella oklarheter i ansvarsfrågor för assistansersättningen behöver undanröjas.

Utredningen anser avslutningsvis att Försäkringskassan ska rapportera till regeringen vilka åtgärder som myndigheten vidtagit mot bakgrund av den analys som utredningen lämnat avseende brister i handläggning, kontroll, statistik, analys och uppföljning av assistansersättning.

# 14 Konsekvensanalys

## Inledning

Utredningen redovisar här identifierade konsekvenser av de förslag som presenteras i betänkandet. De förslag utredningen lägger avseende förtydliganden och följdändringar i regelverket konsekvensberäknas inte. För fullständighetens skull redovisas samtliga områden som ska kommenteras enligt gällande riktlinjer för konsekvensanalyser<sup>1</sup>. Detta görs även för de områden där förslagen inte bedöms ha någon påverkan.

### 14.1 Problemet

Av utredningens direktiv framgår att regeringen bedömer att det finns behov av att klarlägga hur stor del av kostnadsökningen inom assistansersättningen som kan hänföras till fusk, oegentligheter och överutnyttjande av assistansersättningen och av att få förslag till hur detta kan förhindras, se bilaga 1. Utredningens kartläggning och analys påvisar att förändringar behöver göras i regelverket för att stärka kontrollmöjligheterna och därigenom försvåra möjligheterna till fusk och överutnyttjande av assistansersättningen.

### 14.2 Förslagen

Utredningens förslag syftar till att komma till rätta med det fusk och överutnyttjande som konstaterats inom assistansersättningen. Förslagen innebär bl.a. olika åtgärder för att förbättra möjligheterna till kontroll och tillsyn, för att stärka Försäkringskassans

---

<sup>1</sup> Kommittéförordningen (1998:1474), 14–16 §§.

handläggning och kontroll samt underlätta informationsutbyte och samverkan mellan myndigheter.

### **Verksamheter enligt 23 § LSS**

Utredningens förslag tar i första hand sikte på förutsättningarna för tillstånd att anordna personlig assistans men har på förslag av Socialstyrelsen getts en generell utformning. Förslaget innebär alltså skärpta krav på den som ansöker om och beviljas tillstånd att bedriva verksamhet enligt 23 § LSS. Socialstyrelsen ges även utökade möjligheter att återkalla sådana tillstånd samt utöva tillsyn över verksamheterna.

Såväl kommunen som Försäkringskassan blir skyldiga att anmäla till Socialstyrelsen om de får kännedom om något som tyder på att ett tillstånd att bedriva verksamhet med personlig assistans kan ifrågasättas.

Dessa förslag förväntas leda till att inflödet av oseriösa och kriminella personer i assistansbranschen minskar. Dessutom ökar de den assistansberättigades trygghet och minskar risken för att han eller hon blir utnyttjad samt leder till bättre konkurrensvillkor inom branschen.

### **Anordnare av personlig assistans**

Anordnare av personlig assistans blir skyldiga att tillhandahålla all assistans som en assistansberättigad behöver, ett förslag som ska motverka osund konkurrens i branschen. De blir vidare skyldiga att på begäran av Försäkringskassan lämna uppgifter som har betydelse för Försäkringskassans tillämpning av bestämmelserna om assistansersättning och i den mån de är betalningsmottagare av assistansersättningen får de också en skyldighet att anmäla sådana ändrade förhållanden som påverkar rätten till eller storleken av assistansersättningen. I de fall de är mottagare av utbetalningen av assistansersättningen kan de också bli återbetalningsskyldiga (se mer under rubriken Försäkringskassans utbetalningar). Assistansanordnare ska även utan uppmaning lämna Försäkringskassan uppgifter om anställda personliga assistenter (se under den rubriken).

Förslagen innebär en ökad informationsskyldighet och utökat ansvar för assistansanordnarna gentemot Försäkringskassan, vilket är

ägnat att avskräcka från försök till fusk och stärka Försäkringskassans möjligheter till såväl kontroll som återkrav. De krav som ställs vad gäller ett utökad uppgiftslämnande gäller sådana uppgifter som företag använder i sin egen verksamhet och föranleder inte ökade krav på framtagande av uppgifter. Eventuella ökade kostnader för anordnares administration täcks av assistansersättningen.

### **Vårdnadshavare m.fl.**

Vårdnadshavare blir skyldiga att tillse att barnet får den vård, habilitering och utbildning som står till buds även om ekonomisk ersättning begärs för personlig assistans.

Vårdnadshavare, god man och förvaltare blir skyldiga att lämna uppgifter om faktiska förhållanden på heder och samvete och att anmäla sådana ändrade förhållanden som påverkar rätten till eller storleken av assistansersättningen.

Även ombud blir skyldiga att lämna uppgifter om faktiska förhållanden på heder och samvete.

Förslagen förväntas minska såväl oavsiktligt som avsiktligt undanhållande av information som kan påverka storleken av assistansersättningen och torde göra det svårare för personer som fuskar att undkomma ansvar.

### **De personliga assistenterna**

Utredningens förslag innebär att det i lagen anges vissa krav på den som anställs som personlig assistent vilka ska vara uppfyllda för att ersättning ska utgå. I de fall hushållsmedlemmar eller närstående anlitas som personliga assistenter utgår ersättning endast om assistenten är anställd av kommunen eller om brukaren samtycker till att assistansens utförande får inspekteras i bostaden. För att kontroll ska kunna ske av att kraven uppfylls blir den som anställer en personlig assistent skyldig att lämna kommunen respektive Försäkringskassan uppgifter om assistenten.

Förslagen är utformade för att försvåra några av de vanligaste fallen av observerat fusk. Förslagen ökar även den assistansberättigades trygghet och minskar risken för att han eller hon inte får den assistans som beviljats.

De krav som ställs vad gäller ett utökad uppgiftslämnande gäller sådana uppgifter som företag använder i sin egen verksamhet och föranleder inte utökade krav på framtagande av uppgifter. Eventuella ökade kostnader för anordnarens administration täcks av assistansersättningen.

### Myndighetssamverkan

Utredningen föreslår att kommuner och landsting ska bli skyldiga att anmäla även verksamhet med personlig assistans till Socialstyrelsen innan verksamhet påbörjas. Socialstyrelsen får härmed en samlad överblick av all verksamhet med personlig assistans. Kommuner blir också skyldiga att till Försäkringskassan anmäla när sådana insatser beviljas som kan påverka rätten till assistansersättning och om den får kännedom om något som tyder på att assistansersättning används till annat än personlig assistans.

Försäkringskassan får en utökad möjlighet att kontrollera inkomst-uppgifter för assistenter m.m. mot uppgifter hos Skatteverket. Kontrollerna ska ske systematiskt och således inte först då felaktigheter misstänks.

Förslagen förväntas öka möjligheterna att upptäcka fusk och felaktiga utbetalningar och därigenom avskräcka från försök till fusk. Den ökade risken för upptäckt förväntas också leda till att inflödet av oseriösa och kriminella personer i assistansbranschen minskar.

### Försäkringskassan

Försäkringskassan föreslås tillföras medel för att kunna betala för egna utredningar av opartiska specialister/konsulter och för att kunna utveckla IT-baserade system för handläggningsstöd, uppföljning, statistik och systematisk kontroll av assistansersättningen.

Införandet av IT-stöd innebär en initialkostnad av engångskaraktär men kan därefter förväntas minska felaktiga utbetalningar genom att kontroll av all tidredovisning kan genomföras effektivt med IT-stöd och att handläggare således inte längre behöver utföra sådana uppgifter. Med ett utvecklat IT-stöd ges vidare möjligheter till systematiska kontroller, bl.a. genom samkörningar i avsikt att upptäcka misstänkt fusk. Samtidigt ökar förutsättningarna för



samarbete med andra myndigheter i syfte att upptäcka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.

### **Försäkringskassans utbetalningar**

Utredningens förslag innebär att möjligheten att utbetala assistansersättning till annan än den försäkrade själv och till kommunen begränsas till att endast medge utbetalning till den som har gällande tillstånd av Socialstyrelsen att bedriva yrkesmässig verksamhet med personlig assistans. Utredningens förslag utökar den krets Försäkringskassan kan återkräva felaktigt utbetald assistansersättning från till att avse även vårdnadshavare, annan ställföreträdare för den försäkrade samt assistansanordnare till vilka assistansersättning betalats ut.

Utredningens förslag innebär vidare att retroaktiv assistansersättning framöver endast ska utbetalas om den anmälts i förväg och redovisats löpande till Försäkringskassan.

Förslagen ökar Försäkringskassans kontrollmöjligheter och förväntas minska de felaktiga utbetalningarna. De förväntas också öka Försäkringskassans möjlighet att få tillbaka felaktigt utbetald ersättning. Förslagen innebär också en viss lättnad i återkravshänseende för den assistansberättigade i de fall återkravet uppkommit till följd av någon annans oriktiga handlande.

### **Övriga bestämmelser**

Utredningen föreslår också förtydligande av vissa bestämmelser samt komplettering av överklagandebestämmelser och följdändringar. Dessa förslag har inga självständiga konsekvenser.

#### **14.2.1 Alternativa lösningar**

Utredningens direktiv ger tydliga signaler att överväga om kontrollsystemet för assistansersättningen behöver stärkas och, om så krävs, lägga de författningsförslag som kan vara nödvändiga. Utredningens kartläggning och analys visar att kontrollsystemet behöver stärkas och att detta endast kan uppnås genom vissa ändringar i regelverket för assistansersättningen.

När det gäller utformningen av författningsförslagen har utredningen utgått från det nu gällande regelverket på området. I de fall där olika alternativa regleringar har övervägts redovisas dessa i betänkandet. Förslagen har diskuterats med brukarorganisationerna och företrädare för assistansanordnarna har hörts om hur de ser på de frågor utredningen har att ta ställning till. Båda grupperna uttrycker stöd för nödvändigheten av att minska möjligheterna för oseriösa aktörer att fuska eller överutnyttja assistansersättningen. Utredningen har samrått med berörda myndigheter beträffande författningsförslagets utformning.

Om förslagen inte genomförs är utredningens bedömning att nuvarande problem kommer att kvarstå och troligen förvärras.

#### 14.2.2 **Bedömning av regleringen i förhållande till de skyldigheter som Sverige har genom medlemskapet i EU**

Författningsförslagen är utformade i enlighet med gällande krav för medlemsländer inom EU.

#### 14.2.3 **Ikraftträdande**

Utredningen föreslår ikraftträdande den 1 juli 2013, vilket bedöms vara den tidigaste möjliga tidpunkten med hänsyn till de förberedelser som behövs.

#### 14.2.4 **Informationsinsatser**

Utredningen ser behov av informationsinsatser till följd av de förslag som läggs. Denna information måste utformas så att den når både brukare, assistansanordnare och andra berörda. Mot bakgrund av att målgruppen för assistansersättning är personer med funktionshinder behöver informationen utformas i enlighet med deras behov. Informationen behöver även ges på andra språk. Ansvarig för att detta sker är Försäkringskassan som ansvarig myndighet. Dessa informationsinsatser får anses ingå i Försäkringskassans nuvarande uppdrag och bör därför finansieras inom ramen för myndighetens förvaltningsanslag.

### 14.2.5 Konsekvenser för brottsligheten

Assistansersättningen har i ett antal fall utnyttjats för avancerad ekonomisk brottslighet. De förslag som utredningen lägger fram har som syfte att försvåra och i största möjliga utsträckning förebygga fusk, oegentligheter och överutnyttjande av assistansersättning. Förslagen syftar även till att underlätta upptäckt av fusk, oegentligheter och överutnyttjande av assistansersättning. Myndigheterna Försäkringskassan och Socialstyrelsen föreslås få ett starkare mandat och utökade kontrollmöjligheter samt bättre möjligheter till samarbete med Skatteverket samt delta i informationsutbyte i syfte att försvåra för brottsligheten och underlätta upptäckt och beivrande av brott.

Förbättrade kontrollmöjligheter och ökade insatser i detta avseende kan förväntas öka antalet polisanmälningar på kort sikt. På längre sikt förväntas inflödet av oseriösa och kriminella personer i assistansbranschen kunna minska och därmed förväntas också brottsligheten minska och antalet polisanmälningar stabiliseras. Sammantaget kan förslagen förväntas innebära ett mer effektivt brottsförebyggande arbete.

## 14.3 Offentligt åtagande

### 14.3.1 Prövning av offentliga åtaganden

Förslagen varken utökar eller minskar det offentliga åtagandet och utgår från nuvarande ansvarsfördelning mellan staten, kommunsektorn och den privata sektorn.

### 14.3.2 Konsekvenser för statliga myndigheter

Förslagen innebär en förstärkt myndighetsroll för Försäkringskassan och Socialstyrelsen. Båda myndigheterna ges ett starkare mandat syftande till att öka kontrollmöjligheterna och härigenom försvåra fusk, oegentligheter och ett överutnyttjande av assistansersättning. Vilka kostnader detta förväntas leda till redovisas i avsnitt 14.6.

Förslagen förväntas inledningsvis leda till en mindre ökning av antalet anmälda brott, vilket innebär en viss ökad belastning på rättsväsendet. Förslagen bör emellertid också innebära att det

underlag som ska ligga till grund för brottsutredningar kommer att hålla en högre kvalitet vilket minskar rättsväsendets kostnader. Den brottsförebyggande effekten bör på längre sikt bidra till ett minskat antal brott. Den ringa ökade belastningen som kan uppkomma inledningsvis torde rymmas inom befintliga anslag.

#### 14.3.3 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Förslagen utgår från nuvarande ansvarsfördelning och ålägger inte kommunsektorn nya åtaganden som ska finansieras.

#### 14.3.4 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Utredningen lägger inga förslag som påverkar sysselsättningen och offentlig service i olika delar av landet men gör en bedömning som innebär att utredningen delar Försäkringskassans redovisade uppfattning att en koncentration av ärendehandläggningen skulle kunna bidra till en ökad enhetlighet och rättssäkerhet<sup>2</sup>.

Inledningsvis bedöms Försäkringskassans verksamhet behöva förstärkas med ett antal årsarbetskrafter för att förbättra såväl handläggning som kontroll av assistansersättningen. Vilka kostnader detta förväntas leda till redovisas i avsnitt 14.6.

### 14.4 Näringslivet

#### 14.4.1 Konsekvenser för företag och andra enskilda

De krav som ställs i dag på företag inom assistansbranschen är lika utformade oavsett företagets storlek<sup>3</sup>. Utredningens förslag ändrar inte på detta förhållande. De krav som ställs vad gäller ett utökat uppgiftslämnande gäller sådana uppgifter som företag använder i sin egen verksamhet och föranleder inte utökade krav på framtagande av uppgifter.

---

<sup>2</sup> Försäkringskassan, svar på regeringsuppdrag angående hur säkerheten och enhetligheten vid beslut om assistansersättning utvecklas, s. 2–3. Dnr 041762-2010-FPSS.

<sup>3</sup> Se avsnitt 4.8 där bl.a. branschens struktur redovisas.

De problem utredningen konstaterat inom assistansbranschen föranleder en skärpning av regelverket syftande till en bättre kontroll. Det är konstaterat att branschen expanderar snabbt till följd av goda vinstmöjligheter och att en svag kontroll och liten risk för upptäckt vid fusk har attraherat organiserad brottslighet och oseriösa företag. Utredningens förslag syftar till att försvåra och underlätta upptäckt av fusk och oegentligheter. Branschföreträdare och företrädare för brukarorganisationerna är positiva till förslag som leder till en sund konkurrens inom branschen.

De ökade krav på uppgiftslämnande som utredningen föreslår ska inte försvåra för brukare eller anordnare utan leda till en effektivisering av uppgiftslämnande genom IT-system med enkla administrativa lösningar. I schablonersättningen ingår redan medel för att täcka administrationskostnader.

## **14.5 Allmän hänsyn**

### **14.5.1 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män**

Utredningen ser inte att förslagen påverkar jämställdheten mellan kvinnor och män.

### **14.5.2 Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen**

Utredningen ser inte att förslagen påverkar möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

### **14.5.3 Konsekvenser för personlig integritet**

Förslagen beträffande ett ökat uppgiftslämnande avser inte uppgifter av integritetskänslig natur.

## 14.6 Effekter på kostnadsutvecklingen

### *Inledning*

I detta avsnitt redovisas vilka effekter utredningens förslag förväntas ha på kostnadsutvecklingen inom assistansersättningen. Som redovisats tidigare är de åtgärder som föreslås ägnade att ge en snabb effekt när det gäller att motverka fusk, felaktiga utbetalningar samt överutnyttjande. Flera förslag syftar till att stärka mandaten för Försäkringskassan respektive Socialstyrelsen och att höja kvaliteten på handläggning och kontroll. När det gäller övervältring av kostnader mellan staten och kommuner och landsting bedöms inte utredningens förslag få effekter på kostnadsutvecklingen. Inget av utredningens förslag läggs fram med någon allmänt kostnadsbegränsande målsättning som grund.

Denna inriktning på utredningens förslag får till följd att det främst uppstår effekter för sådana kostnader som sammanhänger med fusk, oegentligheter och överutnyttjande. Vid bedömningen av dessa effekter erinrar utredningen återigen om svårigheterna att dra en klar gräns mellan fusk och överutnyttjande.

Den prognos av anslagsutvecklingen som regeringen har lämnat i budgetpropositionen för år 2012 antas av utredningen vara finansierad och är därmed en utgångspunkt för utredningen vid bedömningen av effekterna av utredningens förslag<sup>4</sup>. I prognosen ingår inte kommunernas kostnader för de 20 första timmarna per vecka. Utredningen har beräknat storleken på dessa kostnader för att få en prognos för den totala kostnadsutvecklingen för assistansersättningen. För åren 2016–2017 finns ingen publicerad prognos utan den har beräknats som en linjär framskrivning av prognosen för åren 2013–2015. Denna av regeringen framtagna prognos får därmed också tjäna som ett så kallat noll-alternativ som illustrerar kostnadsökningen i det fall att utredningens förslag inte genomförs.

---

<sup>4</sup> Prop. 2011/12:1

*Effekter av utredningens förslag*

Förslagen innebär bl.a. olika åtgärder för att förbättra möjligheterna till kontroll och tillsyn, för att stärka Försäkringskassans handläggning samt underlätta informationsutbyte och samverkan mellan myndigheter. I flera fall innebär förslagen och bedömningarna att det regelverk som finns på området förtydligas och att nödvändigheten av en korrekt tillämpning betonas medan andra förslag innebär materiella förändringar. Vissa förslag innebär att mandaten stärks och utökas för myndigheterna samtidigt som en effektiv samverkan mellan berörda myndigheter möjliggörs. På grund av utformningen av förslagen uppkommer inga stora kostnader i samband med ett genomförande men förslagen kan tillsammans förväntas leda till en mer rättssäker handläggning och en effektivare kontroll. Försäkringskassan har i dag inom ramen för sitt förvaltningsanslag medel för handläggning och kontrollinsatser givet nuvarande tillämpning av regelverket. Socialstyrelsen genomför i dag i sin tillståndsprövning vissa delar av utredningens förslag men myndigheten ges genom förslagen ett utökat uppdrag. Utredningen kostnadsberäknar och redovisar endast kostnader för tillkommande uppgifter för myndigheterna vilka direkt följer av förslagen och utredningen gör ingen kostnadsberäkning för någon allmän kvalitetshöjning av handläggning och kontroll.

När det gäller redovisningen av kostnader för förslagen är det svårt att särskilja kostnader för respektive förslag eftersom de är utformade på ett sätt som innebär att de är integrerade och samverkar med varandra. Detta förhållande gör det också svårt att prioritera mellan dem. Mot bakgrund av dessa förhållanden redovisar utredningen kostnaderna för och effekterna av förslagen samlat.

Utredningen bedömer att förslagen främst kommer att få direkta effekter på utvecklingen av fusk, felaktiga utbetalningar och överutnyttjande inom assistansersättning och uppskattas komma att dämpa kostnadsutvecklingen men kostnaderna kommer inte att minska i förhållande till dagens nivå (år 2011)<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Assistansersättningen finansieras både av staten respektive kommunerna (de första 20 timmarna). Utredningens förslag får effekter för den sammanlagda kostnaden men i den statsfinansiella kalkylen redovisas endast effekterna för statsbudgeten, se avsnitt 14.6.2. För år 2011 beräknas den totala utgiften till 25,3 miljarder kronor varav statens andel uppgår till 20,2 miljarder kronor.

Utredningen gör även bedömningen att förslagen kan leda till indirekta effekter, bl.a. som en följd av att Försäkringskassans handläggning och kontroll stärks genom utredningens förslag. Socialstyrelsens utökade mandat kommer att kunna innebära att oseriösa aktörer inte längre finner assistansersättningen lika intressant för sin verksamhet, en effekt som bedöms kunna leda till ett minskat fusk. Försäkringskassan kan, oaktat utredningens förslag, genom en effektivare handläggning redan med stöd av dagens regler minska risken för att assistansersättning utbetalas felaktigt och därmed även minska kostnaderna. Effekterna av utredningens förslag vad gäller kvaliteten på handläggningen och kontrollverksamheten är beroende av vilka vägval Försäkringskassan gör när det gäller att använda de möjligheter som öppnas genom utredningens förslag. Detta förhållande gör det vanskligt att bedöma hur stor effekt utredningens förslag kommer att ge och i vilken takt de kommer att kunna mätas.

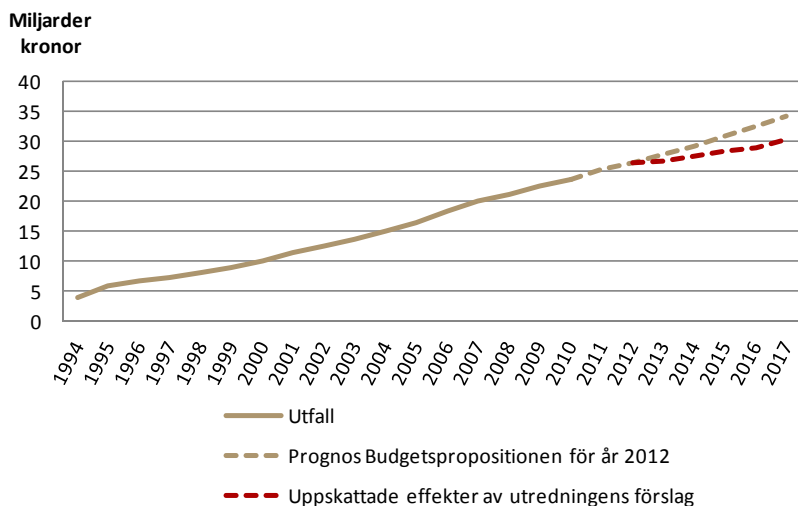
Andra förslag som utredningen lägger fram beträffande en utökad anmälningsplikt bedöms kunna ge direkta effekter som skulle kunna påverka överutnyttjandet och samma förhållande gäller även för de förslag som syftar till ett ökat myndighets-samarbete. Vidare är utredningens bedömning att Försäkringskassan genom en klagörande informationsinsats kan minska riskerna för ett oavsiktligt överutnyttjande av assistansersättning både av brukare och av assistansanordnare. Utredningen gör bedömningen att det är mycket svårt att samlat bedöma storleken på dessa effekter men menar att de sammantaget stöder en kostnadsdämpande utveckling.

De förslag som utredningen lägger fram innebär att kostnads-utvecklingen kommer att dämpas men kostnaderna bedöms inte understiga den nuvarande nivån. En försiktig uppskattning är att effekten av utredningens förslag årligen kommer att uppgå till cirka 3 procent av kostnaderna för år 2010 som en helårseffekt efter det att förslagen genomförts och hunnit tillämpas ett antal år. Denna effekt grundas både på att förekomsten av fusk och felaktiga utbetalningar minskar samtidigt som överutnyttjandet också kommer att minska till följd av en högre kvalitet i Försäkringskassans handläggning. Utredningen gör dock bedömningen att ett genomförande av förslagen inledningsvis kan få en något större effekt som grundas på en ökad upptäckt av fusk samtidigt som ansökningarna från oseriösa aktörer fortfarande kan vara betydande för att därefter avta. Denna bedömning innebär att effekten under åren 2013 och 2014 uppgår till cirka 4 procent per år inkluderat halvårs-



effekten för år 2013. Effekterna skulle således innebära att kostnaden för assistansersättningen<sup>6</sup> år 2013 beräknas till 0,9 miljarder kronor lägre än vad som regeringen prognostiserat för år 2013. Under de följande åren uppskattas kostnaden vara 1,9 miljarder kronor lägre än prognosen för år 2014, 2,6 miljarder kronor lägre år 2015, 3,5 miljarder kronor lägre år 2016 och 3,8 miljarder kronor lägre år 2017. Effekterna för statens utgifter avseende assistansersättningen redovisas närmare i avsnitt 14.6.2 under rubriken *Anslag 4:4 Kostnader för statlig assistansersättning (UO 9)*.

**Diagram 14.1** Assistansersättningens kostnader, utfall 1994-2010 samt prognoser 2011-2017



Källa: Försäkringskassan, Budgetpropositionen för 2012, utredningens uppskattning

### 14.6.1 Finansiella kalkyler

#### Statsfinansiell kalkyl

Den statliga assistansersättningen är skattefinansierad. Den prognos av anslagsutvecklingen som regeringen har lämnat i budgetpropositionen för år 2012 antas av utredningen vara finansierad och är därmed utredningens utgångspunkt i den statsfinansiella kalkylen.

<sup>6</sup> Avser både statens och kommunernas kostnader för assistansersättning.

För åren 2016–2017 finns ingen publicerad prognos utan den har beräknats som en linjär framskrivning av prognosen för åren 2013–2015.

#### *Anslag 4:4 Kostnader för statlig assistansersättning (UO 9)*

De förslag som utredningen lägger fram innebär att den av regeringen redovisade utvecklingen för anslaget *Kostnader för statlig assistansersättning* (UO 9) kommer att dämpas till följd av utredningens förslag. Utgiftsnivån för anslaget bedöms dock inte bli lägre än dagens nivå till följd av utredningens förslag.

Utredningen gör bedömningen att ett genomförande av förslagen efter ett antal år kan ha nedbringat fusk och felaktiga utbetalningar till en nivå innebärande att den av utredningen uppskattade nedre gränsen i intervallet för omfattningen av fusk kan vara nådd<sup>7</sup>. En grund för denna bedömning är att varje upptäckt fuskfall inom assistansersättningen rör stora belopp. Det innebär att även relativt få ärenden per år får betydelse för utvecklingen. För år 2013 beräknas endast en halvårseffekt till följd av ikraftträdandet av utredningens förslag. Dessa bedömningar innebär att anslaget *4:4 Kostnader för statlig assistansersättning* (UO 9) uppskattas till 0,7 miljarder kronor lägre än regeringens prognos för år 2013, 1,4 miljarder kronor lägre än prognosen för år 2014, 2,0 miljarder kronor lägre än prognosen för år 2015, 2,6 miljarder kronor lägre än prognosen för år 2016 och 3,1 miljarder kronor lägre än prognosen för år 2017<sup>8</sup>.

#### *Anslag 2:2 Försäkringskassan (UO 10) samt lån i Riksgälden*

Utredningen bedömer att Försäkringskassan behöver ytterligare resurser för att kunna utveckla ett ändamålsenligt IT-baserat system som stödjer handläggning, analys och kontroll, utbetalning och uppgiftslämnande och som svarar mot de krav som utredningens förslag och bedömningar innebär. Försäkringskassan har påbörjat en begränsad teknisk utveckling av statistiksystemet för assistansersättningen och har avsatt 4,5 miljoner kronor för denna

<sup>7</sup> Utredningen redovisar en bedömning av omfattningen av fusk och felaktiga utbetalningar som uppskattas ligga inom intervallet 9–15 procent av assistansersättningen för år 2010.

<sup>8</sup> Avser endast den statliga delen av assistansersättningen.

utveckling. Utredningen menar att den planerade utvecklingen av statistiksystemet inte alls kan anses tillgodose de förslag som utredningen nu lägger fram då myndigheten inte kunnat ta hänsyn till de nya krav ett genomförande av utredningens förslag ställer. Utredningen uppskattar mot denna bakgrund att 20 miljoner kronor behöver tillföras för att få till stånd ett bredare IT-baserat system som kan stödja handläggning, kontroll, uppföljning, uppgiftslämnande och utbetalningar. Detta tillskott bör finansieras genom lån i Riksgälden under åren 2013–2015. I beräkningarna har utredningen antagit ett amorteringslån med en löptid om 10 år och en ränta på 2,5 procent. Driften av det nya IT-baserade systemet bedöms rymmas inom det nuvarande förvaltningsanslaget.

Försäkringskassans förvaltningsanslag innehåller, som tidigare nämnts, i dag resurser avsedda för handläggning och kontroll av assistansersättning. Den nuvarande personalramen för assistansersättning uppgår enligt Försäkringskassan till 197 årsarbetskrafter men är i dag inte fullt bemannad. Vakanserna uppgår till 25 procent av ramen men rekrytering pågår enligt uppgift. Utredningens förslag avseende behovet av en kvalitetshöjning av det initiala beslutet medför endast en marginell kostnadsökning. Utredningen bedömer att Försäkringskassan, även med en full bemanning, behöver förstärkning under de inledande tre åren på grund av att utredningens förslag sannolikt leder till ökade kostnader för handläggning och kontroll av assistansersättningen innan det IT-baserade systemet är infört. Försäkringskassan behöver därför tillfälligt tillföras medel motsvarande 50 årsarbetare för att intensifiera och förbättra handläggningen och kontrollen av assistansersättningen enligt utredningens bedömning. Utredningen beräknar kostnaden för en årsarbetare till i genomsnitt 600 000 kronor per år, varav cirka 500 000 kronor i genomsnitt avser lönekostnader inklusive arbetsgivaravgifter. Det rekryteringsarbete som Försäkringskassan behöver genomföra kan leda till ökade kostnader men utredningen bedömer att de bör rymmas inom ramen för nuvarande förvaltningsanslag. Utredningen bedömer att Försäkringskassan totalt behöver tillföras 15 miljoner kronor<sup>9</sup> för åren 2013 och 2016 och 30 miljoner kronor per år<sup>10</sup> för åren 2014 och 2015. Ett ändamålsenligt IT-baserat system förväntas effektivisera handläggning och kontroll vilket uppskattas innebära att resurserna för handläggning

<sup>9</sup> Lönekostnader m.m. för 25 årsarbetare (50 årsarbetare under ett halvår) à 600 000 kronor.

<sup>10</sup> Lönekostnader m.m. för 50 årsarbetare à 600 000 kronor.

och kontroll bör kunna återgå till den nuvarande nivån då systemet är infört. Utredningen bedömer att en förstärkning av handläggningsresursen under begränsad tid inte ska leda till avvecklingskostnader för Försäkringskassan.

Försäkringskassan bör även tillskjutas medel för att kunna komplettera beslutsunderlaget med opartiska utredningar, t.ex. från specialistläkare, sjukgymnaster och arbetsterapeuter. Dessa resurser ska inte användas av Försäkringskassan för att allmänt höja kvalitetsnivån för utredningarna. Medlen ska användas för att, när så erfordras, köpa utredningar från externa konsulter eller för att finansiera intern kompetens inom Försäkringskassan, eller en kombination. Som redovisats tidigare gäller det främst fall där betydande osäkerhet råder och där det kan finnas misstankar om att den sökande simulerar eller överdriver sina stödbehov samt där specialiststöd kan behövas eller fall där medicinsk historia helt saknas. Utredningen bedömer att Försäkringskassan behöver medel för att köpa cirka 100 utredningar per år avseende framför allt nyansökningar. I genomsnitt uppskattas kostnaden till cirka 20 000 kronor per utredning. Mot bakgrund av den tidigare bristfälliga handläggningen och kontrollen bedömer utredningen att Försäkringskassan under två år efter införandet av utredningens förslag behöver köpa utredningar även vid tvåårsomprövningar. Utredningen gör bedömningen att detta behov kommer att avklinga då kvaliteten på det initiala beslutet höjts. Antalet uppskattas för år 2013 (halvårseffekt) gälla cirka 150 ärenden och för år 2014 cirka 200 ärenden för att därefter avta. Försäkringskassans kostnader för utredningar bedöms uppgå till 4 miljoner kronor<sup>11</sup> år 2013, till 6 miljoner kronor<sup>12</sup> år 2014 och därefter 2 miljoner kronor per år.

#### *Anslag 7:1 Socialstyrelsen (UO 9)*

Socialstyrelsen får utökat mandat för tillståndsgivning och tillsyn av bl.a. verksamheter som bedriver personlig assistans. Förslagen innebär att Socialstyrelsen delvis tillförs nya arbetsuppgifter men även att myndigheten ges en starkare grund för den tillståndsprövning som redan utförs. För en tillfredsställande tillståndsgivning, uppföljande granskning och tillsyn bedömer utredningen att Socialstyrelsen

---

<sup>11</sup> 200 utredningar (50+150) x 20 000 kronor

<sup>12</sup> 300 utredningar (100+200) x 20 000 kronor

behöver tillföras resurser om 2,5 årsarbetare. Dessa resurser syftar till att kompensera för de tillkommande arbetsuppgifter som Socialstyrelsen inte utför i dag. Vidare bedöms att Socialstyrelsen och Skatteverket behöver bygga upp ett samarbete för att säkerställa korrekta bedömningar av tillståndsansökningar i vad avser ekonomiska och finansiella frågor. För detta samarbete tillförs Socialstyrelsen inte särskilda medel då denna insats bedöms vara marginell och kan anses ligga inom ramen för myndighetens uppgift.

Utredningen bedömer att Socialstyrelsen bör tillföras 1,5 miljoner kronor för tillståndsgivning och uppföljande granskning av tillståndspliktiga verksamheter enligt LSS inkl. personlig assistans samt tillsyn. Utredningens bedömning baseras på uppskattningen att:

- antalet tillståndspliktiga verksamheter enligt LSS inkl. personlig assistans uppgår till cirka 2 000 befintliga verksamheter vilket inkluderar 250 nya ärenden per år
- verksamheterna granskas vartannat år med start år 2014
- arbetsinsatsen motsvarar en halv arbetsdag per ärende i genomsnitt
- kostnaden per årsarbetare har uppskattats till i genomsnitt 600 000 kronor.

#### *Skatteverket*

Utredningen har funnit att Skatteverkets inkomster och utgifter inte påverkas av utredningens förslag.

#### *Utredningens samlade bedömning*

De förslag utredningen lägger fram kommer inte att innebära att utgifterna för anslaget *4.4 Kostnader för statlig assistansersättning* (UO 9) kommer att vara lägre än den nuvarande nivån (år 2011). Däremot bedöms de kunna dämpa den prognostiserade ökningstakten. De utgiftsökningar av förvaltningsanslagen som föreslås mot bakgrund av förslagen understiger väsentligt storleken på den kostnadsdämpning som utredningens förslag förväntas leda till.

Tabell 14.1 Statsfinansiell kalkyl 2013-2017, mnkr

	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg</b>					
<b>4:4 Kostnader för statlig assistansersättning</b>					
Regeringens prognos <sup>1</sup>	22 202	23 443	24 712	25 962	27 217
Uppskattning mot bakgrund av utredningens förslag	21 508	21 996	22 700	23 386	24 076
Skillnad jämfört med prognos	-694	-1 447	-2 012	-2 576	-3 141
<b>7:1 Socialstyrelsen</b>					
Ökad tilldelning till följd av utredningens förslag	0,8	1,5	1,5	1,5	1,5
<b>Utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp</b>					
<b>2:2 Försäkringskassan</b>					
Ökad tilldelning till följd av utredningens förslag	19	36	32	17	2
<i>Anläggningstillgångar</i>	0	0	0	2,5	2,5
<i>Handläggning m.m.</i>	15	30	30	15	0
<i>Köp av utredningar</i>	4	6	2	2	2
<b>Statsskuldräntor<sup>2</sup></b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,5</b>
<b>RGK nettoutlåning<sup>2</sup></b>	<b>5</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>-2</b>	<b>-2</b>
<b>Total förändring jämfört med prognos</b>	<b>-669</b>	<b>-1 400</b>	<b>-1 973</b>	<b>-2 558</b>	<b>-3 137</b>

1 Prognos för åren 2013-2015 enligt budgetpropositionen för år 2012 samt linjär framskrivning av utvecklingen för åren 2016-2017.

2 Utveckling av IT-baserat system. Beräkningarna är baserade på 10 års amortering från och med år 2016 till 2,5 procents ränta.

### Kommunalekonomisk kalkyl

Kommunernas ansvar förändras inte med utredningens förslag. En effekt som kan uppkomma är att färre personer beviljas assistansersättning och att en del av dessa då kan behöva insatser från kommunen. En sådan förändring kan leda till lägre respektive högre kostnader för kommunen. De eventuella ökade kostnaderna för kommunerna uppstår till följd av den rådande ansvarsfördelningen vad gäller personlig assistans och inte som en konsekvens av utredningens förslag i sig. Därav följer att en sådan effekt inte heller ska föranleda att kommunerna kompenseras för denna eventuella kostnadsökning.

## Landstingsekonomisk kalkyl

Landstingens intäkter och utgifter uppskattas inte förändras till följd av utredningens förslag. En eventuell, tänkbar effekt som skulle kunna uppstå till följd av utredningens problembeskrivning gällande övervältring av kostnader mellan kommunsektorn och staten, är att Försäkringskassan fortsättningsvis inte beviljar assistansersättning för insatser som inte kan betecknas som egenvård.

## Företagsekonomisk kalkyl

Utredningens förslag förändrar inte assistansanordnares förutsättningar att bedriva verksamheten utan är ägnade att försvåra och förhindra fusk och överutnyttjande och motverka oseriösa företag. Minskad byråkrati och ett förbättrat IT-baserat system för uppgiftslämnande bedöms väga upp de skärpta kraven. Eventuella ökade kostnader för anordnares administration täcks av assistansersättningen.

## 14.7 Samhällsekonomisk bedömning

Den ökade kontrollen och förbättrade möjligheter till ökad samverkan mellan myndigheter kommer troligen att medföra att fler fuskärenden och felaktiga utbetalningar kommer att upptäckas vilket initialt kan leda till ökade kostnader för rättsväsendet. Denna effekt får dock bedömas avta när fusket nedbringas. Försäkringskassans förbättrade information om assistansersättningen kommer att leda till att färre personer av misstag överutnyttjar assistansersättningen. På sikt uppskattas fusket och felaktiga utbetalningar inom assistansersättningen komma att minska vilket sannolikt kommer att påverka förekomsten av fusk och felaktiga utbetalningar även i andra bidragssystem. Även bokförings- och skattebrotten torde minska.

Funktionshindrades rätt till personlig assistans eller deras rätt att bestämma om denna påverkas inte av utredningens förslag. Legitimiteten för reformen kommer troligen att förstärkas. Både handläggningen av assistansersättningen och utförandet av assistansen kommer att bli mer rättssäker för brukarna än vad den är i dag.

Socialstyrelsens tillståndsprovning och uppföljning bedöms leda till att oseriösa assistansanordnare förhindras att driva verksamhet, vilket i sin tur leder till bättre konkurrensförhållanden inom branschen.

Den samhällsekonomiska bedömningen är att utredningens förslag kommer leda till en vinst för samhället, avseende både resursinsatser och effekter. De resurser som Försäkringskassan och Socialstyrelsen behöver för att på ett tillfredsställande sätt tillgodose förslagen är betydligt lägre än de positiva effekter som förväntas. Dessa innebär, som tidigare nämnts, bl.a. förbättrad rätts-säkerhet, minskad brottslighet och en dämpad kostnadsutveckling för assistansersättningen.



# 15 Författningskommentar

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

### 8 §

Utredningens överväganden finns i avsnitt 12.10. Bestämmelsen i paragrafens tredje stycke är ny. Genom bestämmelsen införs en skyldighet för vårdnadshavare för ett barn som omfattas av lagens personkrets att tillse att barnet får den vård, habilitering och utbildning som står till buds även om ekonomisk ersättning begärs för personlig assistans.

Bestämmelsen är osanktionerad, men kan aktualisera en fördjupad utredning om barnets funktionshinder och stödbehov. Om utredningen visar på behov hos barnet som inte tillgodoses genom personlig assistans ska anmälan göras enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

### 9 a §

Paragrafens tredje stycke upphävs. Jfr 9 c och 9 d §§.

### 9 c §

Utredningens överväganden finns i avsnitt 12.6. Paragrafen är ny och ersätter delvis nuvarande 9 a § tredje stycket.

Paragrafen innebär att ekonomiskt stöd inte lämnas till kostnader för personlig assistans om de personer som utför assistansen inte uppfyller vissa krav. Till bestämmelsen kopplas en uppgiftsskyldighet för arbetsgivaren i 9 e § som möjliggör kontroll av att assistenterna uppfyller kraven.

Till skillnad från kraven i nuvarande 9 a § tredje stycket gäller kraven oavsett vem som är arbetsgivare för assistenten. För den assistans som har utförts av assistenter som inte uppfyller kraven i denna paragraf (eller som inte är anmälda i enlighet med 9 e §) lämnas således inget ekonomiskt stöd oavsett om assistansen har köpts av en anordnare eller drivits i egen regi av den assistansberättigade.

*Första punkten* innebär att det inte längre är möjligt att vara såväl personlig assistent som god man, förvaltare eller ombud för en assistansberättigad som har fyllt 18 år. Bestämmelsen är avsedd att förhindra de intressekonflikter som kan uppkomma.

*Andra punkten* motsvarar tidigare 9 a § tredje stycket 2, förutom att inskränkningen utökas till att gälla oavsett i vilken form assistansen anordnas. Allt arbete som utförs som personlig assistent ska tas med vid beräkningen av arbetad tid, oavsett för vilken brukare arbetet är utfört.

*Tredje punkten* innebär att personer under 18 år inte får anlitas som personliga assistenter. Arbete som personlig assistent torde på grund av arbetets karaktär och innehåll ofta vara ett arbete som enligt arbetsmiljöröregler inte ska utföras av minderåriga.

*Fjärde punkten* innebär att den som saknar arbetsförmåga inte får anlitas som personlig assistent. Bestämmelsen är främst avsedd att ge kommunen en grund för att agera då en uppgiven assistent knappast bedöms kunna utföra något assistansarbete och fusk alltså kan misstänkas. Så kan fallet vara t.ex. om den som anges som assistent själv är sjuklig eller funktionshindrad eller har uppnått mycket hög ålder. Det är inte meningen att kommunen ska utreda alla assistenters arbetsförmåga, utan endast på förekommen anledning.

*Femte punkten* innebär att personer bosatta utanför Europeiska unionen (EU) och Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) inte får anlitas som personliga assistenter. Begränsningen är motiverad av kontrollskäl. Bosättningsbegreppet svarar i huvudsak mot vad som gäller vid tillämpning av folkbokföringslagen (1991:481). Det innebär att den enskilde ska anses bosatt där han eller hon har sitt egentliga hemvist. Bestämmelsen innebär inget hinder för att personer från länder utanför EU/EES flyttar till Sverige för att ta anställning som personlig assistent förutsatt att tillämpliga regler om arbets- och uppehållstillstånd följs.

Någon motsvarighet till den i 51 kap. 16 c § socialförsäkringsbalken upptagna undantagsmöjligheten föreslås inte för kommunens del, då kommunen har möjlighet att ge ut ersättning med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453) om så skulle anses befogat.

## 9 d §

Utredningens överväganden finns i avsnitt 12.7. Paragrafen är ny och innebär en skyldighet för en assistansberättigad som vill ha en närstående eller någon som han eller hon lever i hushållsgemenskap med som personlig assistent utan att denne är anställd av kommunen att samtycka till att kommunen och Socialstyrelsen får inspektera utförandet av assistansen i hans eller hennes bostad. Andra stycket innehåller en precisering av vilka som i denna bestämmelse avses med närstående.

Skulle det vara fler än den assistansberättigade som bor i bostaden – t.ex. den tilltänkta assistenten – vilar ansvaret på den assistansberättigade att förvissa sig om att det inte finns några hinder mot inspektion.

Om den assistansberättigade utan giltig anledning vägrar tillträde för inspektion kan ersättningen dras in eller sättas ned med stöd av 27 b §. Beträffande giltig anledning, se kommentaren till 27 b §.

Den assistansberättigade bör noga informeras om villkoret och underteckna ett dokument som visar att han eller hon tagit del av informationen och samtycker till inspektion av assistansen. Föreskrifter om detta bör införas i förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Slutligen kan anmärkas att assistentens ersättning är att anse som arbetsinkomst och ska beskattas i inkomstslaget tjänst även i de fall hushållsgemenskap föreligger.

## 9 e §

Utredningens överväganden finns i avsnitt 12.5. Paragrafen är ny och innebär en skyldighet för den som är arbetsgivare för eller avser att anställa någon som personlig assistent att lämna kommunen uppgifter om dessa. De uppgifter som lämnas ska möjliggöra för kommunen att kontrollera att de villkor som ställs upp i 9 c och 9 d §§ är uppfyllda och ska därför omfatta bl.a. namn, personnummer och bostadsadress, för vilken eller vilka assistansberättigade en assistent avses arbeta samt om assistenten är närstående till den assistansberättigade enligt 9 d § andra stycket. För assistenter som

eventuellt inte erhållit personnummer ska istället lämnas uppgift om samordningsnummer<sup>1</sup>.

Om dessa uppgifter inte lämnas självmant kan kommunen påminna den uppgiftsskyldige att inkomma med uppgifterna. Om en sådan påminnelse inte efterkoms kan någon ersättning inte betalas ut. Påminnelse är dock inte obligatorisk. Det är assistentens arbetsgivare som har ansvaret för att uppgifterna kommer kommunen till handa.

Av andra stycket framgår att den som enligt 51 kap. 16 b § socialförsäkringsbalken är skyldig att lämna dessa uppgifter till Försäkringskassan inte behöver lämna uppgifterna även till kommunen.

Förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade bör kompletteras med en bestämmelse om vilka uppgifter som ska lämnas.

#### 9 f §

Nuvarande 9 c § har fått den nya beteckningen 9 f §.

#### 13 §

Motivering till förslaget finns i avsnitt 12.12. Ändringen innebär att regeringens möjlighet att i förordning meddela närmare föreskrifter utvidgas i de hänseenden som framgår av paragrafen.

#### 23 §

Utredningens överväganden finns i avsnitt 12.1. Bestämmelsen i andra stycket är ny. Tredje stycket ändras så att kommuner och lands-ting blir skyldiga att anmäla även verksamhet med personlig assistans till Socialstyrelsen.

Enligt andra stycket får tillstånd att yrkesmässigt bedriva de i första stycket angivna verksamheterna meddelas endast den som med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt visar sig lämplig att bedriva verksamheten. Att inte olämpliga personer ges tillstånd att driva verksamhet av detta ofta känsliga slag är en viktig kvalitetsaspekt. Bestämmelsen är gene-

<sup>1</sup> Av 18 a § folkbokföringslagen (1991:481) och 5 § folkbokföringsförordningen (1991:749) framgår att samordningsnummer tilldelas av Skatteverket i samband med skatteregistrering eller på begäran av en statlig myndighet som i sin verksamhet behöver ett samordningsnummer för en person för att undvika personförväxling eller för att utbyta information om personen med andra myndigheter.

rellt utformad och är avsedd att ge Socialstyrelsen ett tydligt stöd för prövning av sökandes personliga och ekonomiska lämplighet att driva verksamheten i fråga. Det bör framhållas att bevisbördan för att lämplighetskraven är uppfyllda ligger på den som söker tillstånd.

I fråga om juridiska personer som söker tillstånd bör lämplighetsprövningen, förutom den juridiska personens egen ekonomi och skötsamhet vad gäller bl.a. redovisning, betalning av skatter och arbetsgivaravgifter m.m., även avse motsvarande förhållanden vad gäller samtliga de fysiska personer som på ett eller annat sätt har ett direkt inflytande över verksamheten. Vilka personer som behöver prövas beror på förutsättningarna i det enskilda fallet.

Särskilt när det gäller tillstånd att anordna personlig assistans måste stor vikt fästas vid att den sökande själv har den kunskap och erfarenhet i fråga om ekonomi och redovisning som krävs för att på ett betryggande sätt kunna förvalta och på ett korrekt sätt använda de stora summor som en anordnare får ta emot i assistansersättning. Det är således inte tillräckligt att kunna hänvisa till en redovisningsbyrå eller annan utomstående hjälp.

Den eller de personer som ska prövas måste också ha tillräckliga kunskaper om vilka krav LSS och annan relevant lagstiftning ställer på verksamhetens utformning och på dem som ska bedriva verksamheten.

Kraven på lämplighet i personligt och ekonomiskt avseende kvarstår även efter det att tillstånd har meddelats. Skulle en tillståndshavare inte längre uppfylla dessa krav föreligger inte längre förutsättningar för tillstånd och detta kan då återkallas enligt 26 g §.

Det kan noteras att 16 b § förordningen (1999:1134) om belastningsregister torde böra ses över för att ge Socialstyrelsen möjlighet att få fler uppgifter ur belastningsregistret inför en tillståndsprövning. Socialstyrelsen bör även ha möjlighet att få uppgifter då den t.ex. överväger att återkalla ett tillstånd.

## 24 §

Utredningens överväganden finns i avsnitt 12.3. Bestämmelsen är ny och innebär att en assistansanordnare är skyldig att lämna all assistans som en assistansberättigad behöver. Anordnaren ska alltså inte kunna begränsa sitt åtagande till t.ex. kontorstid eller mindre krävande arbetsinsatser. Bestämmelsen hindrar inte att främst mindre företag kan behöva vända sig till kommunen vid sjukfall och andra oväntade händelser.

Brott mot 24 § kan vara en grund för återkallelse av tillstånd (se 26 g §).

#### 26 §

I bestämmelsen görs ett förtydligande om att tillsyn enligt denna lag även innebär granskning av att tillståndspliktig verksamhet uppfyller förutsättningarna för tillstånd enligt 23 §.

#### 26 f §

Hänvisningen ändras till tredje stycket i 23 §.

#### 26 g §

Utredningens överväganden finns i avsnitt 12.2. Bestämmelsen i tredje stycket är ny. Genom den nya bestämmelsen ges Socialstyrelsen möjlighet att återkalla ett meddelat tillstånd enligt 23 § inte bara när allvarliga missförhållanden uppdagats i verksamheten utan även när det framkommit att tillståndshavaren inte uppfyller kraven på lämplighet i personligt eller ekonomiskt hänseende. Att återkallelse kan ske på sådan grund är en viktig kvalitetsgaranti. Socialstyrelsen kan härigenom ingripa också mot sådana företeelser som inte gäller enskildas möjlighet att få insatser (jfr 26 f §) utan även kvalitet i vid mening, vartill hör en ordnad ekonomi och redovisning av verksamheten samt efterlevnad av olika bestämmelser t.ex. om tillåten arbetstid för de anställda.

Grund för återkallelse kan vara t.ex. brottslighet av olika slag, underlåtelse att betala skatt och arbetsgivaravgifter för anställda eller bristande redovisning. Även sådant som underlåtenhet att uppfylla föreskriven uppgiftsskyldighet eller olämpligt agerande i rättsliga tvister rörande personlig assistans kan motivera att tillståndet ifrågasätts. En individuell bedömning måste göras i varje enskilt fall, med hänsyn tagen såväl till vilket slag av anmärkningar som är i fråga som till vilken betydelse de kan ha för verksamheten. Utgångspunkten ska vara att en enskild tryggt ska kunna vända sig till en tillståndshavare i förvisning om att denne uppfyller lagens krav.

Bestämmelsen är generellt utformad och gäller således alla typer av tillstånd. Bestämmelsen avser både det fall då tillstånd har meddelats felaktigt och det fall då tillståndshavaren efter det att tillstånd meddelats visat sig misskötsam i något inte obetydligt avseende.

Om ett tillstånd har återkallats enligt denna bestämmelse bör det gå en längre tid innan något nytt tillstånd kan komma i fråga. Vad gäller tidens längd vid olika slag av ekonomiska försummelse kan ledning hämtas i den praxis som utvecklats enligt alkohollagen. När det gäller andra slag av invändningar, t.ex. ett begånget våldsbrott, bör det med hänsyn till LSS-verksamheternas karaktär ofta anläggas en strängare syn.

I fråga om tillstånd att bedriva verksamhet med personlig assistans kan även överträdelse av 24 § om skyldighet att erbjuda assistansberättigade all behövlig assistans aktualisera frågan om återkallelse. Återkallelse av tillstånd på denna grund bör först komma ifråga då det klart framgår att den som anordnar assistansen inte tar sitt ansvar eller har satt i system att utnyttja kommunen.

## 27 §

En punkt 9 läggs till för att göra ett beslut om indragning eller nedsättning enligt nya 27 b § överklagbart.

## 27 b §

Utredningens överväganden finns i avsnitt 12.7. Bestämmelsen är ny och syftar till att villkor om inspektion av personlig assistans som ges av närstående eller hushållsmedlem ska efterlevas. (Jfr 9 d §).

Med giltigt skäl att vägra tillträde för inspektion avses t.ex. att den assistansberättigade är allvarligt sjuk eller måste iväg på någon viktig inbokad aktivitet eller behandling. Att hänvisa till att någon annan i hushållet motsätter sig inspektion är däremot inte giltig anledning. Ett beslut om indragning eller nedsättning blir överklagbart genom en ändring av 27 §. I övrigt hänvisas till kommentaren under 9 d §.

## 31 §

Utredningens överväganden finns i avsnitt 12.11. Paragrafen är ny. Genom bestämmelsen i första stycket införs en skyldighet för kommunen att anmäla till Försäkringskassan när någon som uppbär assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken beviljas någon insats som påverkar behovet av personlig assistans och därmed rätten till assistansersättning. Enligt andra stycket ska kommunen

även anmäla om kommunen får kännedom om något som tyder på att assistansersättning används för annat än personlig assistans.

Bestämmelserna bryter eventuell sekretess.

### 32 §

Utredningens överväganden finns i avsnitt 12.11. Paragrafen är ny. Genom bestämmelsen införs en skyldighet för kommunen att anmäla till tillsynsmyndigheten Socialstyrelsen om den får kännedom om något som tyder på att ett tillstånd att bedriva verksamhet enligt LSS kan ifrågasättas. Om en sådan anmälan innehåller sekretessbelagda uppgifter gäller 11 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Motsvarande skyldighet införs såvitt gäller personlig assistans för Försäkringskassan i 110 kap. 42 a § socialförsäkringsbalken. Bestämmelsen ska underlätta Socialstyrelsens möjligheter att utöva en effektiv tillsyn över tillståndshavare.

## 15.2 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

### 51 kap. 2 §

I paragrafens andra stycke förtydligas att det inte bara är de bestämmelser i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, som avser själva utförandet av personlig assistans som ska tillämpas, utan även de allmänna förutsättningarna för insatsen. Bestämmelsen har idag en snäv utformning och förtydligandet görs för att undvika missuppfattningar om att inte alla bestämmelser i LSS som avser den personliga assistansen (t.ex. det nya andra stycket i 8 § LSS om barns rätt till vård, habilitering och utbildning) ska tillämpas.

### 51 kap. 7 §

Utredningens överväganden finns i avsnitt 12.9. Bestämmelsen i andra stycket är ny. Bestämmelsen, som syftar till att stärka Försäkringskassans kontrollmöjligheter, innebär en särskild redovisningskyldighet för den som avser att ansöka om assistansersättning retroaktivt. Den sökande ska dels lämna alla uppgifter om



assistenten i förväg, dels löpande redovisa sådan assistans som utförs i avvaktan på slutligt avgörande av frågan om assistansersättning.

Redovisningen kan göras på samma sätt som den försäkrade redovisar redan beviljad assistansersättning. Förordningen (1993:1091) om assistansersättning bör kompletteras så att aktuella bestämmelser kommer att avse även redovisning av assistans för vilken den försäkrade avser att ansöka om retroaktiv ersättning.

#### 51 kap. 16 §

Utredningens överväganden finns i avsnitt 12.6. Paragrafen motsvarar nya 9 c § LSS och innebär att assistansersättning inte lämnas för assistans utförd av assistenter som inte uppfyller vissa krav. Till bestämmelsen kopplas en uppgiftsskyldighet för arbetsgivaren i 51 kap. 16 b § som möjliggör kontroll av att assistenterna uppfyller kraven.

Kraven gäller oavsett vem som är arbetsgivare för assistenten. För den assistans som har utförts av assistenter som inte uppfyller kraven i denna paragraf (eller som inte är anmälda i enlighet med 51 kap. 16 b §) lämnas således ingen assistansersättning oavsett om assistansen har köpts av en anordnare eller drivits i egen regi av den assistansberättigade.

I övrigt hänvisas till kommentaren till 9 c § LSS.

#### 51 kap. 16 a §

Utredningens överväganden finns i avsnitt 12.7. Paragrafen är ny och motsvarar 9 d § LSS.

Paragrafen innebär en skyldighet för en assistansberättigad som vill ha en närstående eller någon som han eller hon lever i hushållsgemenskap med som personlig assistent utan att denne är anställd av kommunen att samtycka till att Försäkringskassan och Socialstyrelsen får inspektera utförandet av assistansen i hans eller hennes bostad. Andra stycket innehåller en precisering av vilka som i denna bestämmelse avses med närstående.

Skulle det vara fler än den assistansberättigade som bor i bostaden – t.ex. den tilltänkta assistenten – vilar ansvaret på den assistansberättigade att förvissa sig om att det inte finns några hinder mot inspektion.

Om den assistansberättigade utan giltig anledning vägrar tillträde för inspektion kan assistansersättningen dras in eller sättas ned med

stöd av 110 kap. 52 §. Beträffande giltig anledning, se kommentaren till 27 b § LSS.

Den assistansberättigade bör noga informeras om villkoret och underteckna ett dokument som visar att han eller hon tagit del av informationen och samtycker till inspektion av assistansen. Föreskrifter om detta bör införas i förordningen (1993:1091) om assistansersättning.

Slutligen kan anmärkas att assistentens ersättning är att anse som arbetsinkomst och ska beskattas i inkomstslaget tjänst även i de fall hushållsgemenskap föreligger.

#### 51 kap. 16 b §

Utredningens överväganden finns i avsnitt 12.5. Paragrafen är ny och motsvarar 9 e § första stycket LSS, se kommentaren till den bestämmelsen.

Förordningen (1993:1091) om assistansersättning bör, liksom förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade, kompletteras med en bestämmelse om vilka uppgifter avseende assistenterna som ska lämnas.

#### 51 kap. 16 c §

Utredningens överväganden finns i avsnitt 12.6. Paragrafen är ny. Bestämmelsen innehåller en undantagsmöjlighet från kravet i 51 kap. 16 § första stycket 5 att en personlig assistent ska vara bosatt inom Europeiska unionen (EU) eller Europeiska ekonomiska samarbetet (EES) i de fall den assistansberättigade, inom ramen för sina beviljade assistanstimmar, behöver utnyttja dessa för ett akut behov av assistans som uppstår under en utlandsvistelse. Ett sådant behov kan uppstå t.ex. om en medresande assistent blir sjuk under en utlandsvistelse eller om brukaren själv på grund av olycka eller sjukdom får ett oförutsett behov av hjälp.

Undantagsmöjligheten omfattar också det fall att en förälder till ett funktionshindrat barn är bosatt i ett land utanför EU/EES men vill ta del i assistansen när han eller hon träffar barnet.

Det åligger den som är arbetsgivare för assistenten, oavsett om det är brukaren själv eller en särskild anordnare av assistansen, att lämna uppgifter om assistenten enligt 51 kap. 16 b §.

Ersättning lämnas normalt för de faktiska kostnader för personlig assistans som den försäkrade har haft. Om dessa överstiger vad

som skulle ha betalats för assistans i Sverige eller annars förefaller omotiverat höga kan ersättningen bestämmas till det lägre belopp som bedöms skäligt. Det åligger den försäkrade att visa vilka kostnader han eller hon har haft. Schablonersättningen ska således inte tillämpas i dessa fall.

#### 51 kap. 19 §

Utredningens överväganden finns i avsnitt 12.4. Bestämmelsen i andra stycket är ny och innebär att assistansersättning, förutom till den försäkrade själv och kommunen, endast får utbetalas till den som har gällande tillstånd att bedriva verksamhet med personlig assistans. Bestämmelsen syftar till att försvåra fusk med assistansersättning.

Med den försäkrade förstås även hans eller hennes lagliga ställföreträdare men däremot inte ombud. Bestämmelsen skulle annars alltför lätt kunna kringgås.

Av 51 kap. 20 § och 108 kap. 9 a § följer att den som tagit emot assistansersättning för den försäkrades räkning enligt ovan kan åläggas återbetalningsskyldighet för medel som inte använts för personlig assistans.

#### 51 kap. 20 §

Utredningens överväganden finns i avsnitt 12.8. Ändringen av bestämmelsen innebär att såväl den försäkrade som den som tagit emot assistansersättning för den försäkrades räkning ska betala tillbaka sådan ersättning som inte använts för köp av personlig assistans eller kostnader för personliga assistenter. Bestämmelsen tar alltså sikte på när överskott konstateras vid slutavräkning enligt 51 kap. 15 §.

Som tidigare gäller återbetalningsskyldigheten oavsett i vilken form assistansen anordnas. Det ska här tilläggas att även om köp av assistans sker genom att den försäkrade betalar hela ersättningen till assistansanordnaren i förskott kan ändå ett återbetalningspliktigt överskott uppstå om tidredovisningen visar att ett lägre antal assistanstimmar utförts.

Vad gäller assistansanordnare uppstår återbetalningsskyldighet endast om ersättningen utbetalats direkt till anordnaren enligt 51 kap. 19 § och avser då överskott som inte förbrukats för assistans till den försäkrade (jfr 108 kap. 9 a §).

I de fall den försäkrade, t.ex. på grund av att han eller hon är allvarligt sjuk eller har avlidit, inte förmått lämna Försäkringskassan tidredovisning eller lämnat ofullständig redovisning kan den som tagit emot assistansersättning för den försäkrades räkning undgå senare återkrav genom att själv visa hur många assistanstimmar som utförts.

#### 108 kap. 9 a §

Utredningens överväganden finns i avsnitt 12.8. Paragrafen är ny. Genom bestämmelsen införs en möjlighet för Försäkringskassan att återkräva ersättning som lämnats felaktigt eller betalats ut med för högt belopp, förutom från den försäkrade själv, även från vårdnadshavare, annan ställföreträdare för den försäkrade eller den till vilken assistansersättning betalats ut på begäran av den försäkrade (dvs. assistansanordnare med tillstånd).

Återbetalningsskyldigheten är begränsad till det belopp som tagits emot för den försäkrades räkning. Den återbetalningsskyldige ska anses ha tagit emot medlen om han eller hon rent faktiskt uppburit medlen för den försäkrades räkning och kunnat disponera över dem. Att medlen t.ex. betalats till ett barns konto saknar betydelse för krav mot vårdnadshavaren, eftersom det bara är denne som kan disponera över ett sådant konto.

För återkrav gäller i övrigt vad som anges i 108 kap. 2 §. Det innebär att återkrav kan bli aktuellt i två situationer. Dels i de fall där den som tagit emot pengarna har orsakat att ersättningen lämnats felaktigt eller med för högt belopp genom att lämna oriktiga uppgifter eller underlåta att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet. Sådan uppgiftsskyldighet och anmälningsskyldighet följer av bl.a. 110 kap. 5, 31 och 46 §§. Dels i de fall där den som tagit emot pengarna insett eller skäligen borde ha insett att ersättning har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp. Detta kan vara fallet t.ex. när en assistansanordnare inte har lämnat assistans till den försäkrade i den omfattning som förutsatts för utbetalningen av assistansersättning.

#### 110 kap. 5 §

Bestämmelsen i tredje stycket är ny och innebär att även den försäkrades vårdnadshavare, gode man, förvaltare eller ombud ska lämna uppgifter på heder och samvete om faktiska förhållanden som har betydelse för den försäkrades rätt till assistansersättning.

Som framgår av avsnitt 13.1 anser utredningen att en mycket viktig faktor för att motverka felaktiga utbetalningar av assistansersättning är att rätt beslut fattas från början. En förutsättning för detta är att beslutsunderlaget är så korrekt som möjligt. Mot bakgrund av att uppgifter i assistansersättningsärenden ofta lämnas av andra än den försäkrade själv är det viktigt att den information som lämnas av dessa lämnas på heder och samvete på samma sätt som om den försäkrade själv skulle ha lämnat uppgifterna.

Att uppgifter lämnas på heder och samvete inskräper för uppgiftslämnaren vikten av att uppgifterna är fullständiga och sanningsenliga. Detta bör verka avhållande från att medvetet eller på grund av slarv lämna felaktiga uppgifter. Dessutom innebär det förhållandet att uppgifter lämnas på heder och samvete att straffansvar för osann försäkran enligt 15 kap. 10 § brottsbalken kan komma ifråga.

Jfr 110 kap. 46 §.

#### 110 kap. 14 §

I bestämmelsens första punkt görs ett förtydligande att förfrågan får göras även hos anordnare av personlig assistans. Utredningens överväganden finns i avsnitt 12.5.

I bestämmelsens fjärde punkt görs ett förtydligande att Försäkringskassan får besluta om särskild undersökning eller utredning också när det behövs för bedömning av den försäkrades behov av hjälp i den dagliga livsföringen. Precis som när det avser utredningar för bedömning av t.ex. den enskildes arbetsförmåga är det i första hand mindre ingripande utredningar som det kan begäras att han eller hon deltar i. Det kan vara undersökningar av specialistläkare, sjukgymnaster, arbetsterapeuter eller liknande.

Här kan nämnas att det i 110 kap. 26 § finns en skyldighet för den försäkrade att som villkor för rätt till eller ökning av vårdbidrag eller handikappersättning under högst 30 dagar vara intagen på ett visst sjukhus. Utredningen anser dock att en så vidsträckt skyldighet för den försäkrade inte är påkallad avseende assistansersättning.

Ingen särskild sanktion föreslås för vägran att medverka till utredning enligt fjärde punkten. Ersättning kan förvisso dras in eller sättas ned med stöd av 110 kap. 53 § om den försäkrade inte medverkar till utredning enligt 110 kap. 14 §, men då en utredning enligt fjärde punkten framför allt kommer att aktualiseras vid nybeviljande av assistansersättning är en sådan möjlighet av marginell betydelse. Den omständigheten att utredningen inte kan genomföras kan emeller-

tid få till effekt att Försäkringskassans beslutsunderlag blir så ofullständigt att assistansersättning inte kan beviljas.

Ersättning för kostnader lämnas enligt 110 kap. 30 § i enlighet med föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Sådana föreskrifter finns f.n. i förordningen (1975:1157) om ersättning för vissa läkarutlåtanden m.m. och Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1977:27) om ersättning för vissa läkarutlåtanden m.m. Både förordningen och föreskrifterna hänvisar till de gamla bestämmelserna i lagen (1962:381) om allmän försäkring och lagen (1998:703) om handikappersättning och vårdbidrag men kan tills vidare tillämpas ändå p.g.a. 1 kap. 7 § lag (2010:111) om införande av socialförsäkringsbalken. Det får antas att förordningen kommer att ses över i samband med detta lagstiftningsärende.

#### 110 kap. 31 §

Utredningens överväganden finns i avsnitt 12.5. Genom tillägget i paragrafen utökas kretsen av dem som är skyldiga att lämna Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och allmän förvaltningsdomstol uppgifter till att inkludera även anordnare av personlig assistans.

Om en anordnare av assistans inte fullgör sin uppgiftsskyldighet kan detta medföra att anordnarens tillstånd att bedriva personlig assistans ifrågasätts eller, i vart fall om saken upprepas, återkallas. Det saknas därför behov av en straffbestämmelse motsvarande den som gäller för arbetsgivare och uppdragsgivare.

#### 110 kap. 34 a §

Utredningens överväganden finns i avsnitt 12.11. Paragrafen är ny. Bestämmelsen kompletterar den generella uppgiftsskyldigheten till Försäkringskassan i 110 kap. 31 § och ska ge Försäkringskassan ökade möjligheter till kontroll av inkomstuppgifter m.m. för personliga assistenter. Syftet är att möjliggöra regelmässiga större uttag av uppgifter ur beskattningsdatabasen, t.ex. uppgift om taxerad inkomst och arbetsgivare för personliga assistenter. För tydlighets skull bör 7 § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet ändras på motsvarande sätt. Jfr även 114 kap. 26 a § angående Försäkringskassans lämnande av underlagsuppgifter till Skatteverket.

## 110 kap. 42 a §

Utredningens överväganden finns i avsnitt 12.11. Paragrafen är ny. Genom bestämmelsen införs en skyldighet för Försäkringskassan att anmäla till Socialstyrelsen om kassan får kännedom om något som tyder på att ett tillstånd att bedriva verksamhet med personlig assistans kan ifrågasättas. Om en sådan anmälan innehåller sekretessbelagda uppgifter gäller 11 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Motsvarande anmälningsskyldighet för kommunen finns i 32 § LSS, varför i övrigt hänvisas till kommentarerna till den bestämmelsen.

## 110 kap. 46 §

Utredningen har kunnat konstatera att assistansersättning inte sällan betalas med för högt belopp till följd av att Försäkringskassan inte får kännedom om att den försäkrade får insatser som ska minska assistansersättningen (se 51 kap. 5 § och 106 kap. 24 §).

I paragrafens första stycke förtydligas därför att anmälningsskyldigheten även avser sjukhusvård, daglig verksamhet, barnomsorg eller annan liknande insats.

Bestämmelsen i andra stycket är ny. Genom bestämmelsen utökas anmälningsskyldigheten i assistansärenden till att gälla även vårdnadshavare, god man, förvaltare och den till vilken assistansersättning betalats ut enligt 51 kap. 19 §. Vid införandet av socialförsäkringsbalken utmönstrades visserligen ett flertal bestämmelser om anmälningsskyldighet för gode män och förvaltare, då sådana skyldigheter ansågs följa redan av föräldrabalkens regler. Under utredningen har dock framkommit att det är mycket vanligt att anmälningsskyldigheten missas just när det gäller assistansersättning. Det är därför i detta sammanhang viktigt att vara mycket tydlig med vilka som omfattas av anmälningsskyldigheten. Detta gäller i synnerhet i fråga om gode män, vilkas uppgifter och skyldigheter kan vara oklara. Jfr även 110 kap. 5 §.

## 110 kap. 52 §

Utredningens överväganden finns i avsnitt 12.7. Fjärde punkten är ny och motsvarar 27 b § LSS, varför i övrigt hänvisas till kommentaren till den bestämmelsen.

## 114 kap. 26 a §

Utredningens överväganden finns i avsnitt 12.11. Paragrafen är ny.

För att Skatteverket ska kunna lämna Försäkringskassan de uppgifter som åsyftas i 110 kap. 34 a § måste Försäkringskassan först kunna lämna vissa underlagsuppgifter till Skatteverket, t.ex. namn och personnummer för assistenter. Om detta sker på medium för automatiserad behandling bör stöd finnas i en särskild bestämmelse (utlämnande i annan ordning kan ske efter vanlig sekretessprövning). Det gäller alltså uppgifter ur socialförsäkringsdatabasen vilka behandlas för Försäkringskassans handläggning av ärenden samt för uppföljning och kontroll (jfr 114 kap. 7 §).

Kontroller bör för att verka avhållande på försök till fusk genomföras regelbundet och rutinmässigt och inte först då fusk misstänks. För sådana körningar krävs att uppgifter till Skatteverket får lämnas på medium för automatiserad behandling. Syftet med bestämmelsen är alltså att möjliggöra detta.



# Särskilt yttrande

## Av experten Peter Sjöquist

### Åtgärder mot fusk

Att motverka fusk och överutnyttjande inom personlig assistans är en viktig fråga också för Sveriges kommuner och landsting. För att nå större säkerhet i behovsbedömningen är det viktigt med ett närmare samarbete mellan kommunerna, landstingen och Försäkringskassan. Detta kan t.ex. ske genom den förslagna möjligheten för kassan att köpa tjänster i samband med behovsbedömningen vid nyansökningar. En lämplig förbättring skulle vara om behovsbedömningen även kan ske i hemmiljö, där assistansen sedan ska utföras. Särskilt viktigt är detta för personer som saknar sjukdomshistorik t.ex. de som råkat ut för invalidiserande olyckor eller sjukdomar i vuxen ålder och för nyanlända invandrare. Jag håller med utredaren om att Försäkringskassans initiala beslut behöver förbättras avsevärt men anser att det inte går att se detta som ett slutligt beslut som i princip inte bör korrigeras. En helt korrekt bild av behovet går ofta inte att få innan insatsen utförts en tid.

En annan åtgärd som bör förbättra behovsbedömningen är att införa en regel om att företrädare för en brukare inte får ha egenintresse i utförande av assistans t.ex. i form av anställning i ett assistansföretag.

### Kostnadsutvecklingen och frågan om övervältring

En av frågorna i utredningens direktiv berör hur stor del av kostnadsutvecklingen som kan hänföras till övervältring mellan huvudmän. I LSS finns olika insatser som delvis svarar på samma behov av bistånd. Grundtanken är att det ska finnas valfrihet för den enskilde att ansöka om den insats som passar bäst. Eftersom

personlig assistans är en insats i hemmet och mer flexibel än alternativet boende enligt LSS föredras den ofta av brukare och deras anhöriga.

I betänkandet beskrivs ett antal olika hypotetiska situationer där kommunernas eller landstingens agerande kan påverka statens kostnader för personlig assistans. De empiriska beläggen för att denna övervältring till någon väsentlig del ligger bakom kostnadsutvecklingen för personlig assistans saknas. Det är ökningen av antal timmar per brukare som är den viktigaste förklaringen till kostnadsökningen och antalet timmar påverkas mycket marginellt av kommunernas eller landstingens agerande.

Vad gäller ökningen av antal personer med assistans förklaras den i huvudsak av ökningen av antal personer över 65 år med assistans och av demografiska faktorer.

Sveriges Kommuner och Landsting har tagit ett flertal initiativ till klarlägganden av ansvarsgränser och andra åtgärder för att motverka överutnyttjande av personlig assistans som inte redovisas i betänkandet. Ett exempel på detta är inställningen till egenvård. Av patientsäkerhetsskäl och p.g.a. arbetsgivarens ansvar är huvudmännen överens om att åtgärder som normalt sett ska utföras av hälso- och sjukvårdspersonal endast kan bedömas som egenvård om de ska utföras av den enskilde själv eller anhörig, och inte om de ska utföras av anställd personal. Vidare framgår att åtgärder inte ska bedömas som egenvård om personalen behöver särskild utbildning för att utföra dem. Sveriges Kommuner och Landstings mycket strikta inställning har dock inte fått gehör hos Socialstyrelsen. Även då det gäller hjälpmedel och bostadsanpassning redovisas en felaktig bild. Kommunerna och landstingen har i egenskap av arbetsgivare och därmed ansvariga för arbetsmiljön, i flera år – bl.a. genom skrivelser till berörda departement, arbetat för en översyn av LSS och SoL för att kunna leva upp till arbetsmiljölagstiftningens krav. I översynen bör ingå att utreda ett krav på ändring i regelverket så att brukare inte kan välja assistansersättning om det konstaterats att ett behov kan tillgodoses genom hjälpmedel eller bostadsanpassning. Förbundets uppfattning är att nuvarande system inte bara kan leda till ett överutnyttjande av assistansersättningen utan också en risk för arbetsskador för den personal som kan tvingas lyfta brukare istället för att använda en adekvat lyftanordning.

Att ansvaret för insatser enligt LSS är uppdelade på olika huvudmän leder ofrånkomligt till diskussioner om övervältring. För

kommunerna har Försäkrings-kassans striktare behovsbedömning av de grundläggande behoven, som avgör om en person är berättigad till personlig assistans, medfört en ökning av brukare som har personlig assistans i kommunens regi. SKL har tidigare förslagit att staten ska ta över personlig assistans i sin helhet, t.ex. i en skrivelse tillsammans med Försäkringskassan i juni 2011, bl.a. för att den godtyckliga och administrativt krångliga 20-timmarsgränsen för grundläggande behov ska kunna tas bort.

Jag anser att diskussionerna om eventuella övervältringseffekter mellan huvudmännen döljer den betydligt viktigare frågan om att uppnå ett effektivare resursutnyttjande inom hela verksamhetsområdet. Om staten vill sträva efter att dämpa kostnads-ökningen för personlig assistans bör åtgärder vidtas för att begränsa insatsen så att den ger mest nytta för insatta resurser. Ett sådant förslag är att begränsa antalet beviljade timmar till maximalt 24 per dygn. Idag har ca 15 % av brukarna eller ca 2 400 personer insatser på 24 tim/dygn eller mer. En begränsning av timantalet skulle dels leda till en ökad efterfrågan på boende enl. LSS, dels till att alternativa insatser som kompletterande hemtjänst ersatte dubbel assistans. En boendeinsats för personer med så omfattande behov som i denna grupp är i de allra flest fall både mindre kostsam och ger högre kvalité i form av tillgång till personal med specialkompetens än personlig assistans. Detta förslag leder till högre kostnader för kommunerna och ska därför kompenseras enligt finansieringsprincipen, men torde ge en positiv samhällsekonomisk effekt.

# Källförteckning

## Offentligt tryck

Prop. 1979/80:2 *med förslag till sekretesslag m.m.*

Prop. 1992/93:159 *Stöd och service till vissa funktionshindrade*

Prop. 1994/95:77 *Vissa frågor om personlig assistans och om kostnadsansvar för insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade*

Prop. 1994/95:147 *Rätten till förtidspension och sjukpenning samt folkepension för gifta*

Prop. 1995/96:146 *Vissa frågor om personlig assistans*

Prop. 1996/97:121 *Systembrister och missbruk inom socialförsäkringssystemen*

Prop. 1997/98:44 *Personuppgiftslag*

Prop. 2000/01:5 *Personlig assistans till personer över 65 år*

Prop. 2002/03:89 *Förändringar inom sjukförsäkringen för ökad hälsa i arbetslivet*

Prop. 2002/03:135 *Behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration*

Prop. 2006/07:80 *Bidragsbrottslag*

Prop. 2007/08:48 *Underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*

Prop. 2007/08:61 *Kostnader för personlig assistans*

Prop. 2008/09:200 *Socialförsäkringsbalk*

Prop. 2009/2010:131 *Lex Sarah och socialtjänsten - förslag om vissa förändringar*

- Prop. 2009/2010:176 *Personlig assistans och andra insatser - åtgärder för ökad kvalitet och trygghet*
- Prop. 2011/12:1 *Budgetpropositionen för 2012*
- SOU 1989:54 *Rätt till gymnasieutbildning för svårt rörelsehindrade ungdomar*
- SOU 1990:2 *Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten*
- SOU 1990:19 *Handikapp och välfärd?*
- SOU 1991:46 *Handikapp – Välfärd – Rättvisa*
- SOU 1991: 97 *En väg till delaktighet och inflytande – tolk för döva, dövblinda, vuxendöva, hörselskadade samt talskadade*
- SOU 1992:52 *Ett samhälle för alla*
- SOU 1995:126 *Kostnader för den statliga assistansersättningen*
- SOU 1997:170 *Bemötandet av äldre*
- SOU 2002:13 *Utjämnning av LSS-kostnader*
- SOU 2003:99 *Ny sekretesslag*
- SOU 2005:100 *God kvalitet i personlig assistans – ändamålsenlig användning av assistansersättning*
- SOU 2006:48 *Bidragsbrott*
- SOU 2006:69 *Uppföljning av kostnadsutjämnningen för kommunernas LSS-verksamhet*
- SOU 2007:45 *Utökat elektroniskt informationsutbyte*
- SOU 2007:62 *Utjämnning av kommunernas LSS-kostnader – översyn och förslag*
- SOU 2007:73 *Kostnader för personlig assistans – Skärpta regler för utbetalning, användning och återbetalning av assistansersättning*
- SOU 2008:74 *Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Inkl. tio delrapporter.*
- SOU 2008:77 *Möjlighet att leva som andra*
- SOU 2011:47 *En samlad ekobrottsbekämpning*
- SOU 2011:80 *Informationsutbyte vid samarbete mot grov organiserad brottslighet*
- Riksdagen, betänkande 1995/96: SoU 15 *Vissa frågor om personlig assistans*
- Arbetskyddsstyrelsens föreskrifter om minderåriga (AFS 1996:1).

- Försäkringskassans allmänna råd (RAR 2002:6) om assistansersättning.
- Försäkringskassan. *Assistansersättning*. Vägledning 2003:6 Version 7.
- Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1977:27) om ersättning för vissa läkarutlåtanden m.m.
- Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1993:24) om assistansersättning.
- Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2009:6) om bedömningen av om en hälso- och sjukvårdsåtgärd kan utföras som egenvård.
- Socialstyrelsens föreskrifter om bedömning av egenvård. Meddelandeblad juni 2009.
- Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 1996:9) om personlig assistans och sjukvårdsuppgifter.

### Myndighetsrapporter, statistiksammanställningar m.m.

- Brottsförebyggande rådet. *När olyckan inte är framme – Bedrägerier mot allmän och privat försäkring*. 2005:10. Stockholm: Brottsförebyggande rådet; 2005.
- Brottsförebyggande rådet. *Organiserat svartarbete i byggbranschen*. 2007:27. Stockholm: Brottsförebyggande rådet; 2007.
- Brottsförebyggande rådet. *Tillgångsinriktad brottsbekämpning. Myndigheternas arbete med att spåra och återföra utbyte av brott*. 2008:10. Stockholm: Brottsförebyggande rådet; 2008.
- Brottsförebyggande rådet. *Storskaliga skattebrott. En kartläggning av skattebrottslingens kostnader*. 2011:7. Stockholm: Brottsförebyggande rådet; 2011.
- Boverket. *Bostadsanpassningsbidragen 2010*. Rapport 2011:13. Stockholm: Boverket; 2011.
- Ekonomistyrningsverket. *Gemensam skrivelse, Samverkansuppdrag om felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2010*. 2011:11. Stockholm: Ekonomistyrningsverket; 2011.
- Försäkringskassan. *Processen för att utreda, besluta och betala ut assistansersättning*. Processbeskrivning, 2007:02, version 4.
- Försäkringskassan Enheten för kontroll och återkrav Verksamhetsområde Syd Skåne. *Assistansersättning (personliga assistenter) – Regionalt riktad kontroll Skåne*. 2009-12-10.

- Försäkringskassan. Nilsson L, Nilsson E. *Kontrollverksamheten Skåne. Assistansprojektet – förhindra felaktiga utbetalningar och uppmärksamma misstänkta brott*. 2009-01-10.
- Försäkringskassan. Wall E, Andersson E. *Granskning av kontrollutredningar i assistansersättning beslutade mellan år 2006–2009*. 2010-02-16.
- Försäkringskassan. *Assistansersättning*. Internrevisionsrapport 2010:5. Dnr 50967-2010.
- Försäkringskassan. *Riskrapport för felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringshandläggningen år 2010*. Dnr 086156-2010-FPK.
- Försäkringskassan. *Försäkringskassans årsredovisning år 2010*
- Försäkringskassan. *Svar på regeringsuppdrag 2011-06-28*. Dnr 041762-2010-FPSS.
- Försäkringskassan. *Arbetsordning för Försäkringskassan 5.4 – 2011-09-01, bilaga 1*.
- Försäkringskassan. *Statlig personlig assistans – resultat från undersökning av gruppen assistansberättigade*. Socialförsäkringsrapport 2011:18. Försäkringskassan, Analys och prognos. Stockholm: Försäkringskassan; 2011.
- Försäkringskassan. *Statlig personlig assistans – resultat från undersökning av gruppen assistansberättigade*. Stockholm: Försäkringskassan; 2011.
- Hjälpmedelsinstitutet. *IT-baserade hjälpmedel, bostadsanpassning och personlig assistans*. Stockholm: Hjälpmedelsinstitutet; 2007.
- Inspektionen för socialförsäkringen. *Styrning i Försäkringskassan*. 2011:2. Stockholm: Inspektionen för socialförsäkringen; 2011.
- Inspektionen för socialförsäkringen i samarbete med Brottsförebyggande rådet. *Bidragsbrott och skattebrott. Välfärdens dubbla kriminalitet*. 2011:12. Stockholm: Inspektionen för socialförsäkringen, Brottsförebyggande rådet; 2011.
- Riksförsäkringsverket. *Reglering av kostnader och ekonomisk kontroll av den statliga assistansersättningen*. Riksförsäkringsverket anser 2004:3. Borås: Riksförsäkringsverket; 2004.
- Riksrevisionsverket. *Assistansreformen – en granskning av den statliga assistansersättningen till funktionshindrade*. RRV 1995: 57. Stockholm: Riksrevisionen; 1995.
- Riksrevisionen. *Personlig assistans till funktionshindrade*. RiR 2004:7. Stockholm: Riksrevisionen; 2004.

- Riksrevisionen. *Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?* RiR 2011:20. Stockholm: Riksrevisionen; 2011.
- SNS, Szebehely M. *Konkurrensens konsekvenser*, kap. 7. Stockholm: SNS Förlag; 2011.
- Skatteverket. Klimes O. *Kartläggning personlig assistans Riksplan 2008*. Dnr 1 12 563905-08/1211. 2008-10-30.
- Socialstyrelsen. *Den statliga assistansersättningen – varför så många timmar?* Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1995:3. Stockholm: Socialstyrelsen; 1995.
- Socialstyrelsen. *Vad kostade handikappreformen?* Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1997:1. Stockholm: Socialstyrelsen; 1997.
- Socialstyrelsen. *Tillgång till habilitering och rehabilitering för barn och ungdomar med funktionshinder – En kartläggning*. Stockholm: Socialstyrelsen; 2003.
- Socialstyrelsen. *Tillgång till habilitering och rehabilitering för vuxna med funktionshinder – En kartläggning*. Stockholm: Socialstyrelsen; 2004.
- Socialstyrelsen. *Kostnader för assistansersättningen (LASS). Analys av utvecklingen 1994–2005*. Stockholm: Socialstyrelsen; 2007.
- Socialstyrelsen. *Personlig assistans enligt LASS ur ett samhälls-ekonomiskt perspektiv*. Stockholm: Socialstyrelsen; 2008.
- Socialstyrelsen. *Daglig verksamhet enligt LSS – en kartläggning*. Stockholm: Socialstyrelsen; 2008.
- Socialstyrelsen. Meddelandeblad juni 2009.
- Socialstyrelsen. *Alltjämt ojämnt! Levnadsförhållanden för vissa personer med funktionsnedsättning*. Stockholm: Socialstyrelsen; 2010.
- Socialstyrelsen. *Personer med funktionsnedsättning – insatser enligt LSS år 2009*. Stockholm: Socialstyrelsen; 2010.
- Socialstyrelsen. *Tillsynsrapport 2011 Hälso- och sjukvård och socialtjänst*. Rapport 2011-5-4. Stockholm: Socialstyrelsen; 2011.
- Socialstyrelsen. *Nationell utvärdering 2011 – Strokevård*. Stockholm: Socialstyrelsen; 2011.
- Socialdepartementet. *Avveckling av Försäkringskassans socialförsäkringsnämnder m.m.* Dnr S2007/1603/SF.
- Statskontoret. *Försäkringskassans kontrollarbete – drivkrafter och dimensionering*. 2010:9. Stockholm: Statskontoret; 2010.



- Statskontoret. *Fångar FISKEN fel? Betydelsen av intern styrning och kontroll för att motverka felaktiga utbetalningar*. Rapportserien Om offentlig sektor. Stockholm: Statskontoret; 2011.
- Statskontoret. *Försäkringskassans handläggning av assistansersättning*. 2011: 16. Stockholm: Statskontoret; 2011.
- Statistiska Centralbyrån. *Finansiärer och utförare inom vård, skola och omsorg 2008*. Statistiska meddelanden OE 29 SM 1001. Stockholm: Statistiska Centralbyrån; 2010.
- Statistiska centralbyrån. *Kommunernas räkenskapsammandrag 2010*.
- Skrivelse från branschorganisationen Vårdföretagarna och Privata Assistansanordnares Riksorganisation (PARO) överlämnad till utredningen i september 2011.
- Vårdföretagarna 2011-10-17, enkätsvar till utredningen.

## Övrigt

- Egard H. *Personlig assistans i praktiken. Beredskap initiativ och vänskaplighet*. Doktorsavhandling. Lunds universitet, Lund Dissertations In Social Work 2011:42. Lund; 2011.
- Roos M. *Quality of personal assistance: Shaped by governments, markets and corporations*. Göteborg: Göteborgs universitet; 2009.
- [http://www.inspf.se/om\\_isf/vart\\_uppdrag/](http://www.inspf.se/om_isf/vart_uppdrag/), 2011-12-05.
- [www.personligassistent.com/forum](http://www.personligassistent.com/forum), 2011-10-07
- Handisam, [www.handisam.se](http://www.handisam.se)

# Kommittédirektiv



## **Utredningen om åtgärder mot fusk, oegentligheter och överutnyttjande av den statliga assistansersättningen**

---

**Dir.  
2011:26**

Beslut vid regeringssammanträde den 24 mars 2011

### **Sammanfattning**

En särskild utredare ska utreda hur stor del av den totala kostnadsökningen inom den statliga assistansersättningen som utgörs av fusk, oegentligheter och överutnyttjande. I utredningen ska också grundorsakerna till kostnadsutvecklingen inom assistansersättningen analyseras bl.a. när det gäller hur stor del av kostnadsutvecklingen som kan hänföras till övervältring av kostnader mellan huvudmän. Utredningen ska, på grundval av denna analys och med utgångspunkt i och med beaktande av de mål och den allmänna inriktning som föreskrivs i 5 och 6 §§ lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), presentera förslag i syfte att säkerställa assistansreformens långsiktiga hållbarhet samtidigt som den enskildes rättigheter enligt lagen värnas.

Den särskilde utredaren ska, med utgångspunkt i de mål och den allmänna inriktning som anges

- analysera hur stor del av kostnadsutvecklingen inom den statliga assistansersättningen som kan hänföras till fusk, oegentligheter och överutnyttjande
- beskriva vilka slag av fusk, oegentligheter och överutnyttjande som bidrar till de ytterligare kostnader som uppstått, samt bedöma hur kostnaderna fördelar sig mellan dessa
- redovisa orsakerna till att fusk, oegentligheter och överutnyttjande kan förekomma och fortgå, beskriva dessa förhållanden samt i detta sammanhang särskilt bedöma:

- o hur samordningen mellan ansvariga myndigheter på området fungerar
  - o vilka möjligheter till insyn i assistansanordnarnas verksamheter som finns
  - o vilka risker för överutnyttjande av reglerna som finns
  - o vilka möjligheter nuvarande regelverk innebär för uppföljning och kontroll
  - o hur nuvarande ordning för timredovisning m.m. fungerar i praktiken
  - o vad eventuella lokala och regionala skillnader i förekomst av fusk m.m. beror på
- föreslå dels konkreta och väl genomarbetade åtgärder för att förhindra fusk, oegentligheter och överutnyttjande av assistansersättningen, dels åtgärder för att stärka förutsättningarna för att följa upp och kontrollera utbetalda assistansersättningar
  - analysera grundorsakerna till kostnadsutvecklingen inom assistansersättningen, bl.a. när det gäller hur stor del av kostnadsutvecklingen som kan hänföras till övervältring av kostnaderna mellan huvudmän
  - på grundval av analysen föreslå åtgärder för att komma till rätta med kostnadsutvecklingen med utgångspunkt i de mål och den allmänna inriktning som föreskrivs i 5 och 6 §§ LSS
  - vid behov lämna förslag till författningsändringar.

Det ingår inte i uppdraget att föreslå förändringar i straffansvaret på området.

En slutredovisning av uppdraget inklusive förslag ska redovisas till regeringen senast den 15 februari 2012.

### Bakgrund

I det följande görs en genomgång av förändringar och insatser som genomförts sedan assistansreformens genomförande 1994. I detta avsnitt redovisas också sådana utredningar som genomförts med syfte att analysera kostnadsutvecklingen och säkerheten i utbetalningar på området.

*Förändringar inom den statliga assistansersättningen*

Riksdagen fattade år 1993 beslut om att anta regeringens proposition om stöd och service till vissa funktionshindrade (prop. 1992/93:159, bet. 1992/93:SoU19, rskr. 1992/93:321). Riksdagens beslut innebar bl.a. att en särskild rättighetslag för vissa funktionshindrade personer infördes den 1 januari 1994, lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS. Genom denna lag har bl.a. personer med utvecklingsstörning och andra personer med stora och varaktiga funktionshinder getts rätt till stöd- och serviceinsatser som t.ex. personlig assistans eller ekonomiskt stöd till sådan assistans.

Samtidigt infördes en statlig assistansersättning för personer som inte fyllt 65 år. Assistansersättningen är avsedd att täcka kostnader för personlig assistans och lämnas till personer som har behov av personlig assistans för grundläggande behov under i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka. Rätten till assistansersättning regleras i socialförsäkringsbalken och i förordningen (1993:1091) om assistansersättning. Bestämmelserna fanns tidigare i lagen (1993:389) om assistansersättning, förkortad LASS, som numera är upphävd. Ersättningen administreras och beslutas av Försäkringskassan.

Under år 1995 infördes begränsningar för personlig assistans som ges av någon som den assistansberättigade lever i hushållsgemenskap med. Sådana personer måste anställas av en annan arbetsgivare än den ersättningsberättigade själv, t.ex. kommunen eller en enskild assistansanordnare. Det reglerades också att assistansersättning inte lämnas för arbete som utförs på arbetstid som överstiger en viss tid som anges i lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete.

En tid efter assistansreformens genomförande konstaterades att kostnaderna ökade mer än väntat. År 1995 beviljades i genomsnitt 68 timmar i veckan i stället för förväntade 40 timmar per vecka. Följden av detta blev att kostnaderna för assistansersättningen blev ca 1,2 miljarder kronor högre än beräknat. En särskild utredare tillkallades därför för att se över finansieringen och regelsystemet för den statliga assistansersättningen (dir. 1995:6). Utredningen, som tog namnet Assistansutredningen, lämnade förslag som låg till grund för ett antal lagändringar de följande åren (SOU 1995:126).

År 1996 trädde en lagändring i kraft som innebar att grundläggande behov definierades och infördes i LSS (prop. 1995/96:146,

bet. 1995/96:SoU15, rskr. 1995/96:262). Samtidigt gjordes ett förtydligande i lagen att det är de grundläggande behoven som måste uppgå till minst 20 timmar per vecka för att assistansersättning ska beviljas. Begränsningar i rätten till personlig assistans infördes i och med att personlig assistans inte längre kunde beviljas för tid i skola, barnomsorg och daglig verksamhet om det inte fanns särskilda skäl. Samtidigt fastställdes att sjukvårdande insatser inte ska ingå i personlig assistans.

År 1997 infördes regler i LASS om att timersättningen för personlig assistans ska utgöras av ett s.k. schablonbelopp (prop. 1996/97:150, bet. 1996/97:FiU20, rskr. 1996/97:284). Detta innebär att ersättningen lämnas med högst ett belopp per timme som regeringen årligen fastställer. En ytterligare ändring infördes samma år i LASS som innebär att staten och kommunerna har ett delat finansieringsansvar för assistansersättningen. Kommunerna ersätter de första 20 assistanstimmarna för alla assistansberättigade, oavsett det totala antalet timmar som beviljas (prop. 1996/97:146, bet. 1997/98:SoU4, rskr. 1997/98:5).

Under 2001 ändrades LSS och LASS så att personer som före fyllda 5 år har personlig assistans och assistansersättning har rätt att behålla assistansen och ersättningen efter det att de fyllt 65 år (prop. 2000/01:5, bet. 2000/01:SoU3, rskr. 2000/01:23). Timantalet för assistansen kan dock inte utökas efter det att den assistansberättigade fyllt 65 år.

År 2004 infördes ett system för utjämning av LSS-kostnader (prop. 2002/03:151, bet. 2003/04:FiU9, rskr. 2003/04:40). Utjämningsystemet innebär att en standardkostnad per invånare beräknas för varje kommun. Ett bidrag betalas från staten eller en avgift betalas till staten, beroende på hur den enskilda kommunens standardkostnad avviker från hela landets genomsnittliga standardkostnad per invånare.

Samma år ändrades LASS genom att bestämmelser infördes som innebär att assistansersättning inte får lämnas för längre tid tillbaka än en månad före den månad då ansökan eller anmälan gjorts (prop. 2003/04:100, bet. 2003/04:FiU21, rskr. 2003/04:273).

År 2004 tillkallades en parlamentarisk kommitté för att göra en bred översyn av personlig assistans enligt LSS och LASS (Dir. 2004:107). Kommittén lämnade år 2005 delbetänkandet På den assistansberättigades uppdrag. God kvalitet i personlig assistans - ändamålsenlig användning av assistansersättning (SOU 2005:100) samt år 2007 delbetänkandet Kostnader för personlig assistans.

Skärpta regler för utbetalning, användning och återbetalning av assistansersättning (SOU 2007:73) och slutbetänkandet *Möjlighet att leva som andra - Ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning* (SOU 2008:77). Dessa betänkanden låg till grund för de lagändringar som infördes år 2008 och 2011.

Den 1 juli år 2008 gjordes ändringar i LASS genom att en bestämmelse infördes om att assistansersättning endast betalas ut under förutsättning att den används för köp av personlig assistans, eller för kostnader för att avlöna egna personliga assistenter (prop. 2007/08:61). Vidare infördes bestämmelser om att en assistansberättigad som inte har använt hela assistansersättningen för att köpa assistans eller betala kostnader för personliga assistenter ska betala tillbaka den återstående delen till Försäkringskassan. I propositionen framhölls att förslagen som lämnades kräver att Försäkringskassan har möjlighet till uppföljning och kontroll. Det handlar om tillgång till uppgifter från ersättningsberättigade om att de har använt den utbetalade assistansersättningen i enlighet med vad som anges i lag, förordning eller föreskrift. För att följa upp att ersättningsberättigade, som inte själva är arbetsgivare för sina personliga assistenter, använder den utbetalade ersättningen till assistans hos assistansanordnare bör Försäkringskassan få tillgång till uppgifter om vilka anordnare det handlar om. Försäkringskassan bör också få tillgång till underlag i form av avtal m.m. som visar att anordnarna anlitas och att assistansersättningen använts för köp av assistans och inte finns kvar på den ersättningsberättigades bankkonto eller pluskonto. Grundläggande för kontrollen bör vara att Försäkringskassan begär att den ersättningsberättigade antingen kan visa någon form av kvittens från assistansanordnaren som styrker köp av assistans eller redovisa att lön m.m. har betalats till personliga assistenter (prop. 2007/08:61). Enligt 110 kap. 4 § andra stycket socialförsäkringsbalken ska den som ansöker om assistansersättning lämna uppgifter om faktiska förhållanden på heder och samvete. Försäkringskassan ska se till att ansökningsärendet blir tillräckligt utrett och kan begära att den enskilde lämnar ytterligare uppgifter. Även dessa uppgifter ska lämnas på heder och samvete om inte särskilda skäl talar emot det. Särskilda skäl som kan tala emot ett uppgiftslämnande på heder och samvete kan exempelvis finnas i ärenden om återkrav (se prop. 1996/97:121, s. 37). Den redovisning som den enskilde ska lämna till Försäkringskassan om antalet assistanstimmar som använts och uppgifterna om vad assistansersättningen använts till är inte avsedd att utgöra underlag för återkrav i

egentlig mening utan avser att möjliggöra en avräkning mot den preliminära ersättning som har betalats ut. Av propositionen Kostnader för personlig assistans (prop. 2007/08:61) framgår att i det sammanhanget bör det därför vara möjligt att begära att den enskilde intygar på heder och samvete vem som utfört assistansen och kostnaderna för denna. Försäkringskassans möjligheter till hembesök bör också kunna användas för att få information från den ersättningsberättigade om i vilken utsträckning denne får assistans (prop. 2007/08:61, bet. 2007/08:SoU13, rskr. 2007/08:158).

År 2011 upphävdes LASS och reglerna om assistansersättning överfördes till socialförsäkringsbalken.

Den 1 januari 2011 trädde även nya regler i kraft som bl.a. har till syfte att dämpa kostnadsutvecklingen för personlig assistans (prop. 2009/10:176, bet. 2009/10:SoU21, rskr. 2009/10:300). Det gäller ett tillägg till 9 a § LSS att 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. Dessutom infördes krav på tillstånd för att enskilda ska få bedriva yrkesmässig verksamhet med personlig assistans. De bestämmelser som avser tillståndsmyndighet, sanktionsmöjligheter och rätten att överklaga som gäller övrig tillståndspliktig verksamhet gäller även i fråga om tillstånd för verksamhet med personlig assistans. En assistansberättigad som är arbetsgivare åt sina assistenter är skyldig att göra en anmälan till Socialstyrelsen (prop. 2009/10:176, bet. 2009/10:SoU21, rskr. 2009/10:300). I propositionen anfördes att den personliga assistansen är en uppskattad insats bland de assistansberättigade och att deras stöd och självbestämmande i dagligt liv har förbättrats genom den personliga assistansen. I propositionen framhålls att det finns skäl att uppmärksamma kostnadsutvecklingen för bl.a. den personliga assistansen då statens kostnader för assistansersättning har stigit kraftigt från 4 miljarder kronor år 1995 till ca 22 miljarder kronor år 2009. Det finns också skäl att även fortsättningsvis överväga åtgärder för att skapa ökad tydlighet beträffande vilka behov som ska tillgodoses med personlig assistans och beakta skillnader i bedömning och beräkning av behoven. Regeringen anförde därför att möjligheterna att dämpa kostnadsutvecklingen måste övervägas så att inte assistansersättningens långsiktiga hållbarhet hotas.

Den 1 augusti 2007 trädde bidragsbrottslagen (2007:612) i kraft. För bidragsbrott kan den dömas 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. Det är inte bara den som ansöker om en förmån som kan dömas för bidragsbrott utan även andra som lämnar oriktiga uppgifter som leder till fara för felaktig utbetalning till någon annan (prop. 2006/07:80 s. 96). Den som av grov oaktsamhet begår en sådan gärning kan dömas för vårdslöst bidragsbrott. Av 1 § bidragsbrottslagen framgår att lagen gäller sådana bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål (ekonomiska förmåner) som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna. Assistansersättning omfattas alltså av bidragsbrottslagens tillämpningsområde.

Av 6 § bidragsbrottslagen följer att myndigheter som nämns i den lagen samt kommuner och arbetslöshetskassor är anmälningskyldiga när det kan misstänkas att brott enligt lagen har begåtts. Anmälan ska göras till polis- eller åklagarmyndighet.

Riksdagen har genom den nationella handlingsplanen för handikappolitiken Från patient till medborgare (prop. 1999/2000:79) beslutat om bl.a. nationella mål för handikappolitiken. Dessa är:

- en samhällsgemenskap med mångfald som grund
- att samhället utformas så att människor med funktionshinder i alla åldrar blir delaktiga i samhällslivet
- jämlikhet i levnadsvillkor för flickor och pojkar, kvinnor och män med funktionshinder.

Dessa mål stämmer väl med det nya instrumentet för mänskliga rättigheter, FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

#### *Myndigheters utredningar av kostnadsutvecklingen inom den statliga assistansersättningen*

Sedan 1994, när assistansreformen infördes, har statliga myndigheter tagit ett antal initiativ för att förklara kostnadsutvecklingen inom assistansersättningen.

Riksförsäkringsverket (RFV) fick år 2000 i uppdrag av regeringen att analysera orsakerna till de ökade utgifterna för



assistansersättning. Uppdraget redovisades 2001 i rapporten Resurser för att leva som andra. RFV angav att kostnadsökningen var en följd av ambitionsnivån i lagstiftningen och förklarar kostnadsökningarna med bl.a. att nya grupper hade tillkommit, att de assistansberättigades hälsotillstånd hade försämrats, att fler lever längre på grund av att den medicinsk-tekniska utvecklingen, att kännedomen om assistansersättningen ökat, att dubbel assistans hade ökat och att fler personer hade ett eget boende.

Socialstyrelsen analyserade på uppdrag av LSS-kommittén kostnadsutvecklingen för assistansersättning perioden 1994-2005. Socialstyrelsen framhöll i sin rapport Personlig assistans enligt LASS ur ett samhällsekonomiskt perspektiv (Socialstyrelsen 2008), att en bidragande orsak till att antalet personer som beviljas personlig assistans har ökat väsentligt var att antalet personer i åldern 60-64 år har ökat kraftigt och att detta hade fått genomslag även i assistanssystemet när åldersbegränsningen för assistans togs bort 2001. Enligt Socialstyrelsen är det huvudsakligen antalet äldre personer med stora funktionshinder och ett omfattande behov av stöd eller service (personkretsgrupp 3) som har ökat kraftigt och väntas öka av demografiska skäl.

Riksrevisionen lämnade i sin rapport Personlig assistans till funktionshindrade (RIR 2004:7) förslag som skulle kunna genomföras på såväl kort som lång sikt. Riksrevisionen ansåg att det fanns behov bl.a. av att införa tillsyn av verksamheten personlig assistans och att tillstånd borde krävas för privata assistansanordnare. När det gäller åtgärder på lång sikt ansåg Riksrevisionen att förändringar bör övervägas bl.a. i fråga om assistansens utformning, finansiering och avvägning gentemot andra stödformer.

#### *Rapporter om säkerhet i utbetalningar av assistansersättning*

Delegationen mot felaktiga utbetalningar har i rapporten Vad kostar felet? Omfattning av felaktiga utbetalningar från trygghetsystemen (rapport 7, november 2007) redovisat sin bedömning av för mycket utbetald assistansersättning 2005 och funnit att det finns problem inom detta område. Väsentliga orsaker som legat till grund för bedömningarna är bl.a. fel i tidredovisning och räkningar, överdrivet funktionshinder och hjälpbehov, otydligt definierade boendeformer, ändrade förhållanden som inte anmälts samt att omprövning efter två år inte genomförts.

Ekonomistyrningsverket (ESV) lämnade i februari 2011 rapporten Gemensam skrivelse, Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2010 (2011:11). Av rapporten framgår att den sammanvägda bedömningen av andelen för mycket utbetald assistansersättning som experterna i omfattningsstudierna har gjort, är 12,2 procent av totalt utbetalt belopp, vilket motsvarar 2 147 miljoner kronor år 2010. Av detta bedöms 7,0 procent bestå av avsiktliga fel från allmänheten, 1,7 procent oavsiktliga fel från allmänheten och 3,5 procent oavsiktliga fel från myndigheten.

Vid experternas bedömningar har bl.a. följande väsentliga orsaker till fel framhållits:

- Behovet av assistans överdrivs av assistansanordnaren på grund av vinstintresse. Det finns kommuner som avsiktligt uppskattar att behovet överstiger 20 timmar för att kunna lämna över det ekonomiska ansvaret. Även brukaren kan överdriva vårdbehovet,
- Tidsrapporterna fylls i och täcker upp beviljade timmar trots att man inte lämnat så mycket assistans. Det är svårt för Försäkringskassan att kontrollera hur mycket assistans som har utförts,
- Det finns inte formella krav på läkarutlåtanden vilket kan leda till att läkarutlåtandet endast skrivs utifrån den försäkrades egen berättelse och inte efter objektiva fynd,
- Tiden för omprövning följs inte alltid av Försäkringskassan. Nyansökningar prioriteras före omprövningar.

Av rapporten från ESV framgår att osäkerhetsintervallet för experternas bedömning uppgår till 1,8–27,6 procent vilket motsvarar 309–4 859 miljoner kronor år 2010.

#### *Andra utredningsinitiativ på området*

Regeringen beslutade i maj 2010 att ge 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.

Försäkringskassan ska till regeringen rapportera hur arbetet med enhetlighet i beslut som gäller såväl grundläggande behov som andra personliga behov avseende personlig assistans utvecklas. Om Försäkringskassan finner att åtgärder behöver vidtas för att öka

rättssäkerheten och enhetligheten i besluten ska förslag till sådana åtgärder lämnas. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet senast den 30 juni 2011.

Socialstyrelsen och IMS fick i regleringsbrevet för år 2008 i uppdrag att i samarbete med Försäkringskassan utarbeta ett vetenskapligt instrument som ska användas när behovet av personlig assistans ska bedömas. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 augusti 2011.

### Behov av en utredning

*Det behöver klargöras hur stor del av kostnadsutvecklingen som kan hänföras till fusk, oegentligheter och överutnyttjande av assistansersättningen*

Kostnaderna för assistansersättningen har ökat betydligt sedan införandet 1994. De totala kostnaderna har ökat från ca 4 miljarder kronor 1995 till ca 22 miljarder kronor 2009. Enligt gällande prognoser bedöms att statens kostnader för assistansersättning kan komma att öka från ca 19 miljarder kronor 2010 till ca 24 miljarder kronor 2014.

Under hösten 2010 framkom det exempel på fusk, oegentligheter och överutnyttjande av assistansersättningen som är av betydande ekonomisk omfattning. Enligt de preliminära bedömningar som hittills gjorts av polismyndigheter och Försäkringskassan kan den ekonomiska omfattningen av dessa oegentligheter m.m. vara av betydande storlek. Det pågår inom Försäkringskassan ett fortlöpande arbete med att klarlägga problemets omfattning och art i hela landet samt med att föra en dialog med bl.a. andra berörda myndigheter samt med branschföreträdare om vilka åtgärder som kan vidtas.

Regeringen bedömer mot denna bakgrund att det finns behov av att ge en särskild utredare i uppdrag att dels klarlägga hur stor del av kostnadsökningen inom assistansersättningen som kan hänföras till fusk, oegentligheter och överutnyttjande av assistansersättningen, dels lämna förslag till hur detta kan förhindras. Med begreppen fusk och oegentligheter avses framförallt brott enligt bidragsbrottslagen men även annan handling eller underlåtenhet i syfte att tillskansa sig själv eller någon annan felaktig eller för hög assistansersättning.

Utredarens uppdrag bör också omfatta att bedöma s.k. överutnyttjande av reglerna i assistansersättningen. Med detta 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 t.ex. användning av assistansmedel i större omfattning än vad situationen i praktiken kräver, för att på detta sätt slippa att återbetala outnyttjad ersättning.

Regeringen beslutade i november 2010 att ge Statskontoret i uppdrag att kartlägga och analysera kontrollen av användningen av assistansersättning och lämna förslag som syftar till att stärka säkerheten i utbetalningarna av sådan ersättning.

En utgångspunkt i uppdraget till Statskontoret är konstaterandet att en förutsättning för att upprätthålla välfärdssystemens legitimitet är att ersättningar och bidrag endast betalas ut till dem som är berättigade till dessa. Redovisningar från Försäkringskassan visar också att det behövs fortsatta åtgärder för öka säkerheten i utbetalningar av bl.a. assistansersättningen.

Socialstyrelsen konstaterar i rapporten Personlig assistans enligt LASS ur ett samhällsekonomiskt perspektiv (Socialstyrelsen 2008) att det är huvudsakligen antalet äldre personer med stora funktionshinder och ett omfattande behov av stöd eller service (grupp 3 i LSS personkrets) som har ökat kraftigt och väntas fortsätta att öka av demografiska skäl.

Det finns i dag en osäkerhet om hur stor del av den totala kostnadsökningen som utgörs av fusk, oegentligheter och överutnyttjande i förhållande till kostnadsökningar som beror på regelverk och huvudmannaskapsgränser. Det är av stor betydelse att klargöra dessa förhållanden för att få fram ett underlag för att bedöma vilka åtgärder som är lämpliga att vidta för att motverka fusk, oegentligheter och överutnyttjande av assistansersättningen.

Det finns också skäl att analysera grundorsakerna till kostnadsutvecklingen bl.a. när det gäller hur stor del av kostnadsutvecklingen som kan hänföras till övervältring av kostnader mellan huvudmän.

*Det behövs konkreta och väl genomarbetade åtgärder för att förhindra fusk, oegentligheter och överutnyttjande av assistansersättningen*

Försäkringskassan kontrollerar användningen av assistansersättningen genom att den assistansberättigade redovisar hur många assistanstimmar som använts, vem som arbetat som personlig assistent och till vilka kostnader som förhöjd ersättning använts. Varje månad lämnar den assistansberättigade in två sammanställningar till Försäkringskassan. Det är en redovisning av vilka personliga assistenter som arbetat. Den skrivs under av de berörda assistenterna. Dessutom redovisas hur många timmar som utnyttjats. Räkningen skrivs under av den assistansberättigade. Räkningen används som underlag för kommande månadsutbetalning. Det är mot räkningen som Försäkringskassan gör den månatliga avräkningen och slutavräkningen. Avräkningarna syftar till att kontrollera hur många assistanstimmar den assistansberättigade använt under en månad och under tidsperioden, som är längst sex månader. Den som beviljats förhöjd ersättning ska i samband med slutavräkningen även redovisa vilka kostnader ersättningen använts till. Bland annat måste alla utbetalningar överstigande 40 000 kronor dubbelattesteras och en efterkontroll av dessa utbetalningar och attester ska göras. Resultaten av efterkontrollen ska månadsvis rapporteras till huvudkontoret.

Som nämnts tidigare ska Försäkringskassan, från och med den 1 juli 2008, även kontrollera att hela assistansersättningen använts antingen till köp av personlig assistans från annan fysisk eller juridisk person eller för att avlöna personliga assistenter. I propositionen om Kostnader för personlig assistans (prop. 2007/08:61), anfördes bl.a. att om de förslag som lagts fram för att reglera vad assistansersättningen får användas till visar sig otillräckliga för att förhindra missbruk av assistansersättning, kan de komma att kompletteras med andra åtgärder än de som nu föreslås.

I tidigare avsnitt har det också nämnts att det från den 1 januari 2011 krävs tillstånd för att enskilda ska få bedriva yrkesmässig verksamhet med personlig assistans. De bestämmelser som avser tillståndsmyndighet, sanktionsmöjligheter och rätten att överklaga som gäller övrig tillståndspliktig verksamhet gäller även i fråga om tillstånd för verksamhet med personlig assistans. En assistansberättigad som är arbetsgivare åt sina assistenter är skyldig att göra en anmälan om detta till Socialstyrelsen.

Försäkringskassan har under hösten 2010 vidtagit en rad åtgärder för att minska risken för oegentligheter. Bland annat har myndigheten inlett ett samarbete med andra myndigheter och organisationer för att effektivisera kontrollen av utbetalningarna och utnyttjandet av dessa.

Socialdepartementet tog i december 2010 initiativ till en dialog med företrädare för enskilda assistansanordnare om åtgärder mot oegentligheter och fusk med assistansersättning. Syftet med dialogen är att komma fram till vilka åtgärder som kan vidtas av branschen för att säkerställa att ersättningen verkligen kommer de assistansberättigade till del och på så sätt också förstärka förtroendet för branschen.

Det har framkommit behov av att komplettera de initiativ som tidigare tagits för att motverka fusk, oegentligheter och överutnyttjande. Det uppdrag till Statskontoret som nämnts tidigare gäller främst att effektivisera Försäkringskassans kontroll av assistansersättningen. Den senaste tidens utveckling har visat på behovet av att vidga analysen till att omfatta även fusk och oegentligheter som ligger utanför Försäkringskassans uppgifts- och ansvarsområde. Det kan gälla samordning mellan myndigheter på området, åtgärder som syftar till att öka möjligheter till kontroll av assistansanordnarnas verksamhet och redovisning samt åtgärder för att motverka medvetet överutnyttjande av förmånen.

Som nämnts tidigare finns också skäl att analysera grundorsakerna till kostnadsutvecklingen bl.a. när det gäller hur stor del av kostnadsutvecklingen som kan hänföras till övervältring av kostnader mellan huvudmän, men också faktiskt konstaterade och motiverade behov. Dessutom ska utredningen presentera förslag inom detta område, på grundval av denna analys och med utgångspunkt i och beaktande av de mål och den allmänna inriktning som föreskrivs i 5 och i 6 §§ LSS. Syftet med dessa åtgärder är att säkerställa assistansreformens långsiktiga hållbarhet samtidigt som den enskildes rättigheter enligt lagen värnas.

## Uppdraget

### *Utgångspunkter för uppdraget*

Syftet med utredningen är att säkerställa assistansersättningens långsiktiga hållbarhet samtidigt som den enskildes rättigheter inom LSS värnas.

De bedömningar och förslag som utredaren lämnar ska utgå från och ta hänsyn till verksamhetens mål och allmänna inriktning som detta uttrycks i 5 och 6 §§ LSS, nämligen att verksamhet enligt den lagen ska främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för lagens personkrets. Målet ska vara att den enskilde får möjlighet att leva som andra.

Verksamheten ska vara av god kvalitet och bedrivs i samarbete med andra berörda samhällsorgan och myndigheter. Verksamheten ska vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Den enskilde ska i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över de insatser som ges. Insatserna ska anpassas till mottagarens individuella behov och utformas så att de är lätt tillgängliga för de personer som behöver dem och stärker deras förmåga att leva ett självständigt liv.

### *Uppdragets inriktning*

Utredaren ska, med utgångspunkt i de mål och den allmänna inriktning som anges

- analysera hur stor del av kostnadsutvecklingen inom den statliga assistansersättningen som kan hänföras till fusk, oegentligheter och överutnyttjande
- beskriva vilka slag av fusk, oegentligheter och överutnyttjande som bidrar till de ytterligare kostnader som uppstått, samt hur kostnaderna fördelar sig mellan dessa
- redovisa orsakerna till att fusk, oegentligheter och överutnyttjande kan förekomma och fortgå, beskriva dessa förhållanden samt i detta sammanhang särskilt bedöma:
  - o hur samordningen mellan ansvariga myndigheter på området fungerar
  - o vilka möjligheter till insyn i assistansanordnarnas verksamheter som finns

- o vilka risker för överutnyttjande av reglerna som finns
  - o vilka möjligheter nuvarande regelverk innebär för uppföljning och kontroll
  - o hur nuvarande ordning för timredovisning m.m. fungerar i praktiken
  - o vad eventuella lokala och regionala skillnader i förekomst av fusk, oegentligheter och överutnyttjande beror på
- föreslå dels konkreta och väl genomarbetade åtgärder för att förhindra fusk, oegentligheter och överutnyttjande av assistansersättningen, dels åtgärder för att stärka förutsättningarna för att följa upp och kontrollera utbetalda assistansersättning
  - analysera grundorsakerna till kostnadsutvecklingen inom assistansersättningen, bl.a. när det gäller hur stor del av kostnadsutvecklingen som kan hänföras till övervältring av kostnaderna mellan huvudmän
  - på grundval av analysen föreslå åtgärder för att komma till rätta med kostnadsutvecklingen med utgångspunkt i de mål och i den allmänna inriktning som föreskrivs i 5 och 6 §§ LSS
  - vid behov lämna förslag till författningsändringar.

Det ingår inte i uppdraget att föreslå förändringar i straffansvaret på området.

En slutredovisning av uppdraget inklusive förslag ska redovisas till regeringen senast den 15 februari 2012.

### **Konsekvensbeskrivningar och kostnadsberäkningar**

De ekonomiska konsekvenserna av förslagen ska i enlighet med 14-15 §§ i kommittéförordningen (1998:1474) analyseras. Utredaren ska beakta eventuella konsekvenser av förslaget i den kommunal-ekonomiska utjämningen.



### Samråd om uppdraget

Utredaren ska under arbetet ha fortlöpande samråd med Statskontoret och Försäkringskassan. Utredaren ska vidare samråda med Skatteverket, Socialstyrelsen, Inspektionen för socialförsäkringen, Sveriges Kommuner och Landsting, brukarorganisationer samt arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. Relevanta utredningar och rapporter ska beaktas.

Utredaren ska fortlöpande informera regeringen om arbetet.

(Socialdepartementet)

## Bilaga 2: Möjlig ny reglering av schablonersättningen

### Inledning

I den nuvarande modellen för assistansersättning ersätts varje beviljad timme med en schablonersättning. I kapitel 11 i betänkandet har utredningen pekat på att modellen har en kostnadsdrivande effekt. För att mildra denna effekt har utredningen övervägt om en alternativ konstruktion av schablonbeloppet skulle kunna vara att föredra genom att inte ge samma ekonomiska incitament att utöka antalet assistanstimmar. En sådan alternativ modell består av tre komponenter; 1) de faktiska lönekostnaderna för personliga assistenter ersätts, 2) kostnader för administration, kompetensutveckling m.m. ersätts per anställd personlig assistent eftersom det är antalet personliga assistenter som påverkar dessa kostnader och 3) assistansomkostnader ersätts med ett belopp per assistansberättigad oavsett antalet beviljade timmar. En möjlig ny reglering skulle se ut som följer:

51 kap. 11 § socialförsäkringsbalken ersätts av följande:

Assistansersättning lämnas för

1. faktiska lönekostnader för anställda assistenter, upp till ett fastställt högsta belopp per anställd,
2. administration, kompetensutveckling m.m., räknat som ett belopp per anställd assistent, och
3. assistansomkostnader, räknat som ett belopp per assistansberättigad.

Regeringen fastställer årligen de belopp som avses i första stycket 1 – 3.

Modellen till alternativ utformning av schablonbeloppet kräver ytterligare underlag och analys innan ett eventuellt införande och ska därför inte ses som ett formellt förslag från utredningen.

## 2.1 Modellens tre komponenter – kort presentation

### 2.1.1 Faktiska lönekostnader ersätts

Enligt de uppgifter som utredningen har tagit del av uppskattas dagens lönekostnader inklusive arbetsgivaravgifter och andra avtalsenliga avgifter till cirka 80–83 procent av dagens schablonersättning, dvs. 18,7–19,4 miljarder kronor. Det ska jämföras med Försäkringskassans allmänna råd som uppger att 87 procent av schablonersättningen bör gå till lönekostnader. Om de faktiska lönekostnaderna för personliga assistenter ersätts under år 2010 beräknar utredningen att kostnaderna för assistansersättningen skulle varit 0,9–1,6 miljarder kronor lägre än totalt utbetalt belopp år 2010. I denna uppskattning ingår även kostnader för sjuklön som i dag finansieras av kommunen. Kommunernas kostnader för sjuklön uppskattas till cirka 1 procent av totalt utbetald assistansersättning år 2010 motsvarande 0,2 miljarder kronor.

Grunden för utredningens beräkningar utgörs av flera källor. Utredningen har fått uppgifter om bl.a. personalkostnad och omsättning från Skatteverket för de företag som ansökt om att få bedriva personlig assistans och som i dag bedriver verksamhet. För företag som enbart arbetar inom vård och omsorg som har upp till 10 anställda uppgår personalkostnaderna till 79,1 procent av omsättningen. Andelen personalkostnader ökar med antalet anställda i företaget och för de stora företagen, med fler än 200 anställda, uppgår personalkostnaderna till 88,6 procent. Dessa personalkostnader rymmer dock inte bara kostnader för personliga assistenter utan även kostnader för annan personal t.ex. ekonomer och jurister.

Kommunen anlitas också som assistansanordnare och i kommunernas räkenskapssammandrag lämnas uppgifter om personalkostnader för insatser enligt LSS och LASS. Däri saknas särredovisning av personalkostnad för enbart insatsen personlig assistans. Redovisningen visar att personalkostnadsandelen uppgick

år 2010 till mellan 80–87 procent<sup>1</sup>. Utredningen har tagit del av uppgifter från 40 kommuner där personalkostnadsandelen för personlig assistans har kunnat särredovisas. Uppgifterna visar att den genomsnittliga andelen var 83,5 procent år 2010. Andelen varierade kraftigt bland kommunerna, från 70,4 procent till 91,9 procent<sup>2</sup>.

I avsnitt 2.2 redovisas administrativa konsekvenser för brukare, anordnare och Försäkringskassan vid ett eventuellt införande av modellen.

Utredningen har identifierat en risk med att utge ersättning för de faktiska löne- och lönebikostnaderna. Riskens består i att lönerna skulle kunna öka okontrollerbart då det inte hos arbetsgivarna skulle finnas någon återhållande kraft att hålla lönerna på en rimlig nivå eftersom någon annan ersätter kostnaden. För att motverka denna risk behöver modellen kompletteras med regler om ett (eller flera) högsta belopp för löneutbetalningar till personlig assistans. Detta liknar den konstruktion som assistansersättningen hade inledningsvis. Erfarenheterna är att den konstruktionen bidrog till kostnadsutvecklingen varför utredningen menar att det är av största vikt att nivån på sådana högsta belopp sätts på en rimlig nivå. Utredningen ser också behov av att överväga om det bör finnas en differentiering med hänsyn tagen till olika kompetensnivåer. I utredningens modell har regeringen fått uppgiften att fastställa nivån på de belopp som ska tillämpas. Utredningen ser också behov av att Försäkringskassan ges mandat att kontrollera nivåerna på löneutbetalningarna och att ingripa mot felaktigheter.

### 2.1.2 Administrationskostnader

Kostnaderna för administration, kompetensutveckling, arbetsmiljöinsatser och personalvård påverkas inte av hur många timmar som beviljas brukaren utan av hur många personliga assistenter som är anställda. För att minska incitamenten att öka antalet assistanstimmar föreslås att dessa kostnader ersätts med ett schablonbelopp per anställd personlig assistent. Ersättningen bör tillåta en viss vinst men nivån bör vara sådan att den inte ger utrymme för onormalt

---

<sup>1</sup> Personalkostnader för insatser enligt LSS och LASS dividerat med totala kostnader för insatser enligt LSS och LASS. Totala kostnader = bruttokostnad minus interna intäkter minus kostnader för de 20 första timmarna per vecka minus köp av verksamhet.

<sup>2</sup> Specialbearbetning på Kostnad per brukare av Ensolution AB för utredningens räkning. Mer information om Kostnad per brukare, se [www.skl.se](http://www.skl.se)

höga vinstnivåer. Eventuellt kan det vara ändamålsenligt att differentiera denna schablon beroende på assistansanordnarens storlek eftersom det finns stordriftsfördelar när det gäller administrationskostnader eller för andra behov. Utredningen anser inte att eventuell juridisk hjälp bör täckas av administrationskostnaderna.

Ersättning för administration m.m. bör utgå baserad på det antal personliga assistenter som faktiskt utfört assistans ett visst antal timmar, t.ex. minst halvtid, respektive månad och som Försäkringskassan fått in uppgifter om genom tidredovisningar.

I Försäkringskassans allmänna råd anges att kostnaderna utöver lönekostnaderna inkl. arbetsgivaravgifter och andra avgifter enligt avtal bör uppgå till 13 procent av nuvarande schablonersättningen. I dessa 13 procent ingår administration, kompetensutveckling, arbetsmiljöinsatser, personalvård och assistansomkostnader. I utredningens modell lämnas assistansomkostnader med en egen schablon. Ersättningen som avser administration, kompetensutveckling m.m. och som lämnas per anställd personlig assistent bör, enligt utredningen, motsvara högst 13 procent av dagens assistansersättning minus assistansomkostnaderna. Ersättningens nivå behöver utredas vidare.

### 2.1.3 Assistansomkostnader

Assistansomkostnaderna ingår i dag som en del i schablonersättningen och påverkas därmed av antalet assistanstimmar som beviljas. Enligt Försäkringskassans allmänna råd ska assistansomkostnader avse kostnader som den försäkrade har för sina personliga assistenter i samband med gemensamma aktiviteter utanför bostaden. Utredningen menar att assistansomkostnaderna inte bör kopplas till antalet beviljade timmar utan att ett schablonbelopp bör ges per assistansberättigad.

Nivån på schablonbeloppet för assistansomkostnaderna skulle, enligt utredningen, kunna baseras på uppgifterna från SCB:s undersökning Hushållens utgifter (HUT). De utgifter som utredningen bedömt vara aktuella är lokalresor, transporttjänster, lek, sport och hobby, resor och hotell, övrig fritid och underhållning. För år 2009 uppgick dessa utgifter till 20 620 kronor per person<sup>3</sup>. Utredningen anser dock att beloppets nivå behöver utredas vidare.

---

<sup>3</sup> Avser ensamstående utan barn. För samtliga hushåll var utgiften 17 076 kronor per person.

## Administrativa frågor

Försäkringskassan ska årligen framlägga förslag till regeringen om ersättningsbeloppens storlek. Innan förslaget överlämnas till regeringen ska synpunkter inhämtats från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och olika intresseorganisationer.

Modellen innebär att Försäkringskassan behöver uppgifter om vilka som är personliga assistenter, vilken lön de har, när och hur många timmar som de har arbetat för att kunna betala ut faktiska lönekostnader. Dessa uppgifter är, som framgår, inte av integritetskänslig natur utan är av den karaktären att de finns och används av anordnarna själva som en nödvändig del av verksamheten. Med dessa uppgifter kommer Försäkringskassan och Skatteverket att ha tillgång till bättre underlag för uppföljning, kontroll och revisioner. Bland annat kommer det att visa om och när dubbel assistans används, något som inte utan svårigheter kan utläsas i dagens system. I betänkandet har utredningen lagt fram förslag om att vissa av dessa uppgifter ska lämnas.

Dagens konstruktion innebär att förhöjd ersättning kan beviljas om det föreligger särskilda skäl. Enligt Försäkringskassans vägledning kan det handla om att det finns behov av en assistent med särskild kompetens, en assistent som fungerar som arbetsledare eller assistans som till mer än hälften är förlagd på obekvämt arbetstid. Förslaget innebär att denna bedömning kan utgå eftersom den ytterligare kompensationen automatiskt sker vid ersättning av faktiska lönekostnader för personliga assistenter.

Förslaget kräver att Försäkringskassan investerar i ett IT-system som stödjer och underlättar handläggning, administration och kontroll hos Försäkringskassan samt uppgiftslämnandet för brukare och anordnare, vilket kan betraktas som en initial engångskostnad.

## 2.2 Fördelar med modellen

Som tidigare redovisats har schablonersättningens konstruktion och ersättningsnivå lett till att kostnaderna för assistansersättningen har ökat. Konstruktionen har skapat starka ekonomiska drivkrafter för flera aktörer att öka antalet personer med assistansersättning men framförallt att öka antalet timmar som beviljas. För att minska nackdelarna med de ekonomiska drivkrafterna behöver

schablonersättningen frikopplas från antalet beviljade assistans-timmar. Modellens utformning tillgodoser detta.

Utredningen har även visat att schablonbeloppets nivå i kombination med lägre löner till personliga assistenter möjliggjort ett stort överutnyttjande och stora vinster. Genom modellens utformning skulle möjligheterna till överutnyttjande begränsas eftersom ersättningen baseras på de faktiska kostnaderna för personliga assistenter.

Schablonersättningens konstruktion har också kritiserats för att inte vara rättvis. Assistansanordnare som tillhandahåller assistans under alla dygnets timmar får samma ersättning som de anordnare som endast tillhandahåller assistans under dagtid. Genom att ersättningen kopplas till de faktiska lönekostnaderna för personliga assistenter regleras detta automatiskt.

De kostnader som kommunerna har för att ersätta vikarier vid sjukfrånvaro skulle ingå i de faktiska lönekostnader för personliga assistenter som ersätts. Det innebär minskade kostnader för kommunerna, både när det gäller administration och ersättningen för sjuklön, samtidigt som kostnaderna för staten bör minska totalt sett.

Modellen innebär bättre uppföljnings- och analysmöjligheter då de uppgifter som Försäkringskassan kommer att få tillgång till kan användas samlat för att följa assistansersättningens utveckling.

Regelverket skulle bli konkurrensneutralt mellan kommunala och privata utförare.

Försäkringskassan kommer att behöva komplettera det IT-baserade system som utredningen föreslår i kapitel 13 i betänkandet med de uppgifter som modellen aktualiserar. Systemet skulle kunna utformas så att det effektiviserar kontakterna mellan Försäkringskassan, brukare och anordnare samtidigt som det leder till bättre information och en ökad transparens. Denna investeringskostnad är en engångskostnad som leder till ökad kvalitet och en effektivisering både för Försäkringskassan och för de aktörer som på olika sätt arbetar med assistansersättningen.

### **2.3 Konsekvenser i sammanfattning**

Utredningen nämnde inledningsvis att denna modell är framtagen för att möjliggöra en diskussion om utformningen av schablonersättningen. Bakgrunden är de problem utredningen konstaterat

med dagens utformning. Utredningen väljer att redovisa ett underlag som behöver fördjupas och kompletteras, något som utredningen själv inte haft möjlighet till.

De konsekvenser utredningen identifierat som följd av ett eventuellt genomförande är att Försäkringskassan ges nya uppgifter som initialt kommer att kräva mer resurser men som därefter kan leda till både en kvalitetshöjning och effektiviseringar. Utredningen bedömer också att ett utvecklat IT-system skulle innebära lättnader för både brukare, anordnare och Försäkringskassan när det gäller de uppgifter som kommer att behövas för assistansersättningen. Utredningen gör bedömningen att de uppgifter som efterfrågas är av den karaktären att de redan finns och används i verksamheten hos anordnarna.

Om schablonersättningens nuvarande konstruktion ersätts med modellen har utredningen identifierat besparingar och effektiviseringar hos både staten och hos kommunerna. Dessa effekter blir årliga och uppgår enligt utredningens beräkningar till betydande belopp. En viktig, möjlig indirekt effekt av förändringen, kan vara att ökningen av antalet assistanstimmar bromsas upp något vilket får betydelse för kostnadsutvecklingen inom assistansersättningen på sikt.



# Statens offentliga utredningar 2012

---

## *Kronologisk förteckning*

1. Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. U.
2. Framtidens högkostnadsskydd i vården. S.
3. Skatteincitament för riskkapital. Fi.
4. Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. A.
5. Högskolornas föreskrifter. U.
6. Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. S.

# Statens offentliga utredningar 2012

---

*Systematisk förteckning*

## **Socialdepartementet**

---

Framtidens högkostnadsskydd i vården. [2]

Åtgärder mot fusk och felaktigheter med  
assistansersättning. [6]

## **Finansdepartementet**

---

Skatteincitament för riskkapital. [3]

## **Utbildningsdepartementet**

---

Tre blir två! Två nya myndigheter inom  
utbildningsområdet. [1]

Högskolornas föreskrifter. [5]

## **Arbetsmarknadsdepartementet**

---

Kompletterande regler om personuppgifts-  
behandling på det arbetsmarknadspolitiska  
området [4]