

Rapport 2015:9

Assistansersättningen

Brister i lagstiftning och tillämpning

isf

Rapport 2015:9

Assistansersättningen

Brister i lagstiftning och
tillämpning

En rapport från Inspektionen för socialförsäkringen

Stockholm 2015

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har till uppgift att genom systemtillsyn och effektivitetsgranskning värna rätts-säkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet.

Systemtillsyn innebär att granska om regelverket tillämpas korrekt och enhetligt. Effektivitetsgranskning innebär att granska om en verksamhet fungerar effektivt med utgångspunkt i det statliga åtagandet.

Publikationen kan läsas online, laddas ner och beställas på www.inspsf.se

© Inspektionen för socialförsäkringen
Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2015

ISBN: 978-91-88098-09-2

Innehåll

Generaldirektörens förord	5
Sammanfattning	7
Summary	11
1 Inledning	15
1.1 Bakgrund.....	15
1.2 Syfte och frågor	17
1.3 Metod.....	17
1.4 Definitioner och begrepp	20
1.5 Rapportens disposition.....	20
2 Assistansersättningens regelverk	21
2.1 Regelverket om personlig assistans och assistansersättning.....	21
2.2 Konsekvenser av 2013 års regeländringar i assistansen	26
3 Assistansersättningen över tid.....	29
3.1 Assistansersättningens utveckling	29
3.2 Möjliga orsaker till utvecklingen	36
3.3 Andra personliga behov och tillsynsbehov	48
4 Brister i lagstiftning och tillämpning avseende assistansberättigades behov.....	57
4.1 Personkrets.....	57
4.2 Bedömning av stödbehovet.....	59
4.3 Assistans i olika situationer	64
5 Brister i lagstiftning och tillämpning avseende systemets utformning.....	69
5.1 Det delade huvudmannaskapet	69

5.2	Finansieringen av insatsen	71
5.3	Assistansersättningens beskaffenhet	73
5.4	Bedrägerier.....	81
6	Sammanfattande diskussion	85
6.1	Otydlig lagstiftning	85
6.2	Delat huvudmannaskap.....	86
6.3	Incitamentsproblem	87
6.4	Begränsade möjligheter till kontroll	88
6.5	Integritetsproblem.....	89
	Referenser	91
	Bilaga 1	95
	Bilaga 2	121
	Bilaga 3	126

Generaldirektörens förord

För personer med omfattande och varaktig funktionsnedsättning kan särskilda stöd- och serviceinsatser beviljas enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Personlig assistans är en av tio insatser enligt LSS och kan beviljas dem vars grundläggande behov uppgår till mer än i genomsnitt 20 timmar per vecka. Med utgångspunkt i ISF:s tidigare granskningar och förmånens ökade volymer har regeringen gett ISF i uppdrag att genomlys och konkretisera problem som finns med nuvarande lagstiftning om assistansersättning.

Utgifterna för assistansersättningen ökar i fasta priser, vilket förklaras både av att det genomsnittliga antalet timmar ökar kontinuerligt och av att antalet personer som har assistansersättning har blivit fler. Under de senaste tio åren har det också skett en omfattande förändring av sammansättningen av assistansanordnare på assistansmarknaden, från primärt offentligt utförande till övervägande privat utförande.

En rad problem med lagstiftningen och tillämpningen har identifierats. Lagstiftningen är otydlig, vilket tillsammans med incitamenten för både mottagare och anordnare bidrar till ökningen av utgifterna. Det delade huvudmannaskapet mellan stat och kommun medför problem med gränsdragningen mellan assistansersättning, kommunala insatser och sjukvård. Kraven på redovisningen av utförd assistans är lågt satta och ger begränsade möjligheter till kontroll. Från mottagarnas sidas lyfts ofta integritetsproblem i handläggningen. Ökad standardisering och en enklare behovsbedömning för ett lägre standardiserat antal timmar är tänkbare sätt att hantera detta problem på.

Rapporten har skrivits av Helena Höög (projektledare), Tomas Agdalen och Lena Birkelöf. Sofia Allansson har deltagit i granskning och analys av Försäkringskassans ärendakter. Bilaga 1 har i sin helhet skrivits av Tomas Agdalen.

Stockholm i september 2015

Per Molander

Sammanfattning

För personer med omfattande och varaktig funktionsnedsättning kan särskilda stöd- och serviceinsatser beviljas enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Målet för insatserna är att de ska underlätta det dagliga livet för personer med omfattande funktionsnedsättning och främja full delaktighet i samhällslivet. Personlig assistans är en av tio insatser enligt LSS och kan beviljas till dem som behöver hjälp med att sköta sin personliga hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade. Dessa hjälpbehov beskrivs i lagen som grundläggande behov. Om dessa behov uppgår till mer än i genomsnitt 20 timmar per vecka har personen rätt till assistansersättning, enligt socialförsäkringsbalken (SFB), som administreras av Försäkringskassan. Om de grundläggande behoven inte uppgår till i genomsnitt mer än 20 timmar, kan kommunerna bevilja personlig assistans enligt bestämmelserna i LSS. Den som har rätt till personlig assistans för sina grundläggande behov har också rätt till assistans för andra personliga behov.

Med utgångspunkt i ISF:s tidigare granskningar, och mot bakgrund av, förmånens ökade volymer har regeringen gett ISF i uppdrag att genomlys och konkretisera problem som finns med nuvarande lagstiftning om assistansersättning. Utöver ISF:s tidigare granskningar har offentliga utredningar, författningar, förarbeten och i viss mån Försäkringskassans tillämpning använts för att analysera och konkretisera problem.

Dessutom har en kvantitativ analys av registerdata gjorts. Analysen har visat att det genomsnittliga antalet beviljade timmar ökar varje månad under den studerade perioden 2002–2013. Den genomsnittliga ökningen av timmar gäller båda könen, alla anordnartyper, alla åldrar och både vid ny- och ombeviljande av rätten till assistansersättning. För nytilkomna assistansberättigade sjunker genomsnittsåldern,

samtidigt som det genomsnittliga antalet timmar ökar för varje år, vilket bidrar till de årliga kostnadsökningarna som assistansersättningen uppvisar. Kostnaderna för assistansersättningen ökar i fasta priser, vilket förklaras både av att det genomsnittliga antalet timmar ökar kontinuerligt och av att antalet personer som har assistansersättning har blivit fler. Under de senaste tio åren har det skett en omfattande förändring av sammansättningen av assistansanordnare på assistansmarknaden, från primärt offentligt utförande till övervägande privat utförande.

Som ett komplement till den kvantitativa analysen har ISF gjort en ärendegranskning för att kunna belysa några av de delar som inte fångas i registerstudien. För de granskade ärendena visade det sig att det, när det gäller andra personliga behov, var vanligast att bevilja tid för aktiviteter som handlar om hemliv och omvårdnad av hälsa. Vidare visade det sig att det har blivit vanligare att det beviljas tillsyn, både som grundläggande behov och som andra personliga behov.

De problem med lagstiftningen och tillämpningen som har identifierats gäller: otydlig lagstiftning, delat huvudmannaskap, incitamentsproblem, begränsade möjligheter till kontroll och integritetsproblem.

Ett viktigt problemområde när det gäller lagstiftningen är att många centrala begrepp i lagen, så som delaktighet, självständighet och att leva som andra inte har definierats. Lagen ger inte heller tydliga svar på vilka behov som ska tillgodoses med personlig assistans. Dessa otydligheter gör att det blir svårt för Försäkringskassan att göra en enhetlig, transparent och rättssäker bedömning av de assistansberättigades stödbehov. Den kontinuerliga ökningen av det genomsnittliga antalet timmar assistansersättning som beviljas per assistansberättigad kan till stor del bero på denna otydlighet.

Så som den personliga assistansen är utformad med ett delat ansvar mellan kommunerna och Försäkringskassan skapas oklarheter om hur olika myndigheters beslut ska relateras till varandra, och i förhållande till assistansersättningen. Exempelvis behöver de alternativa boendelösningarna som erbjuds inom ramen för LSS bli kostnadsneutrala, det vill säga ekonomiskt neutrala för kommunerna i förhållande till assistansersättningen. Delat huvudmannaskap för personlig assistans medför också andra problem, till exempel gränsdragning mellan assistansersättning, andra kommunala insatser och sjukvård.

Utformningen av assistansersättningen innehåller drivkrafter, både för den assistansberättigade och för anordnarna, att öka antalet beviljade

timmar. Många företag gör vinster på varje utförd assistanstimme. Det förekommer också att personer väljer att avstå från annat samhällsstöd, exempelvis hjälpmedel och bostadsanpassning, och i stället beviljas mer tid, ofta i form av dubbel assistans. Assistansersättningen kan också, som nämnts ovan, påverka kommunernas incitament att inte utveckla andra stödformer, till exempel olika boendestöd. Det finns vidare ekonomiska incitament i systemet för föräldrar att inte överlåta ansvar och timmar till annan huvudman. Det kan i vissa fall skapa en risk för att barns och ungdomars självständighet kommer i konflikt med familjens ekonomiska intresse.

Assistansersättningen betalas ut i förskott. Det innebär att hur den assistansberättigade och anordnaren har använt assistansersättningen ska redovisas i efterhand. Redovisningen av att personlig assistans har utförts tar inte hänsyn till innehållet i insatsen eller till vem som utfört den. Det har åtminstone i vissa rättsfall inte ansetts vara bindande vilken personlig assistent som redovisats. Det innebär att det inte kan bedömas om behovet har överdrivits. Dessutom är det svårt för domstolen att avgöra om insatsen har utförts med tillräcklig kvalitet, eftersom det är den assistansberättigade som avgör vad som är kvalitet. En möjlig förändring för att öka det allmännas kontroll av hur assistansersättningen används och säkerställa kvaliteten är att närmare koppla ihop beslutet och utförandet, det vill säga att det som ansökts om och beviljats assistansersättning för också är det som utförts.

I olika sammanhang har det framkommit att de assistansberättigade kan uppleva Försäkringskassans utredning och bedömning av stödbehoven som något som är integritetskränkande. Det går samtidigt inte att undvika att den som ansöker om stödet måste kunna bevisa omfattningen av sitt stödbehov för att det dels ska gå att fastställa att det faktiskt finns rätt till assistansersättning, dels för att avgöra antalet assistanstimmar. Ett sätt att göra bedömningen mer förutsägbar och objektiv skulle kunna vara att utgå från den struktur och det standardiserade språk som *Internationell klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa (ICF)* erbjuder. Särskilt utsedda medicinska kompetenser som utför funktionsbedömningarna borde också kunna leda till mindre integritetskänsliga situationer. Att överväga att införa en enklare behovsbedömning för ett lägre standardiserat antal timmar är ytterligare ett sätt att begränsa problematiken med integritetskänsliga utredningar, vilket också skulle kunna medföra en minskad kostnad för assistansersättningen.

Summary

Assistance Benefit – shortcomings in legislation and application

The Swedish Social Insurance Inspectorate (Inspektionen för socialförsäkringen, ISF) is an independent supervisory agency for the Swedish social insurance system. The objectives of the agency are to strengthen compliance with legislation and other statutes, and to improve the efficiency of the social insurance system through system supervision and efficiency analysis and evaluation.

The ISF's work is mainly conducted on a project basis and is commissioned by the Government or initiated autonomously by the agency. This report has been commissioned by the Government.

Background

The disability policy in Sweden is based upon the principle that each person is of equal value and has equal rights. In 1994, the LSS – the Act Concerning Support and Service for Persons with Certain Functional Impairments (1993:387) – was implemented to ensure the rights of persons with major functional impairments to self-determination, independence, full participation and equality in living conditions.

Persons with major functional impairments and with an extensive need for support in their daily lives may be entitled to personally tailored benefits, one of which is Assistance Benefit (Assistansersättning). Such assistance is provided by a limited number of individuals, placing constraints on the scale and amount of benefits any given individual can expect to receive. Certain conditions of need for help with specific, basic needs must be met in order to be eligible for Assistance Benefit. Examples of these needs

include help with eating, dressing and undressing, personal hygiene, communicating with others and a range of other activities potentially requiring detailed knowledge of the person's specific functional impairment. If a person is entitled to more than, on average, 20 hours per week of assistance to meet these fundamental needs, the person is also entitled to, by the Social Insurance Code, other forms of personal support in their daily life.

Before the implementation of Assistance Benefit in 1994, it was expected that approximately 7 000 persons would receive assistance, for an average of 40 hours per week. The actuality, in 2014, is that more than 16 000 persons received assistance, for an average of 126 hours per week. As a consequence, the cost of Assistance Benefit has increased significantly compared to what was forecasted before the implementation.

Objectives

The Government has commissioned the ISF to provide an analysis and define shortcomings in legislation and application of Assistance Benefit.

Methods

The Government has stated that the basis for this report should be ISF's previous reports on Assistance Benefit. Together with findings from Swedish Government Official Reports (SOU) and court cases this is the starting point in order to identify shortcomings with legislation and law enforcement. In addition to this an analysis of register data on Assistance Benefit from the Swedish Social Insurance Agency (SSIA) is also included in the report. The register data has been used to, for example, analyse the increasing number of hours granted. The report also contains a review of 231 case files from the SSIA. The information from the case files has provided additional information not available in register data such as details of other forms of support, besides specific basic needs, that the SSIA will grant assistance hours for.

Findings

The report concludes that both legislation and application of Assistance Benefit is insufficient.

The legislation is ambiguous, one problem being that key concepts, such as participation, independence and living as others which are often emphasized as embodying the aim of the legislation in Assistance Benefit have not been defined in the law or legislative history. As a result, when evaluating entitlement to personal assistance, it is difficult for the SSIA to make a coherent, transparent and legally secure assessment. Furthermore, besides the basic needs, the law is unclear on other forms of personal support that should entitle to Assistance Benefit. Owing to this, the number of hours applied for is to a high extent granted. As a consequence, the granted hours per week for personal assistance (on average) have increased each year since the law was introduced.

Assistance Benefit has been set up as a system with shared principle responsibility between the state and the municipality, entailing various problems, such as the distinction between Assistance Benefit, services and support by the municipality, and the health care system. In order to overcome these problems, one measure could be to make accommodation offered under the LSS act (which is the responsibility of the municipality) cost-neutral to the municipality in relation to the cost of Assistance Benefit (which is mainly the responsibility of the state).

One consequence of the Assistance Benefit system and how it is designed is that there are incentives to increase the number of hours of personal assistance. For the municipality, the Assistance Benefit system could decrease the municipality's incentive for developing other forms of support, such as alternative housing, thereby increasing the number of hours for personal assistance (which will then affect the state's expenditures instead). Also, persons eligible for personal assistance can choose to refrain from other forms of support from the municipality, such as aids and adaptations of homes, and instead being granted more personal assistance hours, often in the form of double assistance, than they would be granted with aids or home adaption. Also, it is common that family members are employed as personal assistants, which could create problems in terms of children and young people's autonomy. This could come into conflict with the family's financial interests, thus creating incentives

for parents not to let another principal care for the child so not to forgo personal assistance hours for themselves. Furthermore, profit-driven companies that provide personal assistance have no incentives to limit the number of hours in the existing system.

Another problem is the lack of control of the personal assistance that has been carried out. When the usage of Assistance Benefit is reported to the SSIA, the report does not account for what and by whom personal assistance was carried out. Therefore, the case handler cannot assess whether the need (as stated in the application for personal assistance) corresponds to the actual use of the granted assistance hours. This is further complicated by the fact that Assistance Benefit is paid out in advance. Moreover, it is difficult for the courts to decide whether the assistance has been performed with sufficient quality, as it is the person receiving Assistance Benefit who decides what quality is. In order to increase the control on how Assistance Benefit is used and to ensure sufficient quality, the granted and the executed hours of Assistance Benefit ought to be closer linked together; that is, to control that they are consistent with each other. Additionally payments could then be made in retrospect.

Persons applying for Assistance Benefit often express that the SSIA's inquiry and assessment of the stated needs is perceived as invading their privacy. In order for the SSIA to be able to assess and determine entitlement with current legislation it is however unavoidable. One way to make the assessment more transparent would be to start from the International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF) and convert the assessment based on ICF to the number of hours that would be reasonable to grant to the person. Also, regulations about which medical professions that should be allowed to issue medical certificates regarding functional ability need to be considered. Yet another way to handle the issues with both privacy and increasing cost is to consider a simplified assessment of needs for assistance for a pre-set standardized number of hours.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Kommunen har möjlighet att bevilja personlig assistans enligt 9 a § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). För att insatserna ska beviljas är förutsättningen att personen på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver stöd i den dagliga livsföringen och tillhör någon av lagstiftningens målgrupper, så kallade personkretsar. För att en person ska anses tillhöra någon av de tre personkretsarna ska olika bedömningsgrunder eller kriterier vara uppfyllda. För den första och andra personkretsen bedöms tillhörigheten utifrån medicinska diagnoser.¹ För den tredje personkretsen bedöms tillhörigheten utifrån en funktionsbedömning som baseras på de svårigheter personen har i den dagliga livsföringen.

Med personlig assistans menas ett personligt utformat stöd som kan lämnas i olika situationer av ett begränsat antal personer. Den som för sina grundläggande behov behöver stöd under i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka har enligt socialförsäkringsbalken (SFB) rätt till personlig assistans som finansieras av staten, även kallad assistansersättning. De grundläggande behoven är definierade som: hjälp med sin personliga hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra, eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade.² Den som har rätt till personlig assistans för sina grundläggande behov har också rätt till personlig assistans, och därmed rätt till assistansersättning, för andra personliga behov.³

¹ Personkrets 1 och 2 motsvarar den personkrets som omfattades av den lag som LSS ersatte 1994, lagen (1985:568) om särskild omsorg om psykiskt utvecklingsstörda m.fl. (den så kallade omsorgslagen).

² 9 a § LSS.

³ 9 a § andra stycket LSS.

Omfattningen av varje assistansberättigads personliga assistans påverkas av dennas uppgifter om vad han eller hon avser att göra under veckorna. Framför allt gäller det vid bedömningen av andra hjälpbehov än de grundläggande personliga behoven. Vad som avses med grundläggande behov är däremot tydligare beskrivet i lagen.⁴ Beslut om assistansersättning ska omprövas när det har gått två år sedan det senaste beslutet eller om förhållandena har förändrats väsentligt.⁵ De angivna behoven ska rymmas inom vad som kan anses vara goda levnadsvillkor⁶ och ska inte vara tillgodosett på annat sätt, till exempel genom att en annan huvudman ansvarar⁷ för stödbehovet i sin verksamhet eller att en anhörig ansvarar genom sitt föräldraskap eller makeförhållande.⁸

Försäkringskassan betalar ut assistansersättningen enligt en timschablon. Nästan uteslutande betalar Försäkringskassan ut pengarna direkt till den assistansanordnare som den assistansberättigade har valt för att låta utföra sin personliga assistans, men först sedan den assistansberättigade medgett detta genom en fullmakt.⁹ Förmånen är dock alltid knuten till den assistansberättigade.

På senare år har det införts regler om tillstånd för att bedriva verksamhet med personlig assistans.¹⁰ Reglerna innehåller bland annat krav som gäller bolagsmännens ekonomiska vandel och lämplighet i övrigt. Det är dock fortfarande den assistansberättigade som själv avgör vad som är kvalitet i insatsen.

Sedan assistansersättningen infördes 1994 har kostnaderna ökat kraftigt för den ersättning som betalas ut. I förarbetena beräknade regeringen att omkring 7 000 personer i genomsnitt skulle behöva ha cirka 40 timmar personlig assistans i veckan.¹¹ Utifrån dessa antaganden skulle de sammanlagda utgifterna för statlig assistansersättning 2014 ha varit drygt 4 miljarder kronor i 2014-års prisnivå.^{12 13} Men så är det

⁴ 9 a § första och andra stycket LSS.

⁵ 51 kap. 12 § SFB.

⁶ Jämför skäliga levnadsvillkor i socialtjänstlagen (2001:453) som anses garantera en lägre stödnivå.

⁷ Det gäller bland annat särskilt stöd genom skolans försorg inom barnomsorgen och grundskolan i övrigt eller personlig stöd vid vistelse på institution, till exempel en gruppbostad (51 kap. 5 § andra stycket och 106 kap. 24-25 §§ SFB).

⁸ 7 § LSS.

⁹ 36 a § Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1993:24) om assistansersättning.

¹⁰ 23 § LSS.

¹¹ Prop. 1992/93:159, s. 159f.

¹² Beräknat med 2014-års timschablon (280 kronor).

inte. I praktiken har både antalet assistansberättigade och antalet beviljade timmar per vecka ökat kontinuerligt sedan 1994. År 2014 var antalet assistansberättigade drygt 16 000 personer.¹⁴ Utgifterna för assistansersättning 2014 var cirka 28 miljarder kronor.¹⁵ En förklaring är att reglerna för rätt till assistansersättning utvidgades 2001 till att också omfatta personer som fyllt 65 år¹⁶, men eftersom denna grupp bara står för cirka 15 procent av det totala antalet beviljade assistanstimmar är det en relativt liten del av förklaringen. Troligtvis ligger de huvudsakliga orsakerna till de ökade volymerna snarare i systemets konstruktion.

Med utgångspunkt i ISF:s tidigare granskningar och i förmånens ökade volymer har regeringen gett ISF i uppdrag att genomlys och konkretisera problem som finns med den nuvarande lagstiftningen om assistansersättning.¹⁷

1.2 Syfte och frågor

Rapportens syfte är att identifiera brister i nuvarande lagstiftning och tillämpning när det gäller assistansersättning.

1.3 Metod

I rapporten har ISF:s tidigare granskningar, offentliga utredningar, författningar och förarbeten gällande assistansersättningen använts för att analysera och konkretisera problem. I viss mån har även Försäkringskassans tillämpning av regelverket studerats. Utöver det har registerdata från Försäkringskassan använts för att analysera assistansersättningens utveckling. Eftersom Försäkringskassans register innehåller begränsad information, har registerdata kompletterats med ärendeakter från Försäkringskassan.

¹³ Prop. 1992/93:159, s. 160.

¹⁴ Uppgift från Försäkringskassans statistik.

¹⁵ Försäkringskassan (2015).

¹⁶ SFS 2000:1031.

¹⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Inspektionen för socialförsäkringen, s. 2.

Registerdata

I den här rapporten har registerdata över alla personer som har eller har haft assistansersättning under 2002 – 2013 hämtats från Försäkringskassans datalager Store.¹⁸ Från Försäkringskassans Mikrodata för analys av socialförsäkringen (Midas) har uppgifter om sysselsättning hämtats.

De frågor som har undersökts med hjälp av registerdata har fokuserat på hur antal timmar har förändrats över åren och hur det påverkar kostnaderna för assistansersättningen. Antal och andel personer och genomsnittliga antal timmar per vecka har studerats för olika åldersklasser, personkretsar, kön, anordnartyp och sysselsättningsstatus för att visa om och hur assistansersättningen har utvecklats över tid.

Följande definitioner har använts i undersökningen.

Antal i assistansersättningen: Antal personer som fått assistansersättning utbetalad i december.

Nybeviljade: Antal personer som har en utbetalning i december, men som inte fått assistansersättning utbetalad i december året före.¹⁹

Sysselsatta: Sysselsatt är här definierat som att antingen vara sysselsatt enligt Midas (november) eller att enligt kontrolluppgift ha haft inkomst av tjänst någon gång under året.

Ärendekter

Ett område där det saknas kunskap om tillämpningen av reglerna om assistansersättning är för vilka behov, utöver de grundläggande, som assistansersättning har beviljats för. Likaså är läget oklart när det gäller hur lagstiftningen tolkas och tillämpas när en person utöver ett praktiskt hjälpbehov också bedöms behöva tillsyn. Dessa frågor kan inte besvaras med uppgifter från Försäkringskassans register eller utifrån en genomgång av regelverket. Exempelvis finns det inte i Försäkringskassans data någon uppdelning mellan tid som beviljas

¹⁸ Populationen består av cirka 11 500 personer 2002 och ökar successivt till cirka 17 000 personer 2013.

¹⁹ Det kan förekomma (i ett fåtal fall) att personer har haft assistansersättning någon gång tidigare år men inte just i december året innan (vilket är månaden det jämförs med), vilket gör att de kommer att räknas som nybeviljade. På motsvarande sätt kommer personer som endast har haft assistansersättning ett fåtal månader (men inte i december) ej att räknas med till antalet nybeviljade.

för grundläggande behov respektive andra personliga behov under den studerade perioden. Det är en nödvändig kunskap för att exempelvis kunna uttala sig om vad det är inom regelverket som kan ha drivit upp kostnaderna för assistansersättningen.

För att ge en fördjupad bild av detta har ISF granskat ärenden där assistansersättning har beviljats, antingen vid en ny ansökan eller efter en omprövning av rätten till assistansersättning. Totalt har 231 ärenden granskats, varav 127 med beslut under 2013 och 104 med beslut under 2008. Syftet med att granska ärenden från två år har varit att undersöka om tillämpningen har varit konstant eller om det har skett en förändring mellan 2008 och 2013.

De granskade ärendena utgörs av ärenden som handlades under de aktuella åren, och som ingick i två av de delurval som granskades i ISF:s rapport *Assistansersättning och kommunala stöd till personer med funktionsnedsättning*.²⁰ De två delurvalen var bifall vid en ny ansökan respektive fortsatt stöd vid en omprövning av rätten till assistansersättning.²¹ I föreliggande granskning kalibrerade fyra utredare sina bedömningar initialt för att sedan granska akterna var för sig. För att uppnå enhetlighet diskuterades tveksamma fall gemensamt i gruppen.

Urvalet är för litet för att resultaten ska kunna generaliseras, men syftet har varit att få ökade kunskaper om vilka andra personliga behov som assistansersättning beviljas för samt hur lagstiftningen tolkas och tillämpas vid ett behov av tillsyn. Det är alltså förekomsten av, och inte frekvensen för, olika bedömningar som står i fokus.

²⁰ Inspektionen för socialförsäkringen (2014b).

²¹ För en närmare beskrivning av urvalet se Inspektionen för socialförsäkringen (2014b), s. 20 f och bilaga 2 i rapporten.

1.4 Definitioner och begrepp

I den här rapporten används begreppen funktionsnedsättning och funktionshinder i enlighet med Socialstyrelsens definition.²² Funktionsnedsättning beskriver en nedsättning av den fysiska, psykiska eller intellektuella förmågan. Ett funktionshinder är den begränsning som en funktionsnedsättning innebär för en person i relation till omgivningen.

Assistansersättning är den statliga ersättningen som kan beviljas enligt SFB. Begreppet personlig assistans används för insatser enligt LSS.

Begreppet omprövning används i denna rapport för att beteckna den tvåårsomprövning som Försäkringskassan ska göra av rätten till assistansersättning när två år förflutit sedan senaste beslut.²³ Det ska inte sammanblandas med Försäkringskassans omprövning av ett beslut som beror på att den försäkrade är missnöjd med ett beslut och därför begär en ny prövning.

1.5 Rapportens disposition

Återstoden av rapporten har följande disposition. Kapitel 2 beskriver assistansersättningens regelverk för personlig assistans. Vidare beskrivs konsekvenser av 2013 års regeländringar, som gäller regler om kontroll inom området personlig assistans. Kapitel 3 beskriver assistansersättningens utveckling, samt redogör för och analyserar data som har insamlats i en granskning av Försäkringskassans ärendakter. Kapitel 4 beskriver brister i lagstiftningen och tillämpningen avseende den assistansberättigades behov, medan kapitel 5 beskriver brister i lagstiftningen och tillämpningen avseende systemets utformning. Kapitel 6 innehåller en sammanfattande diskussion och slutsatser.

²² Den äldre terminologin kan förekomma i de fall där de används i dokument som rapporten refererar till.

²³ 51 kap. 12 § SFB.

2 Assistansersättnings regelverk

2.1 Regelverket om personlig assistans och assistansersättning

Personer som till följd av ett funktionshinder behöver stöd och service i den dagliga livsföringen kan beviljas insatser enligt LSS. LSS är en rättighetslag som ska främja full delaktighet i samhället och jämlikhet i levnadsvillkor för dem som omfattas av lagen. Målet för de tio stödinsatser²⁴ som ingår i LSS är att ge personer med funktionsnedsättning möjlighet att leva som andra.²⁵ Vidare ska insatserna tillförsäkra personer goda levnadsvillkor och utformas på ett sätt som gör att insatserna stärker dennas förmåga att leva ett självständigt liv.²⁶

Insatser enligt LSS kan endast beviljas dem som tillhör någon av de tre grupper av mottagare som omfattas av lagen, så kallade personkretsar. Dessa är

1. personer med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd
2. personer med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom

²⁴ De tio insatserna är: personlig assistans, rådgivning och annat personligt stöd, ledsagar-service, kontaktperson, avlösarservice i hemmet, korttidsvistelse utanför hemmet, korttids tillsyn för ungdomar över tolv år, boende i familjehem eller bostad med särskild service för ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet, bostad med särskild service eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna, daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder (endast för personkrets 1 och 2) (9 § LSS).

²⁵ 5 § LSS och prop. 1992/93:159 s. 45 ff.

²⁶ 7 § andra stycket LSS och prop. 1992/93:159 s. 50 f.

3. personer med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service.²⁷

För att en person ska anses höra till personkretsarna ska olika bedömningsgrunder eller kriterier vara uppfyllda. För den första och andra personkretsen bedöms tillhörigheten utifrån medicinska diagnoser.²⁸ För den tredje personkretsen bedöms tillhörigheten utifrån en funktionsbedömning, som baseras på de svårigheter som personen har i sin dagliga livsföring.

Rätten till sådan personlig assistans som ersätts av kommunerna eller staten, via Försäkringskassan, infördes den 1 januari 1994 genom LSS och lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS)²⁹. De grundläggande krav som måste vara uppfyllda för att få rätt till personlig assistans enligt LSS gäller även för att få rätt till assistansersättning enligt SFB. Skillnaden ligger i att insatsen finansieras av olika huvudmän beroende på hur stort stödbehovet är. I SFB finns även ytterligare regler om assistansersättning. En sådan bestämmelse gäller omfattningen av de grundläggande behoven, alltså det som är avgörande vid bedömningen av rätten till assistansersättning.³⁰ Vidare ska rätten till assistansersättning omprövas, två år efter den senaste prövningen eller om förhållandena har ändrats väsentligt.³¹

Med insatsen personlig assistans avses ett personligt utformat stöd som kan ges av ett begränsat antal personer. Vilka stödbehov som ska ge rätt till personlig assistans var dock inte definierat i LSS och LASS när de trädde ikraft. Däremot framgick det av förarbetena att det endast rörde sig om vissa stödbehov, då personlig assistans ska förbehållas situationer som i olika avseenden är komplicerade eller krävande och som i regel är av mycket personlig karaktär.³² Vidare ska det avgörande vara att den enskilda har behov av personlig hjälp när det gäller att klara sin personliga hygien, klä av och på sig, inta

²⁷ 1 § LSS.

²⁸ Det motsvarar den personkrets som omfattades av den lag som LSS ersatte 1994, lagen (1985:568) om särskild omsorg om psykiskt utvecklingsstörda m.fl. (den så kallade omsorgslagen).

²⁹ Reglerna i lagen (1993:389) om assistansersättning har överförts till 51 kap. SFB.

³⁰ 51 kap. 3 § SFB.

³¹ 51 kap. 12 § SFB.

³² Prop. 1992/93: 159, s. 64.

måltider eller att kommunicera med andra. Därtill var avsikten att enskilda också ska kunna ges personlig assistans för att klara av sådant som ingår i det dagliga livet, exempelvis för att studera, delta i daglig verksamhet, behålla eller få ett arbete, eller för att komma ut i samhället.³³ Av förarbetena framgår också att om behovet av stöd i den dagliga livsföringen uppgår till i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka ska assistansersättning lämnas. I andra fall är det kommunerna som ansvarar för personlig assistans i sin helhet.³⁴

Till följd av den statliga assistansersättnings kostnadsutveckling tillsattes 1995 en utredning med uppdrag att ge förslag på åtgärder som skulle kunna medföra att kostnadsutvecklingen begränsades och att kostnadskontrollen förbättrades. Uppgiften var vidare att tydligare avgränsa såväl insatsen personlig assistans från närliggande verksamheter som att avgränsa personkretsen som skulle omfattas av insatsen.³⁵ Utredningen identifierade att det fanns två tolkningsmöjligheter när det gällde regeln om att behoven skulle uppgå till i genomsnitt 20 timmar per vecka för rätt till assistansersättning. Den första tolkningen var att enbart de nära behoven (hjälp för att klara sin personliga hygien, hjälp för att klä sig eller klä av sig, hjälp för att inta måltider och hjälp för att kommunicera med andra) skulle beaktas. Den andra tolkningen var att det samlade hjälpbehovet skulle beaktas, det vill säga både nära behov och behov av kvalificerad hjälp i andra situationer. I tillämpningen återfanns båda tolkningarna vid bedömning av rätten till assistansersättning såväl i beslut från de lokala försäkringskassorna som vid avgöranden i kammarrätterna.³⁶ Utredningen föreslog att det borde preciseras i lagen vad som ska anses som personlig assistans.³⁷

Mot bakgrund av utredningens förslag definierades personlig assistans utifrån grundläggande behov och andra personliga behov. Personlig assistans kan beviljas den som har stora och varaktiga funktionsnedsättningar och därför behöver hjälp med de grundläggande behoven.

³³ Prop. 1992/93:159, s. 64.

³⁴ Prop. 1992/93:159, s. 61.

³⁵ SOU 1995:126, s. 3.

³⁶ SOU 1995:126, s. 43.

³⁷ SOU 1995:126, s. 114.

De grundläggande behoven är

1. personlig hygien,
2. måltider,
3. klä av och på sig,
4. att kommunicera med andra, eller
5. annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade.³⁸

Den som har rätt till personlig assistans för sina grundläggande behov har också rätt till personlig assistans för övriga behov.³⁹ Om omfattningen av de grundläggande behoven i genomsnitt överstiger 20 timmar per vecka kan personen beviljas assistansersättning av Försäkringskassan för att köpa personlig assistans eller själv anställa personliga assistenter.⁴⁰ De andra personliga behoven definieras varken i författningar, andra föreskrifter eller förarbeten, till skillnad från de grundläggande behoven som anges i lagtexten.⁴¹ I rätten till assistansersättning inkluderas även personlig assistans under dygns vila. Assistansersättning ska kunna lämnas under dygns vila om den hjälp som behövs är av mycket privat karaktär och bör därför ges av en person som den assistansberättigade har valt och har förtroende för.⁴² En person som i vissa situationer behöver hjälp av två eller flera assistenter samtidigt kan beviljas så kallad dubbel assistans.⁴³

Personlig assistans beviljas normalt endast för stadigvarande assistansbehov. Av de ursprungliga förarbetena framgår det att om det tillfälligt uppstår behov av utökade assistansinsatser, till exempel för att en person behöver särskild hjälp under en semesterresa, så bör behovet av utökad assistans prövas av kommunen inom ramen för LSS.⁴⁴

När LSS och LASS trädde i kraft 1994 lämnades assistansersättning inte för tid då den enskilda vistades på sjukhus. Assistansersättning lämnades i huvudregel inte heller för tid i förskola, skola eller daglig

³⁸ 9 a § LSS.

³⁹ 9 a § andra stycket LSS.

⁴⁰ 51 kap. 2 och 3 §§ SFB.

⁴¹ De grundläggande behoven kan berättiga till personlig assistans var för sig eller tillsammans.

⁴² Prop. 1992/93:159, s. 70.

⁴³ 9 a § tredje stycket LSS.

⁴⁴ Prop. 1992/93:159, s. 70.

verksamhet (4 § LASS i dess ursprungliga lydelse).⁴⁵ Enligt en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 1996 kan assistansersättning, om särskilda skäl föreligger, lämnas även för tid då den funktionshindrade vårdas för kortare tid på sjukhus eller vistas i eller deltar i barnomsorg, skola eller daglig verksamhet.⁴⁶ Som särskilda skäl för att bevilja assistansersättning för tid i skola, förskola och daglig verksamhet räknas bland annat svårigheter för den assistansberättigade att kommunicera med andra än sin eller sina personliga assistenter på grund av funktionshindret. Avsikten är dock inte att personliga assistenter ska ersätta den ordinarie personalen eller att personlig assistans ska ersätta den omvårdnad som kommuner eller landsting är skyldiga att ge. Det kan också anses föreligga särskilda skäl om hälsotillståndet hos personen ifråga är sådant att det är viktigt att den personliga assistenten finns till hands.⁴⁷ I de fall stödbehovet bedöms kunna tillgodoses genom annan huvudmans ansvar, görs ett tidsavdrag för den tiden i samband med att antalet beviljade timmar med assistansersättning beräknas.⁴⁸ Detsamma gäller om stödbehovet anses falla inom en anhörigs ansvar genom föräldraskap eller make-förhållande.⁴⁹

Personer som hade fyllt 65 år, när LSS och LASS trädde i kraft 1994 omfattades inte av lagen. År 2001 utvidgades lagen till att även omfatta personer över 65 år. Regeringen angav att den främsta anledningen till ändringen var att främja kontinuiteten i insatsen eller ersättningen.⁵⁰ Sedan dess får personer över 65 år behålla den assistans som de redan hade beviljats, eller ansökt om, före 65-årsdagen.⁵¹ I Handikapputredningen, som låg till grund för propositionen om assistansersättning, var förslaget att inte heller barn och ungdomar under 16 års ålder skulle ha rätt till personlig assistans. Den begränsningen infördes inte i lagen.⁵²

Personlig assistans utgår alltså i regel med ett av huvudmannen, Försäkringskassan eller kommunerna, bestämt antal timmar per

⁴⁵ SFS 1993:389.

⁴⁶ SFS 1996:535, reglerna har överförts till 106 kap. 24 och 25 §§ SFB.

⁴⁷ Prop. 1995/96:146.

⁴⁸ Det gäller bland annat särskilt stöd genom skolans försorg inom barnomsorgen och grundskolan i övrigt eller personlig stöd vid vistelse på institution, till exempel en gruppbostad se 51 kap. 5 § andra stycket och 106 kap. 24-25 §§ SFB.

⁴⁹ 7 § LSS.

⁵⁰ Prop. 2000/01:5, s. 10.

⁵¹ 9 b § LSS.

⁵² Prop. 1992/93:159, s. 70.

vecka. För varje beviljad timme assistansersättning betalar Försäkringskassan ut en schabloniserad ersättning. Kommunerna kan välja att också tillämpa den statliga schablonen eller att lämna någon annan skälig ersättning för varje timme, alternativt bevilja personlig assistans som kommunen utför. I de flesta fall betalar Försäkringskassan ut assistansersättningen till den assistansanordnare som den assistansberättigade har valt. För de assistansberättigade som har kommunal huvudman, och som inte har anlitat en kommun som anordnare, betalar kommunen på samma sätt direkt till anordnaren.

2.2 Konsekvenser av 2013 års regeländringar i assistansen

Enligt ett uppdrag från regeringen ska ISF följa upp och analysera effekterna av de ändringar som gjordes i LSS och i SFB som trädde i kraft den 1 juli 2013.⁵³ Ändringarna gäller både personlig assistans och assistansersättning, och handlar i första hand om regler om kontroll. Uppdraget ska delredovisas senast den 15 december 2015 och slutredovisas senast den 15 december 2017.

Av regleringsbrevet till ISF för budgetåret 2015 framgår att ISF kan delredovisa lämpliga delar av uppdraget gällande ändringarna 2013 inom ramen för det uppdrag som utgör grunden för denna rapport, vilket ISF valt att göra.⁵⁴

Ändringarna bygger på förslag som utredningen om assistansersättningens kostnader lämnade i sitt slutbetänkande *Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning* (SOU 2012:6). Utredningen konstaterade bland annat att assistansersättningen inte fullt ut gått till sitt rätta ändamål.⁵⁵ Regeringen och riksdagen bedömde att det för assistansersättningens legitimitet och trovärdighet är nödvändigt att genomföra åtgärder för att motverka fusk och felaktigheter samtidigt som dessa åtgärder skulle stå i rimlig proportion till de problem som hade konstaterats.⁵⁶

⁵³ Uppdrag att följa upp nya regler för personlig assistans och assistansersättning (S2013/4380/FST).

⁵⁴ Regleringsbrevet för budgetåret 2015 avseende Inspektionen för socialförsäkringen (S2013/1676/SF, S2014/943/SF, S2014/7714/ SF m.fl.)

⁵⁵ Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 9, s. 214.

⁵⁶ Prop. 2013/13:1, utgiftsområde 9, avsnitt 7.16.

ISF har kartlagt de åtgärder som Försäkringskassan respektive Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har vidtagit med anledning av ändringarna 2013. En kartläggning, som redovisas i sin helhet i bilaga 1 till denna rapport, visar att Försäkringskassan har arbetat in de nya reglerna i sina normerande dokument och gjort anpassningar i sitt IT-system. Försäkringskassan har också anpassat informationen som skickas ut till assistansberättigade och assistansanordnare när det gäller blanketter, bekräftelser och beslut. Kartläggningen visar även att ändringarna för IVO:s del främst innebär förstärkt tillsyn över, och tillståndsplikt för, assistansverksamhet. Sedan den 1 juli 2013 har IVO dragit in tre tillstånd för assistansverksamhet samt utfört inspektion hos en assistansberättigad.

Försäkringskassan och IVO har hittills anpassat sina verksamheter till de nya reglerna. Det är ännu inte möjligt att dra några säkra slutsatser om ändringarna haft någon effekt i arbetet med att motverka fusk och felaktigheter i assistansersättningen. ISF återkommer därför i slutredovisningen med en analys av effekterna.

3 Assistansersättningen över tid

3.1 Assistansersättningens utveckling

Antalet personer som har assistansersättning har ökat från cirka 11 000 personer 2002 till knappt 16 000 personer 2013. I början av perioden är ökningstakten 7 procent årligen, för att sedan, fram till 2009, minska till en ökningstakt på cirka 3 procent årligen. Därefter är antalet personer som har assistansersättning relativt stabilt, knappt 16 000 personer.⁵⁷ Under hela perioden 2002–2013 är det fler män än kvinnor som har assistansersättning. Skillnaden mellan män och kvinnor ökar dessutom något under perioden.

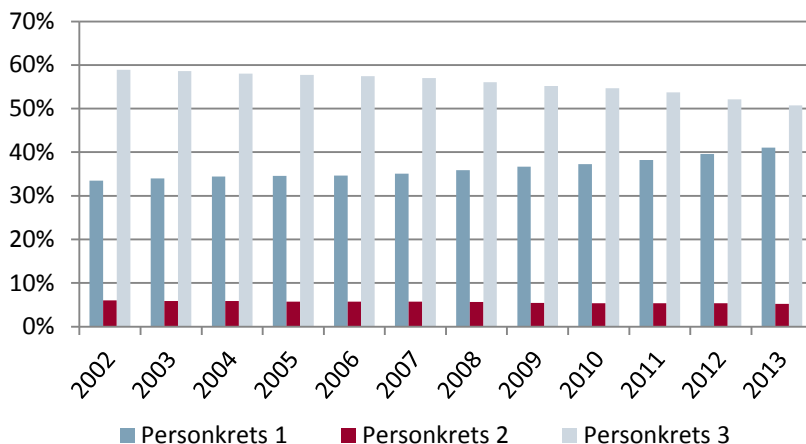
Antal och andel personer per personkrets⁵⁸

Antalet personer som tillhör personkrets 1 ökar under hela tidsperioden, från knappt 4 000 personer 2002 till cirka 6 500 personer 2013. Precis som för personkrets 1 ökar antalet personer som tillhör personkrets 3 men endast fram till 2009. Därefter minskar antalet personer i personkretsen och 2013 finns det cirka 8 000 personer i personkrets 3. Personkrets 2 är liten och antalet personer är relativt konstant. Totalt är det färre än 1 000 personer som tillhör personkrets 2.

⁵⁷ Datamaterialet ISF har tillgång till gäller perioden 2002–2013. Enligt uppgift från Försäkringskassan ökade antalet personer som har assistansersättning med cirka 300 personer 2014.

⁵⁸ Se avsnitt 2.1 för information om de tre personkretsarna.

Figur 1. Andel personer per personkrets



Anm.: Andel personer där personkrets är okänd eller saknas i registerdata uppgår till 2-3 procent årligen och visas ej i diagrammet.

Källa: Försäkringskassan.

Andelsmässigt är personkrets 3 störst, men andelen minskar under tidsperioden – från cirka 60 procent 2002 till cirka 50 procent 2013, se figur 1. Medan andelen personer som tillhör personkrets 3 minskar, ökar andelen personer som tillhör personkrets 1, och 2013 är det drygt 40 procent av assistansmottagarna som tillhör personkrets 1. Den minsta av personkretsarna, personkrets 2, utgör 5–6 procent av assistansmottagarna.

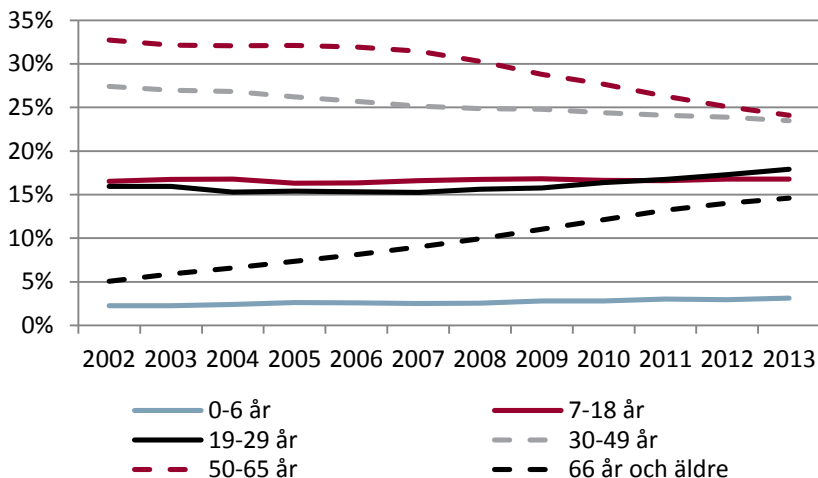
Antal och andel personer i olika åldersgrupper

När antalet personer i olika åldersgrupper studeras, visar det sig att antalet personer ökar för alla åldersgrupper under perioden förutom för gruppen 50–65 år, som endast ökar fram till 2008 för att därefter minska. Störst ökning är det i gruppen äldre (över 65 år), som ökar från knappt 600 personer 2002 till 2 600 personer 2013.

När andelsfördelningen mellan olika åldersgrupper studeras, visar det sig att andelen över 65 år ökar kraftigt medan andelen personer i gruppen 50–65 år minskar, se figur 2. Det kan delvis förklaras av att personer i gruppen 50–65 år fortsätter att ha assistansersättning när de blir äldre (det totala antalet assistansberättigade ökar), men det för-

klaras även av att antalet nytillkomna personer i gruppen 50–65 år minskar kraftigt från 2007 och framåt.

Figur 2. Andel personer per åldersgrupp, 2002-2013



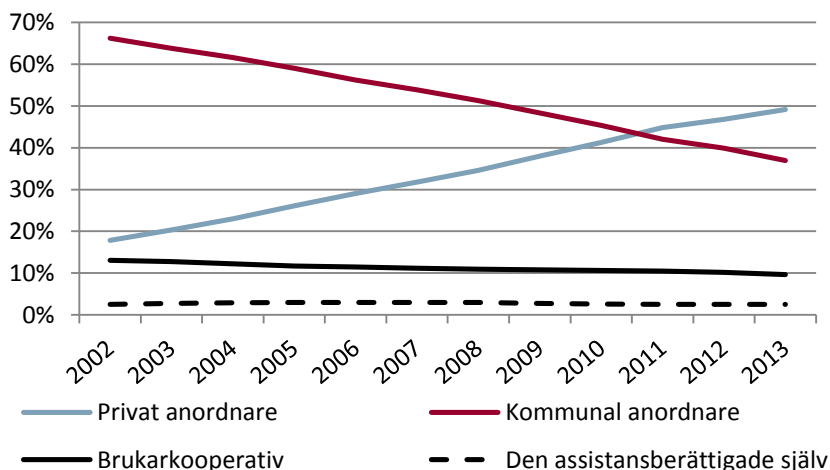
Källa: Försäkringskassan.

Även andelen personer i gruppen 30–49 år minskar något över tid. För övriga åldersgrupper, alla under 30 år, är andelen personer i respektive åldersgrupp antingen oförändrad eller svagt ökande. Figur 2 visar en relativt omfattande förändring av ålderssammansättningen hos de assistansberättigade. Att åldersgrupperna under 30 år är oförändrade till andel innebär att *antalet* personer under 30 år ökar i reala termer, vilket i sin tur innebär betydande tillflöde till assistansersättningen.

Anordnartyper

Den personliga assistansen kan anordnas genom kommunen, brukar-kooperativ, assistansföretag eller genom att den assistansberättigade själv är arbetsgivare. Ser man på hur assistansen fördelar sig på de olika anordnartyperna över perioden 2002–2013, framträder ett tydligt mönster för både antal och andel personer. I figur 3 visas hur andelen personer per anordnartyp ändras över tid.

Figur 3. Anordnartyp, andel



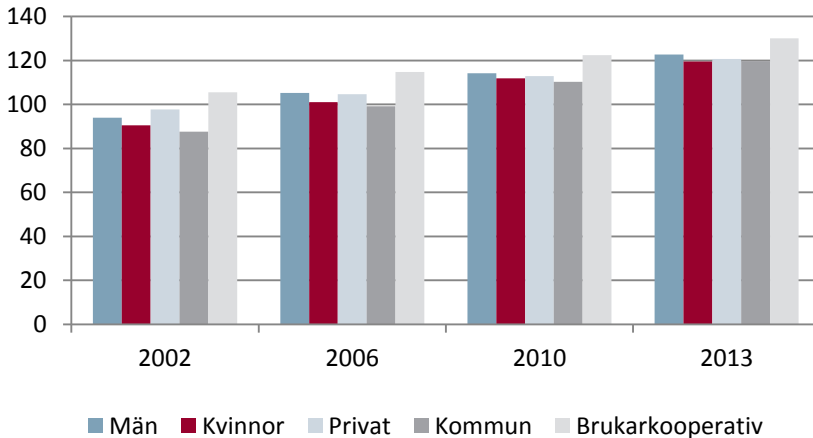
Källa: Försäkringskassan.

I början av perioden är det kommunen som är anordnare för majoriteten av dem som har assistansersättning. Under perioden ändras det, och allt färre har kommunen som anordnare medan allt fler har privat anordnare (assistansföretag). År 2013 har majoriteten av de assistansberättigade privat anordnare (cirka 50 procent). Andelen med brukarkooperativ som anordnare minskar något under perioden, från 13 procent 2002 till 10 procent 2013. Andelen assistansberättigade som är sina egna arbetsgivare har varit liten över perioden, men ökar från 2 procent 2002 till 3 procent 2013. Figur 3 visar tydligt att det blivit en omfattande förändring av sammansättningen av assistansanordnare på assistansmarknaden under perioden, från primärt offentlig utförande till övervägande privat utförande.

Beviljade timmar

Under den studerade perioden har det genomsnittliga antalet beviljade timmar per vecka stadigt ökat, från cirka 92 timmar per vecka 2002 till cirka 121 timmar per vecka 2013. Det genomsnittliga antalet timmar har ökat för alla åldersgrupper, båda könen och alla typer av assistansanordnare. I figur 4 visas den genomsnittliga beviljade tiden per vecka för olika grupper, och följande mönster framträder.

Figur 4. Genomsnittliga antalet timmar per vecka för olika grupper för 2002, 2006, 2010, 2013



Källa: Försäkringskassan. ISF:s bearbetning.

Män har fler beviljade timmar än kvinnor. Personer med assistansföretag som anordnare har något fler timmar än de med kommunen som anordnare. Skillnaden minskar dock över åren. Personer med brukarkooperativ som anordnare har fler timmar än de som antingen har assistansföretag eller kommun som assistansanordnare. Men gemensamt för alla grupper är att det genomsnittliga antalet beviljade timmar ökar över tid, samtidigt som skillnaden mellan grupperna blir mindre över tid.⁵⁹ Till skillnad mot figur 2 och figur 3, som visar omfattande förändringar, visar figur 4 en successiv ökning av det genomsnittliga antalet timmar under hela perioden.

Kostnadsutveckling

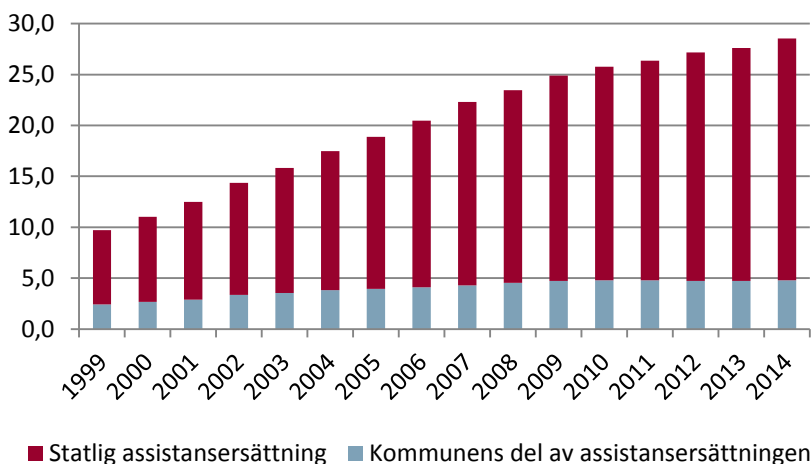
Assistansersättningen betalas i regel ut med ett schablonbelopp som årligen fastställs av regeringen.⁶⁰ Timschablonen infördes i assistansersättningen den 1 september 1997 och avser att täcka kostnader för

⁵⁹ Se tabell 4 i bilaga 2 för genomsnitt antal timmar per vecka fördelat på anordnartyp och år, 2002–2013.

⁶⁰ Se avsnitt 2.1.

personlig assistans.⁶¹ I vissa fall, exempelvis om det behövs en särskilt kvalificerad assistent eller om en stor del av arbetet utförs på obehövlig arbetstid, kan ett förhöjt timbelopp beviljas.

Figur 5. Utgifter för assistansersättningen 1999-2014, miljarder kronor (fasta priser, 2014 års prisnivå)



Anm.: Schablonbeloppet för assistansersättningen har använts för beräkning av fasta priser, mätt i 2014 års prisnivå.

Källa: Försäkringskassans årsredovisningar och regeringens budgetpropositioner. ISF:s beräkningar.

Utgifterna för assistansersättningen har sedan införandet stadigt ökat. Under perioden 1999–2014 har samhällets årliga utgifter för assistansersättning ökat från 6 miljarder till drygt 28 miljarder kronor i löpande priser. I fasta priser har de årliga utgifterna för assistansersättningen ökat från knappt 10 miljarder 1999 till drygt 28 miljarder kronor 2014, se figur 5. Den del som kommunen står för, de första 20 timmarna per vecka, har ökat med 98 procent, från 2,4 miljarder kronor till 4,8 miljarder kronor i fasta priser. Den del som staten står

⁶¹ I 5 a § förordning (1993:1091) anges att kostnader för personliga assistenter avser: löne- och lönebikostnader, assistans- och utbildningskostnader, kostnader för arbetsmiljöinsatser, personalomkostnader och administrationskostnader.

för, allt över 20 timmar per vecka, har ökat med 226 procent, från 7,3 miljarder kronor till 23,8 miljarder kronor i fasta priser.^{62,63}

Oberoende av förändringarna i schablonersättningen över tid, skulle utgifterna för assistansersättningen för 2003 ha varit cirka 16 miljarder kronor, beräknat utifrån 2014 års schablon⁶⁴, att jämföra med utgifterna för 2014 på cirka 28 miljarder kronor. Det är en ökning med drygt 75 procent.⁶⁵ Kostnaderna för assistansersättningen har alltså ökat för varje år oberoende av förändringar av schablonbeloppet, vilket förklaras både av att det genomsnittliga antalet timmar ökar under hela tidsperioden och av att antalet personer med assistansersättning har blivit fler.

Timutveckling

Det totala antalet beslutade timmar i assistansersättningen ökar månad för månad över hela tidsperioden, 2002–2013.⁶⁶ I figur 6 visas tillväxttakten av det totala antalet beviljade timmar, se den streckande linjen. Tillväxttakten är positiv men avtagande under hela tidsperioden. Det innebär att det totala antalet timmar ökar varje månad och år, men inte lika snabbt som månaden innan.

⁶² Fasta priser, mätt i 2014 års prisnivå. Beräkningen av fasta priser är gjord med schablonbeloppet för assistansersättningen som deflator.

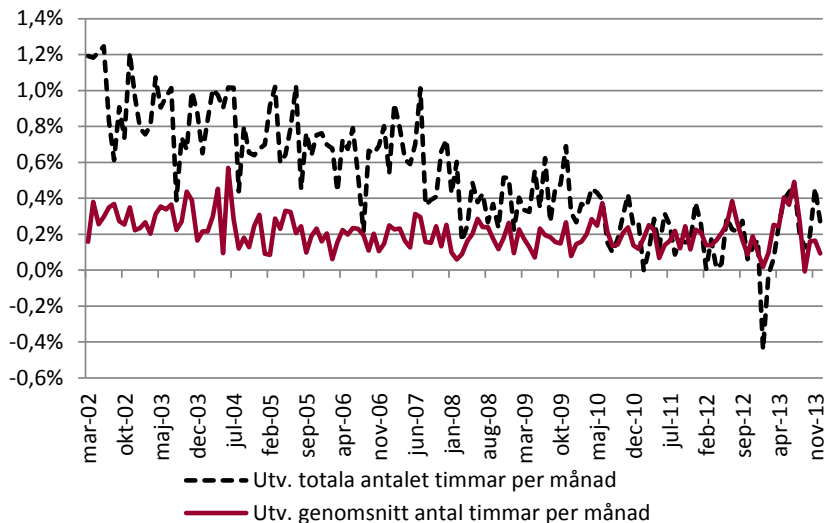
⁶³ Om *KPI* används som deflator uppgår de årliga utgifterna för assistansersättning till drygt 7 miljarder 1999 och till drygt 28 miljarder 2014 i fasta priser, 2014 års prisnivå. Om *Genomsnittlig månadslön inom primärkommunal sektor* används som deflator uppgår de årliga utgifterna i fasta priser liknande som när schablonbeloppet för assistansersättning används som deflator, det vill säga de årliga utgifterna ökar från knappt 10 miljarder 1999 till drygt 28 miljarder 2014 i fasta priser. Källa: Statistiska centralbyrån. ISF:s beräkningar.

⁶⁴ Schablonbeloppet för 2014 är 280 kronor.

⁶⁵ Vid sidan av schablonersättningen finns också en möjlighet att få ersättning för vissa särskilda kostnader genom så kallad förhöjd ersättning med högst 12 procent av schablonbeloppet. I beräkningarna används endast schablonbeloppet, det vill säga exklusive förhöjd ersättning. 51 kap. 11 § andra stycket SFB.

⁶⁶ Totala antalet timmar ökar för hela tidsperioden, med undantag för början av 2013. Minskningen i början av 2013 är dock endast av redovisningskaraktär och beror på Försäkringskassans byte av datalager. Bytet av datalager innebär att beslut från och med 2013 redovisas innevarande månad, jämfört med tidigare då det redovisades med en månads fördröjning.

Figur 6. Månatlig tillväxttakt för beviljad tid, summa timmar och genomsnitt av timmar per månad, 2002–2013



Källa: Försäkringskassan. ISF:s bearbetning.

I figur 6 visas också tillväxttakten av det genomsnittliga antalet beviljade timmar per månad, se den heldragna linjen i figuren. Tillväxttakten är relativt konstant över tidsperioden, i och med att antalet beviljade timmar ökar i genomsnitt med 0,2 procent per månad (i relation till månaden innan).

3.2 Möjliga orsaker till utvecklingen

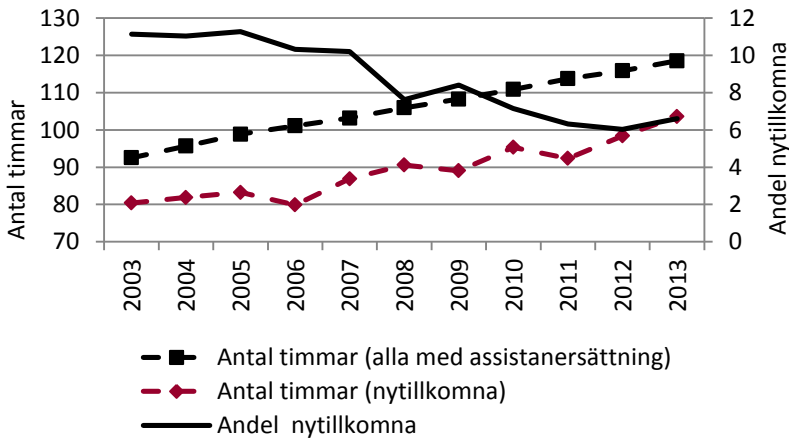
Av figur 6 går det att utläsa att antalet beviljade timmar ökar i stort sett varje månad under hela perioden 2002–2013. Till viss del kan ökningen förklaras av att antalet assistansberättigade ökar, men även under de senare åren då antalet assistansberättigade legat på nivåer runt 16 000 personer har ökningen av antalet beviljade timmar fortsatt. I följande avsnitt undersöks därför vilka andra möjliga orsaker som kan finnas till mönstret.

Nybeviljade ärenden

Att antalet timmar för personer som ombeviljas assistansersättning ökar skulle delvis kunna förklaras av att hälsotillståndet försämrats över tid. Samtidigt har tidigare granskningar⁶⁷ visat att antalet beviljade timmar även ökar över tid för dem som nybeviljats⁶⁸ assistansersättning.

Antal nybeviljade ärenden i assistansersättningen varierar mellan cirka 1 000 och 1 500 ärenden per år. I figur 7 visas det genomsnittliga antalet timmar för nytillkomna till assistansersättningen jämfört med genomsnittliga antalet timmar för dem som redan har assistansersättning. De streckade linjerna, vänster axel, visar genomsnittliga antalet timmar per vecka för dem som redan har assistansersättning jämfört med de nytillkomna. Den heldragna linjen, höger axel, visar andel nytillkomna (av det totala antalet assistansberättigade).

Figur 7. Genomsnittliga antalet beviljade timmar och andel nytillkomna



Källa: Försäkringskassan. ISF:s bearbetning.

⁶⁷ Inspektionen för socialförsäkringen (2012c) och (2014b).

⁶⁸ Nybeviljanden definieras som personer som har en utbetalning i december, men inte hade en utbetalning i december året före.

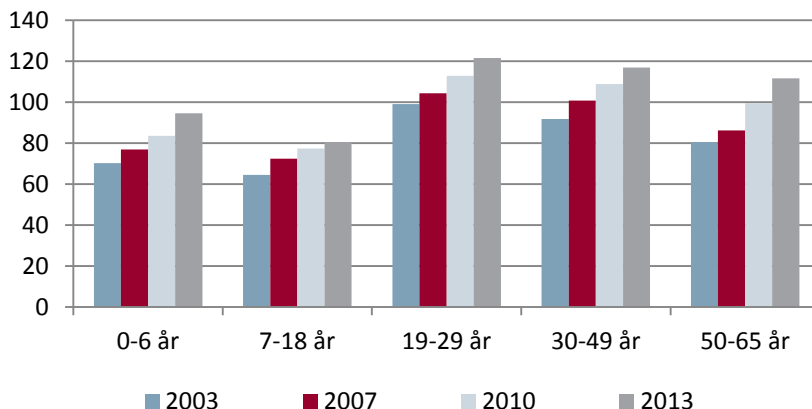
Andelen nytillkomna av det totala antalet assistansberättigade minskar för varje år, från 11 procent 2003 till 7 procent 2013. Minskningen beror delvis på att det totala antalet ökar för varje år, men det beror även på att antalet nybeviljade har blivit färre per år. Nybeviljade har i genomsnitt färre antal timmar per vecka än de som redan har assistansersättning. De nytillkomna har i genomsnitt cirka 12–18 färre timmar per vecka.

Beviljade timmar för nytillkomna

Som för de andra grupperna, ökar även den genomsnittliga beviljade tiden per vecka för nytillkomna. Det gäller för alla percentiler och alla år. Medianen (50:e percentilen) visar en ökning på 30 timmar per vecka sedan 2003. För hela gruppen nybeviljande uppgår ökningen i genomsnitt till 23 timmar per vecka, vilket motsvarar en ökning på knappt 30 procent.⁶⁹

Figur 8 visar den genomsnittliga beviljade tiden för nytillkomna, uppdelat i olika åldersgrupper och fyra olika år och ger på så sätt en bild av skillnaderna mellan åldersgrupper och förändring över tid.

Figur 8. Genomsnittligt antal timmar per vecka för nytillkomna, fördelat på åldersgrupp och år



Källa: Försäkringskassan. ISF:s bearbetning.

⁶⁹ I tabell 5 i bilaga 2 finns en detaljerad tabell med percentil fördelning av den genomsnittliga beviljade tiden per vecka för nytillkomna för perioden 2003–2013.

När det genomsnittliga antalet beviljade timmar per vecka studeras för nytillkomna fördelat på åldersgrupp och år, framkommer det att personer i skolåldern (7–18) får lägst antal timmar per vecka, medan personer i åldrarna 19–29 och 30–49 får högst antal timmar per vecka, se figur 8. Även här är det tydligt att genomsnittstimmarna ökar för varje år och åldersklass, jämfört med föregående år. Det gäller hela tidsperioden.

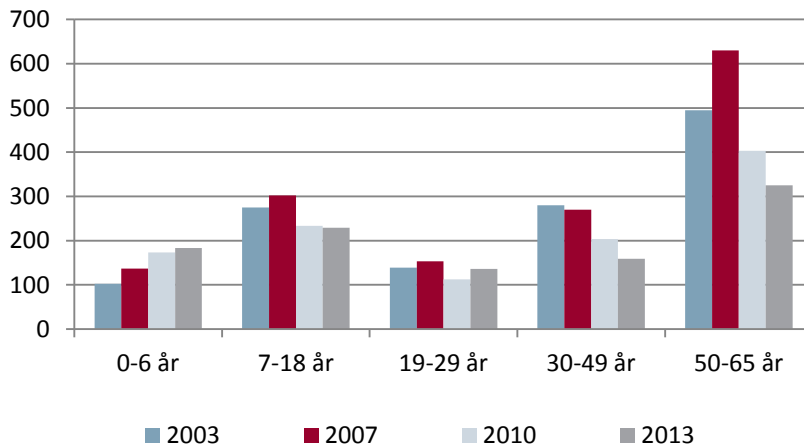
Åldersfördelning nytillkomna

Under perioden har genomsnittsåldern för nytillkomna personer till assistansersättningen minskat med drygt fem år, från i genomsnitt 37 år 2003 till 32 år 2013. Medianåldern (50:e percentilen) visar en ännu större minskning. År 2013 är medianåldern för nytillkomna 15 år yngre än vad den var 2003, då den var 41 respektive 26 år.⁷⁰ Att åldersfördelningen för nytillkomna förändrats mot allt yngre assistansberättigade kommer då att medföra att den förväntade tiden som de kommer att ha ersättning blir allt längre.

I figur 9 visas antal nytillkomna uppdelat i olika åldersgrupper och fyra olika år för att visa skillnader mellan åldersgrupper och hur antalet nytillkomna förändras över tid.

⁷⁰ I tabell 6 bilaga 2 finns en detaljerad tabell med percentil fördelning av ålder för nytillkomna för perioden 2003–2013.

Figur 9. Antal nya personer per åldersgrupp, för 2003, 2007, 2010 och 2013



Källa: Försäkringskassan. ISF:s bearbetning.

Som figuren visar, skiljer sig antalet nytillkomna personer åt mellan de olika åldersgrupperna. Antalet nytillkomna i den yngsta åldersgruppen, 0–6 år, ökar under hela perioden, medan antalet nytillkomna i åldersgrupperna 7–18 och 19–29 är relativt lite förändrade. Gruppen 30–49 år minskar något under senare delen. Störst förändring är det för nytillkomna i åldern 50–65 år. Den gruppen ökar under den första delen av perioden, men faller kraftigt under senare delen av tidsperioden.

Anordnartyp nytillkomna

Som beskrivits tidigare, kan den personliga assistansen anordnas genom kommuner, brukarkooperativ, privat anordnare (assistansföretag) eller genom att den assistansberättigade själv är arbetsgivare. Precis som för dem som redan har assistansersättning, där det blir allt vanligare att assistansen anordnas genom privat anordnare, uppvisas liknande mönster för nytillkomna. Under den studerande perioden, 2003–2013, blir det allt vanligare att nytillkomna har privat anordnare och inte kommunal anordnare. Jämfört med dem som redan har assistansersättning har nytillkomna i ännu större utsträckning privat anordnare. Andelen nytillkomna som har privat anordnare har ökat

från drygt 20 procent till drygt 50 procent under perioden 2003–2013. Samtidigt har andelen nytillkomna med kommunal anordnare minskat från cirka 70 procent 2003 till under 30 procent 2013.

Genomsnittligt antal timmar för olika grupper

I det ursprungliga förslaget från handikapputredningen⁷¹ var inte personer under 16 år eller över 64 år inkluderade i assistansersättningen. Begränsningen för personer under 16 år infördes inte i lagen. Däremot hade personer som fyllt 65 år från början inte rätt till assistansersättning. Begränsningen upphävdes 2001.⁷² Nedan följer en beskrivning av utvecklingen för dessa grupper. Först beskrivs den genomsnittliga timutvecklingen för gruppen barn och därefter för gruppen äldre. Genomsnittligt beviljad tid för alla åldrar diskuteras också i avsnittet.

Genomsnittligt antal timmar – barn

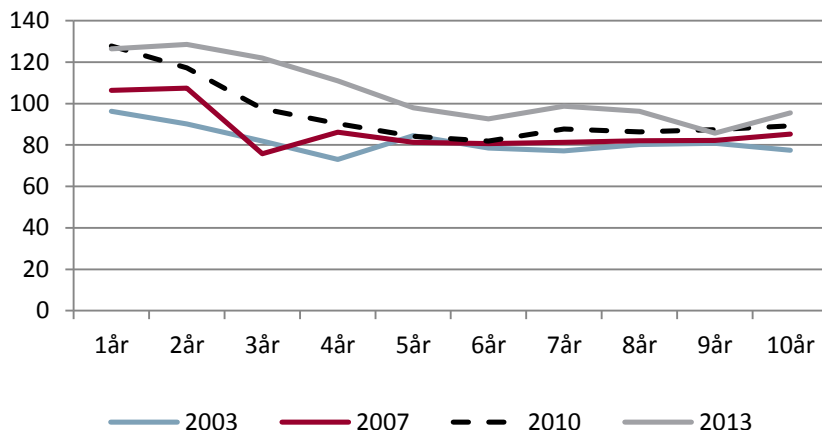
I figur 10 visas det genomsnittliga antalet beviljade timmar för varje åldersklass för barn under 10 år. Endast ett fåtal barn i de lägre åldersklasserna har assistansersättning, ofta med ett mycket omfattande stödbehov. Det medför att det genomsnittliga antalet timmar är högre för dessa än för de äldre barnen. Dessutom, när barns rätt till assistansersättning bedöms, ska det hjälpbehov som ingår i föräldraansvaret räknas bort, det vill säga det hjälpbehov som även barn utan funktionsnedsättning har.⁷³ Föräldraansvaret är större ju yngre barnet är, och i takt med att barnet blir äldre minskar det.

⁷¹ SOU 1991:46

⁷² SFS 2000:1031.

⁷³ Se vidare Inspektionen för socialförsäkringen (2014a) och (2014b).

Figur 10. Genomsnittligt antal timmar för barn i åldrarna 1–10 år för år 2003, 2007, 2010, 2013



Källa: Försäkringskassan. ISF:s bearbetning.

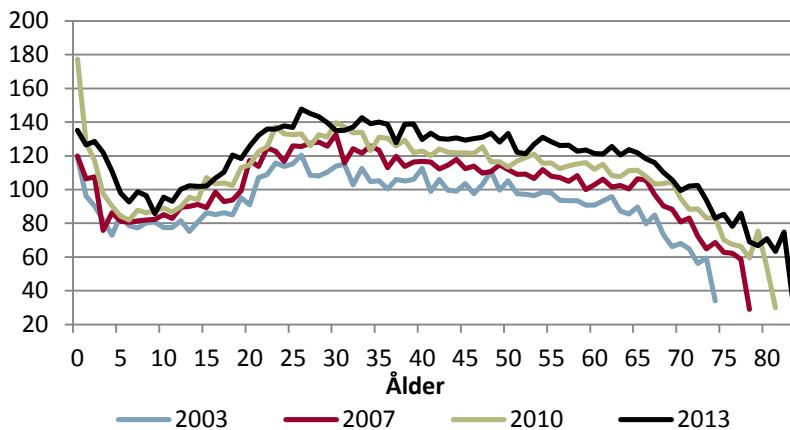
Varje linje i diagrammet representerar ett år (2003, 2007, 2010 och 2013) och det genomsnittliga antalet timmar för alla personer i respektive åldersklass. Barn som har assistansersättning har ett högt antal timmar per vecka i genomsnitt under de första åren, därefter minskar antalet timmar fram till skolåldern. Under skolåren är timmarna på relativt låg nivå, vilket framförallt beror på att en annan huvudman ansvarar för assistansen när barnet är i skolan. Över tid ökar det genomsnittliga antalet timmar per vecka, och når högst antal timmar per vecka 2013. Skillnaden mellan åren tilltar också under perioden, där ökningen mellan 2010 och 2013 är större än ökningen mellan 2003 och 2007 och mellan 2007 och 2010.

Genomsnittligt antal timmar, alla åldrar

Som föregående diagram visade är det genomsnittliga antalet timmar relativt lågt i skolåldern, vilket dels kan bero på att annan huvudman täcker del av assistansbehovet, dels på att omfattningen av personens funktionsnedsättning inte har konstaterats ännu (alls eller i omfattning). Att funktionsnedsättningen ännu inte har konstaterats kan dels bero på att ett litet barn kräver mycket omsorg (även utan funktions-

nedsättning). Det kan även bero på att en funktionsnedsättning och/eller dess omfattning inte kan konstateras förrän barnet blir äldre.

Figur 11. Genomsnittliga antalet timmar per vecka i olika åldersklasser, för 2003, 2007, 2010, 2013



Källa: Försäkringskassan. ISF:s bearbetning.

Det genomsnittliga antalet timmar per vecka ökar efter skolåldern, och når sin högsta nivå vid 30–40 år – därefter minskar de genomsnittliga timmarna för resterande årsklasser. I figuren visas att det genomsnittliga antalet timmar minskar efter 65–70 årsåldern – det beror inte på att äldre personer får timmar indragna utan främst på att äldre personer inte får något nytt beslut efter att de har fyllt 65 år och därför fortsätter att ha samma tid som vid deras senaste beslut, vilket sannolikt generellt har lägre timmar.⁷⁴ Som figur 11 visar, så ökar dock det genomsnittliga antalet timmar per vecka jämfört med tidigare period för varje given ålder (i diagrammet visas endast 2003, 2007, 2010 och 2013 men ökningen gäller även övriga år).

Genomsnittligt antal timmar – äldre

Antalet personer över 64 år med assistansersättning ökar under hela tidsperioden (visas inom parentes i tabell 1). Precis som för andra grupper inom assistansersättningen, ökar även det genomsnittliga

⁷⁴ Eftersom att genomsnittliga antalet timmar ökar för varje år under hela tidsperioden.

antalet timmar per vecka för äldre personer.⁷⁵ Se tabell 1 som visar utvecklingen av timmar och antalet personer gruppen äldre än 64 år, uppdelat i fyra åldersgrupper över tid.

Tabell 1. Genomsnittliga antalet timmar per vecka för äldre (+64 år) med assistansersättning 2003, 2007, 2010, 2013

	2003	2007	2010	2013
65-69 år	81 (762)	100 (1251)	107 (1634)	115 (1509)
70-74 år	62 (159)	76 (385)	89 (557)	98 (843)
75-79 år		60 (52)	68 (138)	79 (245)
80-84 år			50 (7)	67 (32)

Anm.: Antal personer per år och åldersgrupp visas inom parentes.

Källa: Försäkringskassan. ISF:s bearbetning.

Som tabellen visar så ökar det genomsnittliga antalet timmar per vecka för alla ålderskategorierna (65–69, 70–74, 75–79, 80–74) över hela perioden. År 2003 var det genomsnittliga antalet timmar per vecka för 65–69-åringar drygt 81 timmar per vecka. Motsvarande siffra 2013 är 115 timmar per vecka, en ökning med cirka 40 procent.

Genomsnittligt antal timmar – inför 65-årsdagen

Sedan 2001 får en person som har assistansersättning beviljad innan 65-årsdagen behålla sin assistansersättning efter det att personen fyllt 65 år. Ansökan om assistansersättning ska ha inkommit senast dagen före 65-årsdagen för att en person ska kunna bli beviljad assistansersättning. Antalet assistanstimmar får inte utökas efter att personen har fyllt 65 år. Det kan således finnas incitament till att ansöka om fler timmar innan 65-årsdagen för att få behålla det eventuellt utökade antalet efter 65-årsdagen.

⁷⁵ Ökningen av det genomsnittliga antalet timmar för personer som har fyllt 65 år beror på att varje årskull har i genomsnitt fler timmar med sig när de fyller 65 år än föregående årskull.

För att studera om utvecklingen av det genomsnittliga antalet timmar ökar inför 65-årsdagen, så jämförs det genomsnittliga antalet timmar för 64-åringar med det genomsnittliga antalet timmar personerna hade året innan (63 år) och genomsnittliga antalet timmar de fick året efter (65 år). Endast de personer som är med som 63-, 64- och 65-åringar är inkluderade i jämförelsen. Anledningen till det är för att kontrollera att inga nytillkomna personer med omfattande behov höjer upp genomsnittet, eller att någon med omfattande behov faller ur (vilket skulle sänka genomsnittet).

För att få en uppfattning om ökningen av det genomsnittliga antalet timmar för 64-åringar skiljer sig åt mot andra åldersgrupper har en liknande undersökning av förändring av timmar gjorts för 54-åringar⁷⁶. Resultaten från jämförelsen presenteras i tabell 2.

Tabell 2. Utveckling av det genomsnittliga antalet timmar för 54-åringar respektive 64-åringar 2009–2013

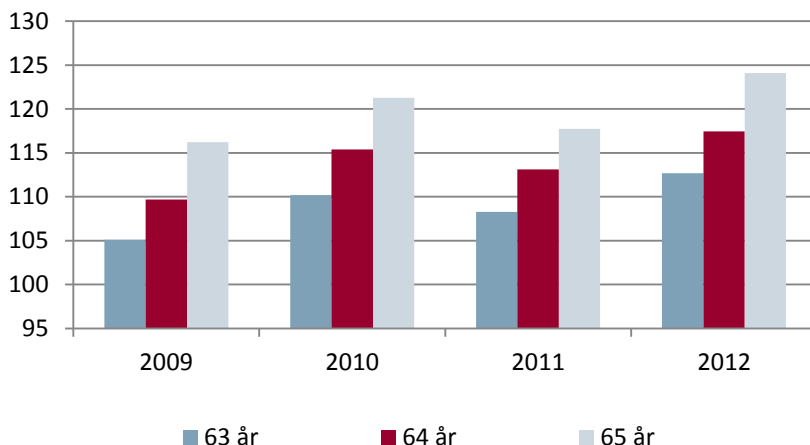
	2009	2010	2011	2012
63 år – > 64 år	4,3 %	4,7 %	4,5 %	4,2 %
53 år – > 54 år	3,3 %	5,2 %	3,2 %	2,2 %
64 år – > 65 år	6,0 %	5,1 %	4,1 %	5,7 %
54 år – > 55 år	1,9 %	3,3 %	3,8 %	2,0 %
63 år – > 65 år	10,6 %	10,1 %	8,7 %	10,1 %
53 år – > 55 år	5,3 %	8,7 %	7,1 %	4,2 %

Källa: Försäkringskassan. ISF:s bearbetning.

I tabell 2 visas att förändringen av det genomsnittliga antalet timmar är större för 64-åringar än för 54-åringar. Ökningen av antalet timmar från 63 och 65 år är i genomsnitt 10 procent för perioden 2009–2012. Motsvarande siffra för 54-åringar är drygt 6 procent. Det innebär med andra ord att 64-åringarnas timmar ökar med i genomsnitt 10 procent, medan 54-åringarnas timmar ökar med i genomsnitt 6,4 procent, vilket är knappt fyra procentenheter lägre.

⁷⁶ Genomsnittstimmar för 54-åringar jämförs med antalet timmar de hade året innan (53 år) och året efter (55 år). Endast de personer som är med som 53-, 54- och 55-åring är inkluderade.

Figur 12. Genomsnittliga antalet timmar per vecka för 64 åringar 2009–2012 (jämfört med vad de hade året innan (63 år) och året efter (65 år))



Anm.: Vänsteraxel visas från 95 timmar per vecka.

Källa: Försäkringskassan. ISF:s bearbetning.

I figur 12 visas det genomsnittliga antalet timmar per vecka för personer som var 64 år i december 2009, 2010, 2011 och 2012. Som diagrammet visar, ökar antalet timmar från att de var 63 år till 64 år. Antalet timmar ökar ytterligare det år de fyller 65 år⁷⁷. Mönstret är detsamma för alla år (2009–2012), men nivån blir högre och högre under perioden. Ökningen av det genomsnittliga antalet timmar skulle kunna förklaras av att de får ett större hjälpbehov. Men det går inte att utesluta att ytterligare en förklaring kan vara att den assistansberättigade ansöker om fler timmar inför 65-årsdagen.

Sysselsättning

En ambition med assistansersättningen är delaktighet i samhället. Delaktighet i samhället kan innebära exempelvis, studier, arbete, eller fritidsaktiviteter. I det här avsnittet studeras en del av delaktigheten i samhället, nämligen arbete. Det görs genom en jämförelse mellan sysselsatta och icke sysselsatta personer med assistansersättning med

⁷⁷ 65-årsuppgiften motsvarar vad de fick under det år de fyllde 65 år.

avseende på personkrets, anordnartyp, det genomsnittliga antalet beviljade timmar, ålder och kön, se tabell 7 i bilaga 2.

Jämförelsen visar sammanfattningsvis att cirka 12–14 procent av personer med assistansersättning är i sysselsättning^{78, 79}. Personer som är i sysselsättning har i genomsnitt färre timmar per vecka än de som inte är i sysselsättning. Skillnaden i fråga om genomsnittligt beviljade timmar mellan de två grupperna ökar något under tidsperioden. Men i likhet med alla andra grupper har antalet timmar per vecka ökat även för personer i sysselsättning (men inte lika mycket som ökningen för icke sysselsatta). Det genomsnittliga antalet timmar för personer som inte är i sysselsättning ökar med 28 procent under perioden 2002–2011. För personer i sysselsättning är motsvarande siffra drygt 20 procent.

Tabell 7 i bilaga 2 visar också att det är fler män än kvinnor som är sysselsatta (både som antal och andel). Majoriteten, cirka 90 procent, av dem som har assistansersättning och är sysselsatta tillhör personkrets 3, jämfört med icke sysselsatta där drygt 50 procent tillhör personkrets 3. Den anordnartyp som assistansmottagarna har skiljer sig åt mellan sysselsatta och icke sysselsatta. Jämfört med icke sysselsatta är det en större andel av de sysselsatta som har privat anordnare, tillhör brukarkooperativ, eller är egen arbetsgivare. För de icke sysselsatta är det alltså en större andel som har kommunen som anordnare jämfört med dem som är sysselsatta.

Sammanfattning

Avsnitt 3.1 och avsnitt 3.2 visar att det tydligaste mönstret i assistansersättningens utveckling är att det genomsnittliga antalet timmar per vecka ökar för varje år. Ökningen av det genomsnittliga antalet timmar per vecka gäller alla grupper av assistansberättigade – oberoende av kön, åldersgrupp, och assistansanordnare. Vidare visar avsnittet att kostnaderna för assistansersättningen ökar i fasta priser, vilket förklaras både av att det genomsnittliga antalet timmar ökar kontinuerligt och att antalet personer som har assistansersättning har blivit fler. Åldersammansättningen hos de assistansberättigade visar en omfattande förändring, där gruppen äldre över 66 år ökar kraftigt,

⁷⁸ Sysselsatt är här definierade som att antingen vara sysselsatt enligt Midas (november) eller enligt kontrolluppgift har haft inkomst av tjänst någon gång under året.

⁷⁹ Gäller personer över 15 och under 70 år.

men även antalet yngre personer ökar i antal. För nytillkomna assistansberättigade sjunker genomsnittsåldern, samtidigt som det genomsnittliga antalet timmar ökar för varje år, vilket bidrar till de årliga kostnadsökningarna, såsom assistansersättningen visar. Slutligen, de senaste 10 åren har det blivit en omfattande förändring av sammansättningen av assistansanordnare på assistansmarknaden, från primärt kommunala anordnare till en majoritet privata anordnare.

3.3 Andra personliga behov och tillsynsbehov

Befintliga kvantitativa data är inte tillräckligt detaljerade för att ISF ska kunna analysera alla delar av assistansersättningen som kan förklara kostnadsutvecklingen. För att komplettera den kvantitativa analysen i föregående avsnitt har ISF därför granskat 231 ärenden för att kunna belysa några av de delar som inte fångas i registerstudien.

Nedan analyseras hur Försäkringskassan bedömer och beviljar stöd för andra personliga behov⁸⁰ respektive behov av tillsyn. Tillsyn behandlas både som ett grundläggande behov som dels faller under hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade, dels faller under andra personliga behov. Analysen bygger på en granskning av totalt 231 ärenden från 2013 och 2008. Dessa år har valts för att det ska gå att undersöka om tillämpningen har varit konstant eller om den har förändrats över tid. En orsak till eventuella förändringar under perioden skulle kunna vara Försäkringskassans införande av ett behovsbedömningsstöd (2011).

Andra personliga behov

Andra personliga behov kan beviljas i form av aktiviteter som rör hemliv och omvårdnad av hälsa respektive för aktiviteter som rör delaktighet i samhällslivet. Exempel på aktiviteter i den första kategorin är matlagning, utträta ärenden, hushållsarbete, mediciner, rehabiliterande träning, förflyttning, handräckning (annan oförutsägbar praktisk hjälp) och att fungera som förälder⁸¹. Exempel

⁸⁰ 9 a § andra stycket LSS.

⁸¹ Under viss begränsad tid (se prop. 1992/93:159, s. 66).

på aktiviteter i den andra kategorin är studier, arbete och samhälls- eller fritidsaktiviteter.⁸²

Det var endast i runt hälften av de granskade ärendena som assistansersättning över huvud taget beräknades för personliga behov som inte var grundläggande (andra personliga behov). Det saknades alltså en specificering av andra personliga behov i många av ärendena. Vid en jämförelse av formuleringar i de fall Försäkringskassans hade utrett andra personliga behov visade det sig att dessa var mycket mer detaljerade och systematiskt beskrivna under 2013 än under 2008. Detta beror med stor sannolikhet på att Försäkringskassan under 2013 i stor utsträckning använde sig av behovsbedömningsstödet, som inte hade implementerats 2008. Under 2013 fanns det en återkommande struktur utifrån de kategorier som ingick i Försäkringskassans instrument för behovsbedömning.⁸³ Under 2008 användes i stället generella beskrivningar av vilka andra personliga behov den försäkrade hade, och då var variationen mellan ärendena mycket stor.

ISF har studerat hur tid som beviljades för andra personliga behov fördelade sig mellan aktiviteter som handlade om hemliv och omvårdnad av hälsa respektive aktiviteter som handlade om delaktighet i samhällslivet.⁸⁴

⁸² För att kunna gruppera olika behov har ISF valt att utgå från de kategorier som återfinns i Försäkringskassans behovsbedömningsinstrument. Se vidare bilaga 3.

⁸³ Försäkringskassan har sedan 2013 reviderat behovsbedömningsinstrumentet.

⁸⁴ Fördelningen definierades utifrån skattningar där den beviljade tiden för andra personliga behov bedömdes: helt gälla hemliv och omvårdnad av hälsa, helt gälla delaktighet i samhällslivet, eller utgöras av en av tre kombinationer av tid mellan hemliv och omvårdnad av hälsa samt delaktighet i samhällslivet.

Tabell 3. Andel beviljad tid för hemliv och samhällsliv, antal ärenden i parentes

<i>Andelar hemliv respektive samhällsliv</i>	<i>2008</i>	<i>2013</i>
100 procent hemliv	8 % (4)	13 % (9)
75 procent hemliv och 25 procent samhällsliv	40 % (21)	54 % (37)
50 procent hemliv och 50 procent samhällsliv	38 % (20)	18 % (12)
25 procent hemliv och 75 procent samhällsliv	13 % (7)	15 % (10)
100 procent samhällsliv	2 % (1)	-
Totalt	100 % (53)	100 % (68)

Anm.: Hemliv motsvarar här aktiviteter som gäller hemliv och omvårdnad av hälsa. Samhällsliv motsvarar här aktiviteter som gäller delaktighet i samhällslivet. Siffrorna i tabellerna är avrundade och summerar därför inte alltid.

Källa: Försäkringskassans ärendeakter. ISF:s granskning.

Bland de granskade ärendena där tid hade specificeras för andra personliga behov var det 2013 vanligast att assistansersättning främst beviljades för aktiviteter som handlade om hemliv och omvårdnad av hälsa. Under 2013 var det i drygt hälften av ärendena som cirka 75 procent av den totala tiden beviljades för hemliv och omvårdnad av hälsa. Den vanligaste andelen beviljad tid för delaktighet i samhällslivet, det vill säga aktiviteter såsom arbete, föreningsliv och fritidsaktiviteter, var cirka 25 procent av den totala tiden. Mönstret är inte lika tydligt under 2008, där man kan se en jämn fördelning mellan de ärenden där andelen hemliv och omvårdnad av hälsa var cirka 75 procent och andelen delaktighet i samhällslivet cirka 25 procent och de ärenden där andelen för hemliv och omvårdnad av hälsa respektive delaktighet i samhällslivet var cirka 50 procent vardera.

Behov av tillsyn

ISF har i granskningen sett att begreppen *ingående kunskap*, *annan tillsyn* och *all vaken tid* ofta förekommer överlappande i Försäkringskassans utredningar, och att det inte alltid är tydligt exakt vad som avses med begreppen i vart och ett av de granskade fallen. Det gäller inte minst det faktum om resonemangen gäller ett grundläggande behov eller andra personliga behov. Nedan följer några exempel på handläggarnas resonemang i utredningen av olika ärenden.

Ingående kunskap

Det är enbart i en femtedel av de granskade ärendena från 2008 som tid beviljas för *hjälp som förutsätter ingående kunskap om den funktionshindrade*. Här är det fråga om tillsyn om ett grundläggande behov. Dessa beviljanden motiveras framförallt genom medicinsk tillsyn, vilket inte går i linje med de riktlinjers som Försäkringskassans har om tillämpningen av behovet idag⁸⁵, exempelvis:

X behöver daglig hjälp med hemrespirator, inhalation, hostmaskin, slem-sug och att sköta track. Tiden för detta är svårberäknad då behovet hela tiden finns och ingår i andra moment. (2008)

I drygt en tredjedel av de granskade ärendena har Försäkringskassan under 2013 resonerat kring att personer behöver annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade. Även under 2013 förekom hänvisning till medicinsk tillsyn, men då var det betydligt vanligare med motiveringen att det fanns ett behov av övervakande karaktär vid exempelvis självskadebeteende eller aggressivitet, exempelvis:

... uppvisar emotionell instabilitet, har [diagnos] och att X har ett allvarligt självskadebeteende inklusive flertalet suicidförsök [...] X behöver aktiv tillsyn under hela dygnet av övervakande karaktär, då X vid stress snabbt och ofrivilligt kan växla till ett livshotande tillstånd. (2013)

Det förekommer vidare också vid flera tillfällen under båda åren att behov av hjälp som förutsätter ingående kunskaper samt behov av

⁸⁵ Försäkringskassan gick internt ut med instruktioner i juli 2015 om att hjälp som förutsätter ingående kunskap om den funktionshindrade endast skulle beviljas personer med psykisk funktionsnedsättning. Källa: Försäkringskassan.

hjälp vid kommunikation diskuteras som ett enskilt behov. Några exempel på formuleringar i Försäkringskassans utredningar är:

X är i behov av att X har någon med sig hela dagen som känner X väl och kan ge X fullständig uppmärksamhet, och som kan tolka Xs signaler vid kommunikationen och vara uppmärksam på hur X mår. (2008)

all vaken tid har X behov av att den person som hjälper X har ingående kunskaper om X speciella kommunikationssätt samt X sjukdom och hur den uttrycker sig. (2013)

Eftersom X inte kan kommunicera via tal- eller teckenspråk krävs det att personerna i X omgivning känner X väl för att kunna förstå vad X vill.[...]Denna tid beräknas ingå i alla de aktiviteter som X utför under dagen. (2013)

Annan tillsyn

Det förekommer också att tid som beviljas för andra personliga behov enbart bedöms vara annan tillsyn, alltså tillsyn som inte anses utgöra ett grundläggande behov, eftersom det inte är fråga om övervakande karaktär som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade. Detta är något som är karaktäristiskt för 2013⁸⁶, vilket illustreras med några exempel från utredningarna:

Försäkringskassan bedömer att X behöver någon hela X dag som hjälper X i form av tillsyn som annat personligt behov. (2013)

Försäkringskassan bedömer inte att X är i behov av personlig assistans där det kräver ingående kunskaper om X och X:s funktionsnedsättning. Med det menas att det inte finns ett behov av aktiv tillsyn av övervakande karaktär där risker finns förknippade med t.ex. utåtagerande aggressivt beteende, risk för skada eller att det krävs aktiva insatser vid medicinsk problematik.[...]X har behov av en person som finns till hands utifrån att X inte själv kan förmedla sig när det uppstår en hjälpsituation. Försäkringskassan bedömer att X utifrån detta är i behov av tillsyn med anledning av att det kan uppstå situationer där något kan hända t.ex. [medicinskt tillstånd]. (2013)

Enbart ett fåtal av de granskade ärendena under 2008 berör tillsyn som andra personliga behov, och dessa är inte alls formulerade på samma systematiska sätt som under 2013 (exemplen ovan). Under

⁸⁶ Det kan till viss del förklaras av Försäkringskassans tolkning av tillämpningen utifrån RÅ 2010 ref 17.

2008 handlar det i stället ofta om att Försäkringskassan beviljar tid för tillsyn som utgör den tid som kvarstår utöver den tid som redan har beviljats för grundläggande behov. Följande formulering är återkommande i de få fall som detta gäller:

Försäkringskassan bedömer därför att x behöver aktiv tillsyn under hela sin vakna tid utöver grundläggande behov. (2008)

All vaken tid

Utöver de grundläggande hjälpbehoven personlig hygien, måltider, av- och påklädning motiveras i flera fall en stor del av den beviljade tiden som behov av hjälp under all vaken tid, företrädesvis genom det grundläggande behovet hjälp från någon med ingående kunskaper om den funktionshindrade. Resonemangen kretsar ofta kring begreppen all vaken tid, aktiv tillsyn och övervakande karaktär, exempelvis:

X har ett omvårdnads- och tillsynsbehov som sträcker sig över hela dygnet. X bedöms vara i behov av assistans under sin vakna tid. (2008)

Har behov av tillsyn under hela sin vakna tid. (2013)

I flertalet av de granskade ärendena saknas det motivering till att all vaken tid beviljas. I stället gör Försäkringskassan enbart en uträkning av antalet timmar som stöd behövs. I dessa fall går det inte att utläsa hur beräkningarna av de andra personliga behoven har gjorts. Detta är framförallt framträdande under 2008, men det förekommer även under 2013. Ett exempel på hur en sådan motivering kan se ut i Försäkringskassans utredning under 2008 respektive 2013 är följande:

Eftersom x inte kan lämnas ensam någon del av dygnet görs ingen närmare specificerad tidsåtgång för övriga behov. (2008)

X är i behov av tillsyn dagtid, då X har bristande förmåga gällande att se ev. faror eller risker med olika aktiviteter. Tiden bedöms som andra personliga behov. (2013)

Det förekommer också att tid som beviljas för andra personliga behov, inte bara gäller all vaken tid, utan hela dygnet. I dessa fall bedöms andra personliga behov som mellanskillnaden mellan hela dygnet (168 timmar per vecka) och den tid de grundläggande behoven har beräknats till. I de fallen specificeras inte andra personliga behov på detaljnivå i beslutet, vilket innebär att varje möjligt moment

inte bedöms och tidssätts för sig, utan att en klumpsumma beviljas. Denna typ av redovisning förekommer framförallt under 2013, exempelvis:

X bedöms vara i behov av assistans och tillsyn under hela dygnet. Beräkning görs utifrån 24 tim per dygn, och 46 tim/vecka för grundläggande behov. Det innebär att andra personliga behov godtas med 122 timmar per vecka. Därmed görs inte någon ytterligare specificering av de övriga behoven. (2013)

Under 2008 förekommer detta i några enstaka av de granskade ärendena. Ett exempel är en uträkning där de grundläggande och övriga behoven tillsammans blir exakt 168 timmar ($32,06$ grundläggande behov + $135,94$ övriga behov = 168 timmar per vecka). Samma typ av uträkningar kvarstår i de granskade ärendena under 2013.

Sammanfattning av ärendegranskningen

Ärendegranskningen visar att det absolut vanligaste, när tid beviljas för andra personliga behov, är att den försäkrade beviljas tid för personlig omvårdnad eller stöd i hemmet. Det handlar framför allt om att tid, utöver för omvårdnad, som beviljas för hushållssysslor och handräckning av föremål. Även om Försäkringskassan beviljar tid för stöd vid aktiviteter utanför hemmet, utgör det bara en begränsad andel av den totala tiden som beviljas för andra personliga behov.

Av ovanstående framgår det att många resonemang och motiveringar från 2008 kvarstår även under 2013. Den största skillnaden mellan åren är att specificeringen av de andra personliga behoven har blivit mycket mer detaljerade under 2013. Det har också blivit en förändring, som innebär att beviljandet av assistans under all vaken tid oftare motiveras med behov av assistans som kräver ingående kunskap. Detsamma gäller för tillsyn som andra personliga behov under 2013. Särskilt tydlig är den senare förändringen.

Annan tillsyn är alltså en variant på all vaken tid, det vill säga någon slags övervakning men utan ingående kunskap. Annan tillsyn kan inte utgöra en kvalificeringsgrund för att få assistansersättning, men har en person passerat 20 timmar grundläggande behov per vecka, så kan allt beviljas som något slags övergripande behov av tillsyn som inte

är av övervakande karaktär. Konsekvensen av detta är att det blir otydligt exakt vad det är som den försäkrade beviljas timmar för.

I urvalet av ärenden visade det sig vanligt förekommande att Försäkringskassan inte hade specificerat och tidsbedömt andra personliga behov. Förklaringen till det kan vara att all tid bedömdes vara grundläggande behov eller att Försäkringskassan beviljade stöd under all vaken tid alternativt dygnet runt utan att närmare specificera och bedöma tid för olika aktiviteter som andra personliga behov innefattar. Av den anledningen är antalet granskade ärenden för litet för att generella slutsatser ska kunna dras utifrån utfallet. Granskningen fyller dock sitt syfte i den här rapporten genom att dels ge en fördjupad bild av olika förekomster av bedömningar om tillsyn som grundläggande och andra personliga behov, dels ge en indikation på att det beviljas mer tid för aktiviteter som handlar om hemliv och omvårdnad av hälsa än för aktiviteter som handlar om delaktighet i samhällslivet.

Avslutningsvis bör det påpekas att det, utöver kravet på Försäkringskassan att avgöra om behovet av hjälp med de grundläggande behoven överstiger i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka, varken i lagen eller i förarbetena ges någon närmare vägledning om hur stödbehovet ska bedömas. Det innebär att kriterierna för en enhetlig, förutsägbar och rättssäker bedömning av andra personliga behov inte är definierade i lagen.

4 Brister i lagstiftning och tillämpning avseende assistansberättigades behov

4.1 Personkrets

För den första och den andra personkretsen är tillhörigheten till personkretsen diagnosstyrd. Det innebär att tillhörigheten för dessa grupper styrks genom ett medicinskt intyg. För den tredje personkretsen ska tillhörigheten utgå från en funktionsbedömning som baserar sig på de svårigheter som personen har i den dagliga livsföringen. Dessa svårigheter ska vara betydande. Vidare ska flera kriterier beaktas i funktionsbedömningen, till exempel att funktionsnedsättningen inte beror på normalt åldrande, att den är varaktig och att den medför ett omfattande behov av stöd eller service.⁸⁷ Det innebär att tillhörigheten till den tredje personkretsen prövas genom kriterier med betydande bedömnings- och tolkningsutrymme.

När det gäller hur bedömningen av tillhörigheten till en personkrets ska göras, har Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) uttalat att prövningen av tillhörigheten till en personkrets och prövningen av rätten till personlig assistans är två olika prövningar som inte behöver sammanfalla.⁸⁸ En person med funktionsnedsättning kan alltså omfattas av personkretsen utan att för den skull uppfylla förutsättningarna för personlig assistans.

Tillhörigheten till personkrets tre har prövats av HFD i flera avgöranden där frågan har gällt om funktionshindren förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service. Genom sina avgöranden har HFD på

⁸⁷ 1 § LSS.

⁸⁸ RÅ 2009 ref. 57.

olika sätt förtydligt hur bedömningen av tillhörigheten ska göras. HFD har exempelvis uttalat att det, i de fall där flera funktionsnedsättningar förekommer, bör göras en sammantagen bedömning av om funktionshindren är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen, och därmed ett omfattande behov av stöd och service.⁸⁹ HFD har vidare uttalat att konsekvenserna av en funktionsnedsättning kan variera såväl över tid som mellan individer, både vad gäller svårigheter i den dagliga livsföringen och behovet av stöd och service.⁹⁰

HFD har också uttalat att vid bedömningen av en förälders tillhörighet till personkretsen kan inte hänsyn tas till barnets behov av hjälp med omvårdnad och tillsyn.⁹¹

Det förhållandet att tillhörigheten till personkrets 1 och 2 bestäms av vilken diagnos en person har, medan tillhörigheten till personkrets tre kräver en betydligt mer komplex bedömning av personens stödbehov, har diskuterats. ISF (2014:19) har tidigare ansett att det är rimligt att överväga om inte behovet av stöd till följd av en omfattande och varaktig funktionsnedsättning, snarare än diagnos i sig, borde ligga till grund för att över huvudtaget omfattas av rätten till personlig assistans eller assistansersättning.⁹² LSS-kommittén, som hade till uppdrag att göra en översyn av personlig assistans för vissa personer med funktionshinder, förde bland annat en diskussion om möjligheten att införa en enhetlig personkrets i LSS med kriterier som överensstämmer med dem som nu anges för personkrets 3. Kommittén kom dock till slutsatsen att en enhetlig personkrets där kriterierna för personkrets 3 gällde för alla kunna få negativa konsekvenser för både assistansberättigade och huvudmän. Resonemanget som fördes var att kriterierna för personkrets tre är svårtillämpade och att praxisbildning liksom riktlinjer om bedömningsgrunderna skulle bli ett långvarigt arbete, med risk för ökad osäkerhet om vilka som har rätt till insatser enligt LSS. Ytterligare ett argument var att det skulle kunna ge en signal om nedprioritering av grupper, eftersom en del personer skulle kunna hamna utanför LSS.⁹³

⁸⁹ HFD 2012, ref. 8.

⁹⁰ RÅ 2001, ref. 33.

⁹¹ HFD 2011, ref. 36.

⁹² Inspektionen för socialförsäkringen (2014b), s. 95.

⁹³ SOU 2008:77, s. 274 ff.

Avsikten med personlig assistans är att kompensera den enskildes funktionshinder i vardagen med ett personligt utformat stöd. För att bedöma omfattningen behövs en metod för att bedöma resterande och saknad funktionsförmåga. För att nå fram till en adekvat bedömning ter det sig onödigt med personkretsar så som i LSS. Det torde räcka med att konstatera ett behov av stöd. Frågan är om det finns skäl att behålla en indelning i personkretsar. När det gäller kommunens tillämpning för att urskilja vilka som omfattas av LSS respektive SoL kan det finnas sådana skäl. Däremot är det mer osäkert ifråga om Försäkringskassans tillämpning av reglerna om assistansersättning. Samtidigt går det inte att bortse från att assistansersättningen och LSS hänger ihop, inte minst genom insatsen personlig assistans.

4.2 Bedömning av stödbehovet

När assistansersättningen infördes 1994, beviljade Försäkringskassan 6 141 personer assistansersättning. Under följande tjugوårsperiod ökade antalet assistansberättigade, delvis genom att personkretsarna utvidgats och att personer över 65 år sedan 2001 får behålla den assistansersättning de senast beviljats innan de fyllde 65. År 2014 var antalet assistansberättigade 16 158. Att det totala antalet beviljade timmar också ökar är förväntat, i och med att ett större antal personer har beviljats förmånen. Däremot är det inte lika lätt att förklara det faktum att den genomsnittligt beviljade tiden per assistansberättigad under samma tjugوårsperiod ökade från knappt 67 timmar per vecka till knappt 124 timmar per vecka.⁹⁴

ISF har i ett par granskningar konstaterat att det vanligaste beslutet när Försäkringskassan omprövar rätten till assistansersättning är att personen beviljas fler timmar.⁹⁵ Vidare visade ISF i en tidigare aktgranskning av ärenden, där personer vid en omprövning fick fortsatt rätt till assistansersättning, att den vanligaste orsaken till att Försäkringskassan beviljade mer tid var att personen behövde extra stöd i form av jour på natten eller dubbel assistans.⁹⁶ Det visade sig också att det var ganska få ärenden, där de grundläggande behoven

⁹⁴ Datamaterialet ISF har tillgång till gäller perioden 2002-2013. För att i detta avsnitt kunna jämföra 2014 års utfall av antal personer och genomsnitt antal timmar per vecka med antalet personer och timmar från 1994 har ISF här använt Försäkringskassans uppgifter.

⁹⁵ Inspektionen för socialförsäkringen (2012b) och (2014b).

⁹⁶ Inspektionen för socialförsäkringen (2014b), s. 69.

låg nära ett genomsnitt på mer än 20 timmar per vecka. Det var särskilt tydligt i ärenden, där beslutet var avslag på en ny ansökan assistansersättning.⁹⁷

I den här rapporten har det visats att det genomsnittliga antalet beviljade timmar ökar varje studerad månad under perioden 2002–2013. Den genomsnittliga ökningen av timmar gäller för båda könen, alla anordnartyper, alla åldrar och vid både ny- och ombeviljande av rätten till assistansersättning.⁹⁸ Vidare visade det sig när det gäller andra personliga behov, att det vanligaste beslutet, i de granskade ärendena, var att Försäkringskassan beviljade tid för aktiviteter som handlar om hemliv och omvårdnad av hälsan.⁹⁹

Vid bedömning av behoven har Försäkringskassan också att förhålla sig till ett antal kriterier och begrepp, vars betydelser inte är tydligt definierade i lagen. Exempelvis ska insatserna i LSS, vars regler delvis är tillämpliga vid bedömning av rätten till assistansersättning, främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet med målet att det ska vara möjligt att leva som andra.¹⁰⁰ Insatserna ska vara varaktiga och samordnade. De 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.¹⁰¹

Vad som i praktiken menas med goda levnadsvillkor eller att leva som andra har inte prövats av högsta instans. Det finns domar från lägre instanser om detta, till exempel från en kammarrätt, som underkände olika yrkanden, bland annat ett yrkande om att få hjälp för att kunna spela bingo. Kammarrätten menade att utredningen i målet inte gav stöd för annat än att den enskilda redan var tillförsäkrad goda levnadsvillkor genom den beviljande assistansersättningen.¹⁰² Vad som närmare avses med de två kriterierna ”jämlikhet i levnadsvillkor” och ”stärker deras förmåga att leva ett självständigt liv” har inte heller prövats av högre rättslig instans.

Försäkringskassan ska i bedömningen också ta hänsyn till om behovet är tillgodosett på annat sätt, exempelvis genom annan huvudman,

⁹⁷ Inspektionen för socialförsäkringen (2014b), s. 54 ff.

⁹⁸ Se avsnitt 3.1 och 3.2.

⁹⁹ Se avsnitt 3.3.

¹⁰⁰ 5 § LSS.

¹⁰¹ 7 § LSS.

¹⁰² Kammarrätten i Göteborg, den 10 maj 2011, målnr. 6227-10.

förälder eller maka.¹⁰³ HFD har i något fall prövat frågan om vad som kan anses vara tillgodosett på annat sätt.¹⁰⁴ Stöd i form av jour och beredskap liksom gemensamt hushåll och skötsel av barnen ansågs i allt väsentligt vara tillgodosett genom hemmavarande make. ISF har i en rapport undersökt i vilken mån Försäkringskassan arbetar med en gemensam syn på föräldraansvaret, som innebär att den tid som bedöms innefatta normalt föräldraansvar ska räknas bort.¹⁰⁵ Resultatet visade att Försäkringskassan saknade tydliga riktlinjer. Utöver anhörigas ansvar för att tillgodose ett stödbehov finns vissa skyldigheter för andra huvudmän att tillgodose detta, bland andra kommunerna i skolan och landstingen inom hälso- och sjukvården.¹⁰⁶ Men ramarna för när ett behov ska tillgodoses av en annan huvudman är otydliga.

Enligt ett uttalande i förarbetena bör personlig assistans alltid övervägas som ett alternativ för barn och ungdomar till att bo utanför föräldrahemmet och för vuxna till att bo på en institution.¹⁰⁷ Detta uppfattas ofta allmänt som att personlig assistans alltid är att föredra framför andra insatser, till exempel en gruppbostad eller en särskilt anpassad bostad för vuxna.

Oavsett om det är diagnos eller svårigheter med den dagliga livsföringen som ligger till grund för tillhörighet till personkretsen ligger fokus på funktionsbehovet när Försäkringskassan bedömer och beräknar antalet timmar under vilka en person behöver assistans. Försäkringskassans bedömning av assistansbehovet görs i regel utifrån medicinska underlag och genom avstämning med den assistansberättigade. LSS-kommittén föreslog att det skulle finnas ett instrument för behovsbedömning som ett sätt att komma tillrätta med regionala variationer i bedömningen och att skapa ett enhetligt och rättsäkert bedömningsunderlag.¹⁰⁸ Ett sådant instrument togs fram av Socialstyrelsen och Försäkringskassan 2008 och implementerades därefter successivt i handläggningen. Bedömningen utifrån såväl instrumentet för behovsbedömning, som själva utredningen av assistansbehovet har kritiserats av brukarrörelsen. Kritiken består i att det är en mycket integritetskänslig utredning, som kan upplevas som kränkande. För att fastställa omfattningen av stödbehovet, och rätten till assistanser-

¹⁰³ Se avsnitt 2.1.

¹⁰⁴ RÅ 1997 not. 165.

¹⁰⁵ Inspektionen för socialförsäkringen (2014b).

¹⁰⁶ 106 kap. 24-25 §§ SFB.

¹⁰⁷ Prop. 1992/93:159, s 64.

¹⁰⁸ SOU 2008:77, s 433 ff.

sättning, krävs det en ganska detaljerad utredning av integritetskänsliga moment på minutnivå. Försäkringskassan har i samråd med brukarrörelsen, reviderat instrumentet 2014.

Ett annat instrument för behovsbedömning, vilket tar sikte på själva funktionsbehovet, är Världshälsoorganisationens (WHO) terminologi för att beskriva och jämföra hälsa i *Klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa (ICF)*. Här ses en persons fungerande, hälsa, delaktighet och aktivitet som beroende av omvärlden och dess värderingar. Försäkringskassans behovsbedömningsinstrument bygger på ICF så tillvida att de kategorier behoven bedöms i motsvarar de (koder för) aktiviteter som finns i ICF. Själva bedömningen utgår dock inte från den skala som ICF innehåller.

ICF bygger på en bedömningsskala som dels utgår från funktionstillståndet (kroppsfunktioner, aktiviteter, delaktighet), dels kontextuella faktorer (omgivningsfaktorer, personfaktorer). Kroppsfunktionerna bedöms utifrån vad som är normalt för individer i motsvarande ålder. Aktiviteter är de handlingar och uppgifter som en person kan utföra och som de faktiskt utför, och detta bedöms genom ett test eller en observation. Delaktighet är personens engagemang i samspelet med andra och vad som känns meningsfullt att göra, och bedöms av personen själv. Omgivningsfaktorer handlar om hjälpmedel och stöd från andra personer och samhället och hur det påverkar personen i olika situationer. Personfaktorerna används inte i själva bedömningen, men de hjälper till att ge en bild av vad personen har för bakgrund och erfarenheter (stadsbo, ålder, kön, utbildning, yrke etc.).¹⁰⁹

ISF har i en rapport om vårdbidrag beskrivit hur Världshälsoorganisationens *Klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa, barn- och ungdomsversionen (ICF-CY)* skulle kunna användas i bedömningar och beslut för att på så sätt strukturera informationen om personen i fråga och dennas kontext.¹¹⁰ Slutsatsen av den rapporten är att bedömningar utifrån ICF dels skulle öka likformigheten i bedömningarna, dels skulle möjliggöra att funktionsnedsättningen kan dokumenteras i register på det sätt som görs med diagnoser. Det samma borde gälla även vid assistansersättning.

ISF konstaterade i en tidigare rapport att det inte var tydligt hur Försäkringskassan skulle förhålla sig till medicinska utlåtanden som

¹⁰⁹ Se exempelvis Pless m.fl. (2011).

¹¹⁰ Inspektionen för socialförsäkringen (2013).

utfärdats på uppdrag av en assistansanordnare.¹¹¹ Vidare var det oklart vilken specialistkompetens som hade rätt att utfärda medicinska underlag. De medicinska underlagen utgör en del av det underlag på vilket Försäkringskassans bedömer såväl rätten till assistansersättning som stödbehovets omfattning. Det är därför av stor vikt att funktions- och hälsotillståndet blir korrekt bedömt, att det är tydligt vem som har rätt att utfärda ett sådant intyg och att kunskapen om hur intyget ska tolkas finns hos Försäkringskassan.

När det gäller medicinska underlag har Försäkringskassan, för att kunna bedöma stödbehovet, efterfrågat medicinska underlag som är anpassade till assistansersättningen. Som en uppföljning på ett tidigare regeringsuppdrag med syfte att säkerställa bättre kontroll och mer rättsäker hantering av assistansersättningen ska Försäkringskassan i oktober 2015 till regeringen redovisa resultatet av det pågående arbetet med att förbättra de medicinska underlagen gällande assistansersättning.¹¹² Försäkringskassan har bland annat samarbetat med hälso- och sjukvården i Region Skåne kring framtagande av medicinska utredningar för bedömning av rätten till assistansersättning. Utredningen om kvalificerade försäkringsmedicinska utredningar, FörMed-utredningen, har också lyft fram vikten av att Försäkringskassan fortsätter att arbeta med att utveckla särskilda läkarintyg och särskilda utredningsverktyg för personer som ansöker om assistansersättning. Det senare lyfts särskilt fram när det gäller mer komplexa och svårbedömda fall.¹¹³

¹¹¹ Inspektionen för socialförsäkringen (2012b).

¹¹² Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Försäkringskassan. S2015/3448/SF (delvis) S2015/04530/RS (delvis).

¹¹³ SOU 2015:17, s. 170.

4.3 Assistans i olika situationer

Grundläggande behov

Sedan det i en lagändring 1996 definierades vad som är grundläggande behov¹¹⁴, har frågan om hur dessa behov ska tolkas prövats i domstol. HFD har konstaterat att hjälp med hygien, måltider och klä av och på sig ska vara av privat och känsligt slag för att vara ett grundläggande behov som ger rätt till personlig assistans.¹¹⁵

Det finns däremot ingen närmare beskrivning i lagen eller förarbetena om vad som menas med hjälp med att kommunicera med andra. Det saknas dessutom prejudikat. Detta har inte heller prövats av HFD. Men Försäkringskassan har i sin vägledning skrivit att en person ska behöva ha ytterligare en person närvarande för att kommunikation över huvud taget ska vara möjlig, det vill säga att förstå och bli förstådd av andra.¹¹⁶

När det gäller det grundläggande behovet hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade har hjälpbehov av aktiverande och motiverande karaktär enligt rättspraxis inte ansetts ingå i de grundläggande behoven.¹¹⁷ När det däremot gäller annan hjälp som förutsätter ingående om den funktionshindrade har fallet ansetts vara så när den funktionshindrade, i huvudsak på grund av sitt psykiska tillstånd, krävt sådan aktiv tillsyn som närmast har karaktär av övervakning.¹¹⁸ I en dom från juni 2015 har HFD slagit fast att annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade, måste förstås på det sättet att det uteslutandet tar sikte på personer med psykiska funktionshinder.¹¹⁹ Målet gällde en person med cystisk fibros, vars sjukdom bland annat innebar behov av hjälp med avancerad andningsgymnastik för att lossa och hosta upp slem från lungorna flera gånger om dagen. Vidare drabbades personen ibland av lungblödningar, ett tillstånd som kan vara livshotande och därför kräver omedelbar behandling. HFD konstaterade att personen inte hade en psykisk funktionsnedsättning och att det aktuella hjälpbehovet därför inte skulle betraktas som ett sådant hjälpbehov som

¹¹⁴ SFS 1996:534.

¹¹⁵ RÅ 2009 ref. 57.

¹¹⁶ Försäkringskassan (2013).

¹¹⁷ RÅ 1997 ref. 28.

¹¹⁸ RÅ 2003 ref. 33.

¹¹⁹ HFD mål nr. 3527-14.

förutsätter ingående kunskap om den funktionshindrade. Domen klargör inte vad som ska betraktas som en psykisk funktionsnedsättning. Den förtydligar exempelvis inte om olika neuropsykiatriska besvär är att likställa med psykisk funktionsnedsättning.

Andra personliga behov

Varken i författningar eller i förarbeten har man angett någon tidsgräns för minsta stödbehov som kan ge rätt till personlig assistans, vare sig det gäller grundläggande eller andra personliga behov. För att det ska finnas rätt till assistansersättning krävs dock att behovet av stöd för de grundläggande behoven uppgår till i genomsnitt över 20 timmar per vecka. Det finns inte någon nedre gräns för rätten till personlig assistans i lagtexten. Frågan har däremot varit föremål för individuell prövning av domstol¹²⁰, vilket också LSS-kommittén konstaterar i sin utredning.¹²¹ Det har i dessa fall till exempel handlat om ett hjälpbehov på cirka en timme per dag. I något fall har en person bedömts ha tillräckligt med hjälpbehov medan detta i andra fall har ansetts vara för obetydligt. Det finns inte heller någon tidsgräns uppåt när det gäller andra personliga behov för att en person ska ha rätt till assistanstimmar. Assistansen i denna del bedöms i stället med utgångspunkt från den enskildas stödbehov i förhållande till målen för personlig assistans.

Begreppet andra personliga behov har tillämpats med betydande variationer inom Försäkringskassan. LSS-kommittén identifierade vidare två huvudgrupper som Försäkringskassan beviljar assistansersättning för när det gäller andra personliga behov:¹²²

- *Behov som föreligger under i princip hela dygnet.* Här avses stödbehov, utöver de grundläggande behoven, som behövs för att möjliggöra att vuxna personer ska kunna klara ett eget boende och för att barn och vuxna ska kunna växa upp i sitt föräldrahem. I dessa fall kan avdrag göras för delar av dygnet för föräldraansvar och annan huvudmans ansvar (exempelvis i skola, barnomsorg och daglig verksamhet).

¹²⁰ Här avses domslut i lägre instanser.

¹²¹ SOU 2008:77, s. 444.

¹²² SOU 2008:77, s. 442. Se också Inspektionen för socialförsäkringen (2012b).

- *Behov som föreligger under begränsade delar av dygnet.* Här avses stödbehov, utöver de grundläggande behoven, för att möjliggöra att personer ska kunna arbeta, studera, träna, göra inköp, fullgöra medborgerliga plikter och ha en aktiv fritid.

I den ursprungliga propositionen begränsades inte rätten till personlig assistans till att enbart gälla vissa delar av dygnet.¹²³ Enligt LSS-kommittén ledde det i praktiken till att den personliga assistansen kom att få en helt annan omfattning och betydelse som alternativ till boende.

När det gäller andra personliga behov som föreligger under begränsade delar av dygnet nämns de i lagens förarbeten, exempelvis den enskildas möjligheter att studera samt att få och behålla ett arbete.¹²⁴ Däremot definieras och avgränsas de inte tydligt.

I praktiken relativt ovanligt att personlig assistans beviljas för studier eller arbete, det är betydligt vanligare att assistanstimmar beviljas för dagligt liv i hemmet, inköp, träning och fritidsaktiviteter.¹²⁵ Detta bekräftades i ISF:s registerstudie där det visade det sig att cirka 12 procent av de assistansberättigade i åldern 16–70 år var sysselsatta (2003–2011).¹²⁶ Även i de granskade ärendena i den här rapporten var förekomsten av beviljad tid för delaktighet i samhället (arbete, studier, föreningsliv och fritidsaktiviteter) ovanligare än förekomsten av beviljad tid för hemliv och omvårdnad av hälsa.¹²⁷

Dubbel assistans

Redan 1994 beskrev Socialstyrelsen att behov av dubbel assistans kan finnas i vissa situationer.¹²⁸ I de fall en person anses behöva stöd av flera assistenter samtidigt kan dubbel assistans beviljas¹²⁹, det är däremot inte reglerat i lagtexten, förordningar eller förarbeten vilka situationer det ska gälla. Försäkringskassan har i sin vägledning exemplifierat några situationer där det kan vara aktuellt att bevilja

¹²³ Prop. 1992/93:159, s 70, SOU 2008:77, s. 442.

¹²⁴ Prop. 1992/93:159, s. 64.

¹²⁵ SOU 2008:77, s. 443.

¹²⁶ Se avsnitt 3.2 och Bilaga 2, tabell 6.

¹²⁷ Se vidare avsnitt 3.3.

¹²⁸ Socialstyrelsen (1994), s 50f.

¹²⁹ 9 a § tredje stycket LSS.

dubbel assistans.¹³⁰ Behovet av dubbel assistans kan vara tillfälligt, exempelvis vid lyft, eller stadigvarande, exempelvis vid tillsyn.

I ett mål fann HFD 2010 att behovet av dubbel assistans ska beaktas vid beräkningen av de grundläggande behoven.¹³¹ Det innebär att om det faktiska grundläggande behovet kan tillgodoses på till exempel 15 timmar, men måste utföras av två assistenter, ska 30 timmar beviljas för grundläggande behov. Därmed är det i lagen angivna kravet på i genomsnitt över 20 timmar i veckan uppfyllt.

Den 1 januari 2011 trädde en lagändring i kraft som innebär att möjligheten att få bostadsanpassning eller hjälpmedel enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) ska utredas, innan en ansökan om dubbel assistans kan prövas.¹³²

¹³⁰ Försäkringskassan (2013).

¹³¹ RÅ 2010 ref. 53.

¹³² 9 § tredje stycket LSS, prop. 2009/10:176, s. 56.

Brister i lagstiftning och tillämpning avseende assistansberättigades behov

5 Brister i lagstiftning och tillämpning avseende systemets utformning

5.1 Det delade huvudmannskapet

Den statliga assistansersättningen infördes för att avlasta enskilda kommuner höga kostnader. Därför infördes ett finansieringssystem, som skulle avlasta kommunerna för mer omfattande personlig assistans. Syftet var också att insatsen inte skulle påverkas av kommunal-ekonomiska prioriteringar. Försäkringskassan skulle handlägga statlig assistansersättning och kommunerna övrig personlig assistans. Försäkringskassans funktion skulle inte vara att ge omsorg eller stöd och inte heller, till skillnad från kommunerna, att fungera som arbetsgivare för personliga assistenter.¹³³ En konsekvens av detta är att personlig assistans från och med 1994 kan ges både som en statlig och kommunal insats.

Delat finansieringsansvar

När assistansreformen genomfördes, beviljade Försäkringskassan assistansersättning till personer med behov av personlig assistans för den dagliga livsföringen som översteg i genomsnitt 20 timmar i veckan.¹³⁴ På grund av oklarheter om tillämpningen och för att få förslag på kostnadsdämpande åtgärder tillsatte regeringen en utredning som skulle lägga fram förslag som på hur kostnadsutvecklingen kunde begränsas och hur kostnadskontrollen kunde förbättras. Utredningen föreslog bland annat att det i lagen skulle definieras vad som

¹³³ Prop. 1992/93:159, s 69.

¹³⁴ Prop. 1992/93:159, s 68.

ska betraktas som personlig assistans. Utredningen föreslog också att begreppet grundläggande behov skulle införas i lagen.¹³⁵

Dessa ändringar trädde i kraft den 1 juli 1996 och innebar att Försäkringskassans skulle bevilja assistansersättningen till personer som behövde hjälp med de i lagen¹³⁶ preciserade grundläggande behoven med i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka. Kommunerna skulle ansvara för och finansiera personlig assistans till personer med ett lägre stödbehov avseende de grundläggande behoven.

Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 november 1997 blev varje assistansberättigades hemkommun ansvarig för de första 20 assistanstimmarna som Försäkringskassan betalar ut. Regeringen ansåg att kommunerna alltid ska ha finansieringsansvaret för de 20 första assistanstimmarna per vecka, medan staten via assistansersättningen bekostar de timmar som överstiger 20.¹³⁷

När det delade finansieringsansvaret infördes var uppdelningen jämnare fördelad mellan huvudmännen. Kommunerna stod för knappt 30 procent av kostnaderna för assistansersättningen och staten för resterande 70 procent. År 2014 var kommunernas andel nästan hälften av den ursprungliga nivån, cirka 16 procent.¹³⁸

Delat ansvar för personlig assistans

Regeringen konstaterade i samband med att kommunen ålades finansieringsansvar för de första 20 timmarna att det finns nackdelar med att låta två instanser, det vill säga Försäkringskassan och kommunen, fatta beslut i samband med ansökan om assistansersättning. Försäkringskassan föreslogs därför, att fortsättningsvis, få besluta om rätt till assistansersättning. Efter beslutet skulle kommunerna debiteras 20 assistanstimmar per vecka. På så sätt skulle dåvarande försäkringskassornas erfarenheter resurser att hantera assistansersättningen kunna användas. Självfallet skulle försäkringskassorna som tidigare samråda med kommunernas socialtjänst vid bedömningar av enskilda personers assistansbehov.

¹³⁵ SOU 1995:126.

¹³⁶ 9 a § LSS och 51 kap. 3 § SFB.

¹³⁷ Prop. 1996/97:146.

¹³⁸ Se 3.1 för kostnadsfördelning i fasta priser mellan stat och kommun perioden 1999-2014.

LSS-kommittén konstaterade att delat huvudmannaskap för personlig assistans är komplicerat och föreslog i stället ett samlat statligt ansvar.¹³⁹ Samtidigt lyftes det fram som ett problem att assistansersättningen är kopplad till socialförsäkringen, bland annat därför att Försäkringskassan inte kan kontrollera hur assistansanordnare hanterar assistansersättningen, eftersom myndigheten inte har någon relation till dem. I förslaget om ett samlat statligt ansvar för personlig assistans underströks därför betydelsen av att hitta en juridisk organisatorisk form för assistansersättningen, vid sidan av socialförsäkringssystemet. LSS-kommittén beskrev också svårigheterna med tillsynen inom det då rådande systemet.

När LSS-kommittén överlämnade sitt slutbetänkande var bedrägerier och överutnyttjade inom assistansersättningen fortfarande relativt odiskuterat, även om delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT) hade konstaterat att ersättningen både överutnyttjats och använts på ett icke avsett sätt, till exempel för privat konsumtion.¹⁴⁰ Förekomsten av detta har dock blivit mer allmänt uppmärksammas efter några domstolsprocesser under 2010-talet (se vidare kapitel 5.4).

5.2 Finansieringen av insatsen

När assistansreformen trädde i kraft 1994, skulle statlig assistansersättning täcka den assistansberättigades faktiska kostnader för personlig assistans. Det handlade om kostnader för löner till personliga assistenter och viss administration, det vill säga kostnader för bruttolön (inklusive kostnader för olika sociala avgifter) och administration med mera. Vid beräkningen av assistenternas löner var utgångspunkten att de skulle motsvara den lön vårdbiträden har.¹⁴¹ Assistansersättning kunde täcka andra kostnader än assistenters bruttolön och sociala avgifter med ett belopp på högst 30 kronor per utförd timme personlig assistans (den så kallade 30-kronan). Regeringen beräknade att omkring 7 000 personer i genomsnitt skulle

¹³⁹ SOU 2008:77, s 371 ff.

¹⁴⁰ Delegationen mot felaktiga utbetalningar inrättades hösten 2005. Syftet med delegationen var att minska felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Representanter för sammanlagt 16 myndigheter och organisationer har deltagit i arbetet. Dessa myndigheter har antingen direkt eller indirekt administrerat och kontrollerat utbetalningar från välfärdssystemen eller ingått i kontroll- och rättskedjan.

¹⁴¹ Prop. 1992/93:159, s. 71.

ha cirka 40 timmar personlig assistans i veckan till en kostnad av 2,4 miljarder kronor vid införandet av reformen.¹⁴²

År 1994 betalade Försäkringskassan ut assistansersättning till drygt 6 000 personer, som i genomsnitt hade knappt 67 timmar personlig assistans per vecka. Försäkringskassan har ingen uppgift om hur mycket assistansersättningen kostade 1994, men Socialstyrelsen har beräknat den till 3,3 miljarder kronor¹⁴³, vilket var nästan en miljard mer än regeringen ursprungligen beräknat. Till följd av detta tillsattes en utredning med uppdraget att begränsa kostnadsutvecklingen och förbättra kostnadskontrollen i assistansersättningen.¹⁴⁴

För att begränsa kostnadsutvecklingen föreslog utredningen en schablonisering av ersättningen per beviljad timme assistans. Kostnadsutvecklingen förklarades främst med att de beviljade assistanstimmarna per person hade blivit betydligt fler än vad som antogs innan lagen infördes.¹⁴⁵ Regeringen bestämde att en timschablon skulle införas från och med den 1 september 1997.¹⁴⁶ Vid införandet uppgick schablonen till 164 kronor per timme. Det innebar att assistansersättning lämnades med det bestämda beloppet, oavsett de faktiska kostnaderna för den personliga assistansen.

Sedan assistansreformen trädde i kraft 1994 har regeringen även tillsatt flera andra kommittéer med uppdrag att bland annat att analysera bakgrunden till den fortsatta kostnadsutvecklingen, till exempel LSS-kommittén (2004–2008), Utredningen om assistansersättningens kostnader (2012) och Assistansersättningsutredningen (2014).

LSS-kommittén konstaterade 2008 att de ökade kostnaderna för assistansersättning berodde på att både antalet assistansberättigade och det genomsnittliga antalet timmar per person hade ökat över tid.¹⁴⁷

Utredningen om assistansersättningens kostnader menade att utformningen av den schabloniserade ersättningen i sig har drivkrafter på så sätt att ersättningen har ökat kostnaderna för assistansersättningen.¹⁴⁸

Utredningen har vidare beskrivit att den schabloniserade ersättningen kan generera stora vinster för anordnarna. Vinsterna bidrar till att det

¹⁴² Prop. 1992/93:159, s. 160 ff.

¹⁴³ Socialstyrelsen (2007a).

¹⁴⁴ Se vidare avsnitt 2.1.

¹⁴⁵ SOU 1995:126, s. 13.

¹⁴⁶ Prop. 1996/97:150.

¹⁴⁷ SOU 2008:77, s. 21. Se även kap. 3.1.

¹⁴⁸ Se SOU 2012:6, s. 198 och 286 ff.

finns starka ekonomiska incitament att öka antalet beviljade timmar, eftersom varje assistanstimme bidrar till överskott.

Personlig assistans utförs nästan uteslutande av assistansanordnare, antingen av privata företag, till exempel av assistansbolag eller brukarkooperativ, eller kommuner. Försäkringskassan betalar nästan uteslutande ut ersättningen till anordnarna, på de assistansberättigades uppdrag. Antalet assistansberättigade som är arbetsgivare för sina personliga assistenter är litet, och uppgår i dag endas till några hundra personer.

5.3 Assistansersättningens beskaffenhet

Assistansersättningen är en komplex förmån med flera aktörer inblandade som har olika mål, uppdrag och ansvar. Detta medför också att det kan uppstå situationer där aktörer har olika drivkrafter och där det kan uppstå målkonflikter. Vidare kan det medföra olika typer av gränsdragningsproblem mellan aktörerna och leda till olika behov av kontroll inom systemet. I detta avsnitt beskrivs assistansersättningens aktörer.

Assistansberättigade

Den främste aktören är den assistansberättigade själv. När insatsen personlig assistans infördes var ambitionen i första hand att göra det möjligt för de mottagare som är självständiga och förmögna att med hjälp av personlig assistans tillvarata sina egna intressen. I praktiken vänder sig emellertid lagen också till grupper av mottagare som har svårt att ta tillvara sina egna intressen och artikulera sina behov. Dessa uttalas i stället av andra aktörer.

En assistansberättigad som kan tillvarata sina egna intressen kan också själv bedöma om assistans har utförts med tillräcklig kvalitet. När den assistansberättigade på egen hand inte kan bedöma detta, ska i stället en företrädare göra det, något som kan medföra problem när assistansen utförs av samma person eller av någon som också är anordnare. När denna person också är personlig assistent eller har intressen i det assistansföretag som anordnar assistansen föreligger en risk att lagens mål för den assistansberättigade står i konflikt med

företrädarens intressen. Till detta kommer också frågor om barns och ungdomars möjlighet att frigöra sig från sina föräldrar.

Personliga assistenter

I den närmsta sfären av aktörer till de assistansberättigade finns personliga assistenter. I de ursprungliga förarbetena problematiseras inte den nära relation som assistenten har gentemot sin uppdragsgivare, inte minst på grund av att arbetet utförs i den assistansberättigades hem.¹⁴⁹ I stället problematiseras det beroendeförhållande som de assistansberättigade kan hamna i gentemot den personliga assistenten.¹⁵⁰ Vidare fokuseras de assistansberättigades rätt att själva bestämma över hur stödet till dem ska utformas, när det ska utföras och av vem.

Under 2001 presenterade en arbetsgrupp på Socialdepartementet en rapport med förslag för att underlätta rekryteringen av personliga assistenter.¹⁵¹ Här konstaterades att den personliga assistansen ska tillgodose behov som är djupt personliga till sin karaktär och som dessutom normalt är inte bara är dagligen återkommande utan också ofta är mycket omfattande. Arbetsgruppen menade att yrkets särskilda professionalitet ligger i förmågan att förstå och praktiskt genomföra den assistansberättigades intentioner och en viktig fråga är därför hur kvaliteten i den utförda assistansen ska kunna upprätthållas vid rekrytering av personliga assistenter. I rapporten konstaterades att Arbetsmiljöverkets inspektioner visade mycket stora skillnader i arbetsmiljön. Vissa arbetsgivare (assistansanordnare) bedömdes ha en god arbetsmiljö för assistenterna medan andra hade haft omfattande anmärkningar.

Arbetsgruppen beskrev vidare att det i studier av yrket personlig assistent påpekats att det kan upplevas som inte bara ett utsatt yrke, speciellt i relation till den assistansberättigade utan också ett ensamt yrke där det saknas möjligheter att få stöd och hjälp med exempelvis arbetstider och hur mycket övertid man får arbeta. Yrkesrollen uppfattades ofta som oklar, vilket medför en risk för assistenter att hamna

¹⁴⁹ Prop. 1992/93:159.

¹⁵⁰ Prop. 1992/93:159, s. 67.

¹⁵¹ Ds 2001:72.

i konflikter med en assistansberättigad, vilket innebär en särskilt svår situation då den assistansberättigade är att betrakta som kund till arbetsgivaren.

Socialstyrelsen analyserade i en rapport från 2007 de yrkesmässiga problem som personliga assistenter möter i sitt arbete.¹⁵² Det hade beräknats att det då var ungefär 50 000 personer arbetade som personliga assistenter i Sverige. Vid en granskning av anställningsförhållanden, framträdde olika brister som innebar en osäker anställningssituation. De personliga assistenterna uppfattade ibland en oklar ansvarsuppdelning mellan arbetsgivare, arbetsledning och assistenter, vilket kan leda till oklara ansvarsförhållanden, utsatthet och ett svagt stöd i arbetssituationen som följd. Gränsdragningen gentemot assistansberättigades familjer angavs också som ett problem. Socialstyrelsen belyste också att funktionen som assistent till en nära anhörig, en så kallad anhörigassistent, innebär en särskild assistansroll.

Från fackligt håll har det till exempel kritiserats att assistenter inte har lika lång uppsägningstid som andra på arbetsmarknaden. Under våren 2015 uttalade ordföranden för Kommunal att personliga assistenter inte har acceptabla arbetsvillkor.¹⁵³ Kritiken gällde också att den assistansberättigade och dennas anhöriga inte bör ansvara för arbetsmiljöfrågor. En assistent ofta knuten till en assistansberättigad och när det uppdraget upphör kan anordnaren säga upp assistenten direkt med endast ett par veckors lön. Uppsägningstiden för personliga assistenter styrs av särskilda undantag i kollektivavtalen.

När det gäller personlig assistans är det dock inte alltid så att den assistansberättigade och den personliga assistenten i första hand har en professionell relation till varandra. Det är tvärtom vanligt att den personliga assistenten är en anhörig till den assistansberättigade. De anhöriga kan vara anställda, på hel- eller deltid, av den assistansberättigade själv¹⁵⁴ eller av kommun, privat anordnarföretag eller brukarkooperativ.

Det finns både för- och nackdelar med anhörigassistent. En fördel med anhörigassistent är att den anhöriga vanligtvis känner den assistansberättigade väl och har goda förutsättningar att kunna läsa av

¹⁵² Socialstyrelsen (2007b).

¹⁵³ <http://assistanskoll.se/20150325-Ordförande-Kommunal-Assistenter-lite-makt-gentemot-brukare.html>.

¹⁵⁴ De assistansberättigade som är egna arbetsgivare får dock inte anställa personer de lever i hushållsgemenskap med.

dennas behov. En annan positiv aspekt är att den assistansberättigade ofta kan känna sig trygg och ha full tillit till en anhörig. En nackdel är att den assistansberättigade kan bli dubbelt beroende av den anhöriga i dennas roll som anställd assistent och familjemedlem, vilket kan leda till mindre självständighet och, vad gäller äldre barn, försvåra frigörelseprocessen från föräldrarna.¹⁵⁵ Ytterligare en nackdel kan vara att delar av en familjs ekonomi kan vila på att en familjemedlem har assistansersättning. I vissa fall kan detta skapa incitament till att avstå andra stöd som skulle ha medfört avdrag på beviljade assistanstimmar, exempelvis fritidsverksamhet, daglig verksamhet och korttidsboende. Incitamenten kan därmed inte sägas främja självständighet och delaktighet i samhället. Slutligen är ytterligare en nackdel att den dubbla rollen kan medföra en svår gränsdragning för den anhöriga. Det kan i sin tur innebära en stor arbetsbörda för assistenten, som i princip aldrig är ledig¹⁵⁶. Det kan också medföra att det inte alltid är självklart vad som behöver dokumenteras och administreras av den assistans som utförs.¹⁵⁷

Brukarorganisationerna

Det finns ett stort antal funktionshinderförbund som organiserar personer med en rad olika funktionsnedsättningar där HSO (Handikappförbunden) är en paraplyorganisation för dess 39 medlemsförbund. Redan 1868 bildades den första funktionshinderföreningen, Stockholms dövas förening och 1942 bildades samarbetskommittén för partiellt arbetsföra (SAMPAS) av fyra funktionshinderorganisationer. SAMPAS övergripande syfte var att få fler personer med funktionshinder i arbete. Handikappförbunden har således en lång tradition av att bedriva sakfrågor med intressepolitisk inriktning och har ett omfattande kontaktnät i den offentliga sfären.

Många gånger benämns också dessa intresseorganisationer som brukarrörelsen eller brukarorganisationer. I dessa fall är även andra organisationer inkluderade, exempelvis STIL (Stiftarna av Independent Living i Sverige) och föreningen JAG (Jämlikhet, assistans, gemenskap) vars intresseområde främst är personlig assistans. Brukarorganisationernas uppdrag är att företräda de

¹⁵⁵ Se till exempel Inspektionen för vård och omsorg (2014) och Socialstyrelsen (2014).

¹⁵⁶ Det gäller särskilt då personen jobbar heltid som personlig assistans och stora delar av den arbetsfria tiden består av föräldra- eller makaansvar.

¹⁵⁷ Se Inspektionen för vård och omsorg (2014), s. 19 f. och Socialstyrelsen (2014), s. 16.

assistansberättigade och tillvarata deras intressen genom att driva sakfrågorna. De finns ofta representerade, i egenskap av experter, vid offentliga utredningar som rör assistansersättningen och i delar av Försäkringskassans utvecklingsarbete på området¹⁵⁸. Deltagandet kan förekomma i olika former, exempelvis i samråd eller genom work-shoppar. Försäkringskassan, brukarorganisationerna, branschföreträdare och arbetsgivarorganisationer har även regelbundna möten i en arbetsgrupp kallad *Assistansrådet*. Ett område som samarbetet har gällt är projektet *En enklare vardag*, vars syfte har varit att förenkla kontakter med Försäkringskassan samt främja deltagande i arbets- och samhällsliv för personer med funktionsnedsättning.

Assistansanordnarna

Personlig assistans anordnas av kommuner och fristående organ. Ursprungligen verkar lagstiftarens tanke ha varit att personlig assistans, utöver den som kommunen utför, ska utföras privat och då främst av så kallade brukarkooperativ.¹⁵⁹ Att det skulle kunna uppstå en marknad för personlig assistans problematiseras det inte kring i de ursprungliga förarbetena. I några fall valde de assistansberättigade redan från början att vara egna arbetsgivare för sina assistenter genom att ha enskild firma. Genom en ändring i LSS och LASS¹⁶⁰, som trädde i kraft den 1 februari 1995, förbjöds egna arbetsgivare att anställa personer som de levde i hushållsgemenskap med som personliga assistenter.¹⁶¹ Dessa assistansberättigade var i stället tvungna att låta en kommun eller ett fristående organ vara arbetsgivare för assistenterna, det vill säga en juridisk person. Detta i kombination med införandet av en timschablon 1997 kan ha påverkat sammansättningen på assistansmarknaden.

I den här rapporten har det visats att sammansättningen av assistansanordnare har förändrats från främst kommunala anordnare till majoritet privata anordnarföretag.¹⁶² Den parallella utvecklingen av antalet timmar och de privata anordnarföretagens ökade andel på assistans-

¹⁵⁸ Ett sådant exempel gällde framtagandet och revideringen av instrumentet för behovsbedömning.

¹⁵⁹ Se till exempel prop. 1994/95:77, s. 16, där fristående organ exemplifieras med kooperativ.

¹⁶⁰ Reglerna om assistansersättning har överförts från lagen (1993:398) om assistansersättning till 51 kap. SFB.

¹⁶¹ Den begränsningen upphörde den 1 juli 2013 (se prop. 2012/13:1, utgiftsområde 1).

¹⁶² Se vidare i avsnitt 3.1.

marknaden kan tyda på att det finns ekonomiska drivkrafter som är gynnsamma för företagen, vilket ISF har beskrivit närmare i en rapport.¹⁶³

Det finns dessutom en risk för att dessa företag överdriver de assistansberättigades behov, eftersom företagen har ett starkt ekonomiskt intresse av att få ersättning för så många beviljade timmar som möjligt i sin assistansverksamhet.¹⁶⁴

Det förekommer också att personer som riktat in sig på välfärdsbrott är verksamma i företag där pengarna kommer från assistansersättning. Exempel på brottsliga upplägg kan gälla felaktiga intyg, falska identiteter, anställningar bara på pappret eller kraftigt överdrivna behov.¹⁶⁵

Försäkringskassan och IVO

Försäkringskassan bildades 2005 då 21 länsvisa försäkringskassor slogs ihop med Riksförsäkringsverket. En bakgrund till sammanslagningen var att inom socialförsäkringsområdet skapa likformig tillämpning.¹⁶⁶ I sin verksamhet använder Försäkringskassan normerande dokument för att styra tillämpningen enligt gällande regelverk, så som rättsliga ställningstaganden, rättsfallsöversikter, föreskrifter, informationsmeddelanden och vägledningar.¹⁶⁷ När det gäller assistansersättningen har Försäkringskassan utfärdat ett rättsligt ställningstagande om hur de grundläggande behoven skulle tidsbedömas¹⁶⁸, ett informationsmeddelande som förtydligade vilka moment som skulle ingå i bedömningen av rätten till assistansersättning¹⁶⁹, en rättsfallsöversikt som avser de tre grundläggande behoven personlig hygien, måltider och klä av och på sig¹⁷⁰, en rättsfallsöversikt som behandlar de två grundläggande behoven hjälp med att kommunicera och hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade¹⁷¹, en rättsfallsöversikt om föräldraansvar¹⁷², samt en vägledning

¹⁶³ Inspektionen för socialförsäkringen (2012a).

¹⁶⁴ SOU 2012:6 s. 197-199 och SOU 2014:9, s. 92.

¹⁶⁵ Brottsförebyggande rådet (2015), s. 78ff.

¹⁶⁶ Se vidare SOU 2003:106.

¹⁶⁷ Se till exempel Inspektionen för socialförsäkringen (2012c) s.45 ff. och Inspektionen för socialförsäkringen (2014b) s. 32-34.

¹⁶⁸ Försäkringskassan (2006). Försäkringskassan upphävde FKRS 2006:03 2011-07-07.

¹⁶⁹ Försäkringskassan (2007).

¹⁷⁰ Försäkringskassan (2011).

¹⁷¹ Försäkringskassan (2012).

¹⁷² Försäkringskassan (2015).

om assistansersättningen¹⁷³. Vägledningen är tänkt att vara ett stöd för handläggarna och redogör för relevant rättspraxis, lagar, förarbeten, förordningar och Försäkringskassans rättsliga ställningstaganden.

Försäkringskassan bedriver med andra ord ett aktivt arbete med att tolka och tillämpa lagen i sina beslut om assistansersättning. I vissa delar bedrivs det också i samråd med brukarorganisationerna.¹⁷⁴

När en person beviljats assistans är Försäkringskassans möjligheter att följa upp och kontrollera att allt går rätt till begränsade.

När man pratar om kontroll i assistansersättningen är det viktigt att skilja mellan den kontroll som gäller hur de assistansberättigade använder ersättningen, och den som gäller hur anordnarna använder ersättningen. Den assistansberättigade ska köpa personlig assistans eller använda ersättningen till kostnader för assistans.¹⁷⁵ Det innebär att den assistansberättigade, antingen som en kund till assistansanordnare, en kommun eller ett fristående organ, ska använda ersättningen för att köpa tjänsten. Det innebär också att den assistansberättigade som så kallad egen arbetsgivare ska använda ersättningen till kostnader som anges i 5 a § förordningen (2005:466) om assistansersättningen angivna kostnader. Den som har tagit emot ersättningen och inte använt den för köp av personlig assistans eller för kostnader för personliga assistenter ska betala tillbaka motsvarande summa till Försäkringskassan.¹⁷⁶ Det är Försäkringskassan som ska kontrollera att ersättningen används till köp av personlig assistans eller till kostnader för personlig assistans

När det gäller om anordnaren, eller den egna arbetsgivaren, har ansvarat för att assistansen har utförts med tillräckligt hög kvalitet är regleringen otydligare. IVO har, utöver att utfärda tillstånd till att bedriva assistansverksamhet, ett tillsynsansvar vad gäller kvaliteten i utförandet av assistansen. Eftersom det saknas regler för vad som avses med kvalitet i assistansen har IVO små möjligheter att underkänna kvaliteten, utom i uppenbara fall.

Något som också kan försvåra möjligheten att hantera missförhållanden och felaktigheter myndigheter emellan är svårigheterna att på ett enkelt sätt utbyta information, vilket är en följd av de sekretesshinder

¹⁷³ Försäkringskassan (2013).

¹⁷⁴ Ett exempel på det är arbetet med behovsbedömningsinstrumentet.

¹⁷⁵ 51 kap. 4 § SFB.

¹⁷⁶ 51 kap. 20 § SFB.

som kan råda mellan myndigheter. Vidare är det inte självklart för handläggare vilka möjligheter och skyldigheter de har att lämna impulser om exempelvis välfärdsbrott enligt lagen om underrättelse-skyldighet.¹⁷⁷

Kommunerna samt hälso- och sjukvården

Kommunerna kan ha olika roller i relation till assistansersättningen. Å ena sidan har de ett basansvar för medborgarna, till exempel i förhållande till reglerna i socialtjänstlagen (SoL). Å andra sidan kan de vara assistansanordnare och beslutsfattare om personlig assistans. När en person ansöker om personlig assistans, eller någon annan insats enligt LSS, är det kommunen som utreder och beslutar om insatsen.

Det finns även ekonomiska drivkrafter mellan kommunerna och staten som kan begränsa eller tränga undan sådana insatser som i vissa situationer skulle kunna ge större självständighet och delaktighet än personlig assistans. Det handlar framför allt om alternativa boendeformer, som beslutas och finansieras genom LSS. Det kan innebära att alternativen till assistansersättning har blivit färre, vilket i sig kan driva enskilda och deras anhöriga mot assistansersättning.

Försäkringskassan behöver medicinska underlag för att kunna ta ställning till rätten till och omfattningen av personlig assistans. Det finns inget krav enligt lag eller förordning på att det måste finnas ett medicinskt underlag för att Försäkringskassan ska kunna fatta beslut om assistansersättning. Dessutom är det inte ovanligt att kvaliteten i de medicinska underlagen som inkommer är bristfälliga vilket innebär svårigheter att fastsätta personkrets och funktionshindrets konsekvenser samt bedöma vilken huvudman som ska finansera olika behov som gränsar mellan egenvård och hälso- och sjukvård.¹⁷⁸

Eftersom assistansersättning inte lämnas för sjukvårdande insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) ska landstingen ansvara för och finansiera den del som av behandlande läkare betraktas som hälso- och sjukvård. Försäkringskassan ska finansiera den del som betraktas som egenvård. Gränsdragningen är dock inte utan

¹⁷⁷ Brottsförebyggande rådet (2015), s. 121-129.

¹⁷⁸ Försäkringskassan (2014).

komplikationer och det är svårt att säkerställa att assistansersättning inte används för sjukvårdande insatser.¹⁷⁹

Gränsdragningsproblematik

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det finns ett stort antal gränssytor inom assistansersättningen där den assistansberättigades behov riskerar att inte fullt ut, och på bästa sätt, tillgodoses inom ramen för rådande lagstiftning. Eftersom olika myndigheter dessutom har delvis överlappande ansvar, och informationsutbytet mellan dem i vissa delar påverkas av olika sekretesshinder, medför det problem i arbetet med kontroller av såväl assistansanordnare som de assistansberättigade själva. Detta innebär att det finns en risk att samhällets resurser, på grund av olika aktörers drivkrafter och målkonflikter, inte används på ett så effektivt sätt som möjligt.

Många av de problem som diskuterats avsnitt 5.3 påpekades redan i 1995 års Assistansutredning.¹⁸⁰ Sedan dess har ett flertal andra utredningar och rapporter uppmärksammat olika aspekter av problemen.¹⁸¹

5.4 Bedrägerier

I offentliga utredningar, rapporter och medier har det pekats på svårigheter att kontrollera hur assistansersättningen används. Det har också förekommit uppgifter om bedrägerier som har rört assistansersättningen. I flera fall har också åtal väckts, antingen för bedrägeri enligt brottsbalken eller bidragsbrott enligt bidragsbrottslagen (2007:612). Gärningarna har då prövats av allmän domstol med tingsrätt som första instans. Det har i huvudsak handlat om två typer av bedrägerier, antingen genom att gärningsmannen har fått ekonomisk vinning genom påhittade eller kraftigt överdrivna stödbehov, eller genom att personlig assistans inte har utförts eller utförts med för dålig kvalitet för att nå upp till den nivå som krävs för att det ska kunna anses vara fråga om personlig assistans.

¹⁷⁹ SOU 2014:9, 87 f. och Försäkringskassan (2014)

¹⁸⁰ SOU 1995:126.

¹⁸¹ Se exempelvis SOU 2008:77, SOU 2012:6, SOU 2014: 9, Inspektionen för socialförsäkringen (2014a) och (2014b).

Utredningar om bedrägerier och överutnyttjande

Sedan bestämmelserna om personlig assistans trädde i kraft år 1994 har frågan om bedrägerier och överutnyttjande utretts vid flera tillfällen.

Delegationen mot felaktiga utbetalningar konstaterade i sitt slutbetänkande identifierat en rad orsaker till felaktiga utbetalningar ibland annat assistansersättningen.¹⁸² Orsakerna låg bland annat i felaktigt uppgiven inkomst, förmögenhet, bostad eller förmåga, men även slarv, okunskap och tidsbrist.

Brå har i två rapporter konstaterat att bedrägerier förekommer i assistansersättningen.¹⁸³

Utredningen om assistansersättningens kostnader beskrev att de ekonomiska drivkrafterna som finns inbyggda genom timschablonen medför att starka ekonomiska incitament för bedrägerier och överutnyttjande.¹⁸⁴ ISF har också beskrivit att utformningen av ersättningen gör att det finns goda ekonomiska skäl för assistansanordnare att verka för att deras kunder får flera timmar och det går inte att avgöra om behovet är reellt.¹⁸⁵

Bedömningar i allmän domstol

Det har visat sig att lagen ger möjlighet till att döma assistansberättigade eller föräldrar till assistansberättigade för bedrägeri i de fall stödbehovet har överdrivits eller hittats på.^{186 187} I dessa fall har det också gått att döma anordnare och personliga assistenter för medhjälp till bedrägeri.

Däremot har det varit svårt för åklagare att vinna mål när saken gällt om assistans har utförts eller med tillräckligt hög kvalitet. Om kvaliteten på utförd assistans är uppfyllda är i första hand en sak för anordnare och assistansberättigade att komma överens om.

¹⁸² Se vidare SOU 2008:74.

¹⁸³ Se vidare Inspektionen för socialförsäkringen (2011) och Brottsförebyggande rådet (2015).

¹⁸⁴ SOU 2012:69.

¹⁸⁵ Inspektionen för socialförsäkringen (2012:12).

¹⁸⁶ Linköpings tingsrätt, den 22 mars 2013, mål nr. B 2265-12 (Jämför Linköpings tingsrätt, den 9 december 2011, mål nr. B 2272-11).

¹⁸⁷ Malmö tingsrätt, den 15 december 2013, mål. nr B 202-11.

I Blekinge tingsrätt¹⁸⁸ åtalades flera assistenter och assistansberättigade för bedrägeri. Samtliga frikändes. Åtalet gällde bland annat dels att assistenterna redovisat att de arbetat som assistenter under samma tid som de angivits i en personalliggare på kaféer att du utfört arbete där, dels att assistenter befunnit sig utomlands när de enligt tidredovisningen till Försäkringskassan arbetat som assistenter hemma i Sverige. Tingsrätten fann att uppgifterna i personalliggarna inte var så tillförlitliga att det var ställt utom rimligt tvivel att oriktiga uppgifter har lämnats till Försäkringskassan avseende tiden. Dessutom hävdade de assistansberättigade att de hade fått den assistanshjälp som Försäkringskassan beslutat att de hade rätt till.

I Örebro tingsrätt åtalades 17 personer för bedrägeri.¹⁸⁹ Det var ägaren till ett assistansbolag, administrativ personal och personliga assistenter som varit anställda av bolaget. Målet gällde personlig assistans till 15 assistansberättigade. Åklagaren framförde dels att personlig assistans inte hade utförts på de tider som angetts i de tidredovisningar som lämnats till Försäkringskassan, dels att de assistansberättigade hade överdrivit sitt stödbehov. Samtliga tilltalade friades i denna del. Tingsrätten fann att åklagaren i vissa delar inte hade styrkt att företaget lämnat oriktiga uppgifter till Försäkringskassan om vem som utfört assistansarbete.

De tilltalade invände att assistans hade lämnats till de aktuella assistansberättigade i en omfattning som svarar mot det till Försäkringskassan redovisade antalet assistanstimmar. Tingsrätten fann att de oriktiga uppgifterna om vem eller vilka som utfört assistansarbete inte skulle ha påverkat utbetalningarna från Försäkringskassan. Med andra ord har de oriktiga uppgifterna inte medfört fara för att för mycket assistansersättning betalats ut i förhållande till den assistans som respektive assistansberättigad hade beviljats och till den assistans som han eller hon erhållit.

Göta hovrätt¹⁹⁰ fastställde senare Örebro tingsrätts dom. Högsta domstolen meddelade inte prövningstillstånd sedan riksåklagaren (RÅ) överklagat Göta hovrätts dom. Hovrätten förde ett resonemang om att reglerna i 51 kap. 16 § SFB skulle ha lett en annan bedömning om bestämmelsen skulle ha tillämpats i den lydelse som den har från

¹⁸⁸ Blekinge tingsrätt, den 29 maj 2013, mål nr. B 1246-11.

¹⁸⁹ Örebro tingsrätt, den 21 augusti 2013, mål nr. 4693-12.

¹⁹⁰ Göta Hovrätt mål nr. B 2461-13.

den 1 juli 2013. Hovrätten menade att regeln innebär att Försäkringskassan kan ställa ett absolut krav på att rätt assistenter har redovisats. Det är dock inte en självklar tolkning eftersom det inte finns något sådant krav enligt bestämmelsens ordalydelse.

Svea hovrätt har nyligen gjort motsatt bedömning jämfört med Göta hovrätt i ett liknande fall.¹⁹¹ Svea hovrätt underkände de åtalades invändning om att assistansen utförts av annan assistent än den anordnaren och de assistansberättigade hade redovisat till Försäkringskassan.

Hovrätterna gjorde alltså olika bedömningar om i vilken mån en redovisning till Försäkringskassan av vilka personliga assistenter som har arbetat är bindande eller inte.

Svea hovrätt har i två tvistemålsdomar beslutat att Försäkringskassan skulle betala assistansersättning till en assistansandordnare för tid som myndigheten redan hade betalat ut ersättning för till en annan assistansanordnare sedan den assistansberättigade hade bytt till denne.¹⁹²

Försäkringskassan invände att man hade betalat ut assistansersättningen enligt den ersättningsberättigades önskemål och reglerna om assistansersättning. Domstolen menade Försäkringskassan borde ha ställt sig frågan om vilken anordnare det var som hade rätt till ersättningen.¹⁹³ Försäkringskassan betalade ut ersättningen till fel mottagare.

¹⁹¹ Svea hovrätt mål nr. 5912-14.

¹⁹² Svea hovrätt den 6 november 2012, mål nr. T 10209–11, och den 4 april 2013, mål nr. T 8120-12.

¹⁹³ En liknande bedömning gjorde Svea hovrätt i dom meddelad den 6 november 2012, mål nr T 10209–11. Både domarna överklagades av Försäkringskassan till HD, som inte meddelade prövningstillstånd.

6 Sammanfattande diskussion

6.1 Otydlig lagstiftning

Förutsättningarna för att få assistansersättningen är i flera avseenden inte tydligt definierade. Fördelen med en lagstiftning som lämnar ett stort utrymme för tolkning är att lagstiftaren inte detaljstyr tillämpningen. En sådan lagstiftning minimerar också risken för oavsedda utestängningar av grupper eller situationer som lagstiftaren inte kunnat förutse när lagen beslutades. Däremot är nackdelen med lagstiftning av denna typ att många frågor lämnas över till den som ska tillämpa reglerna, i det här fallet i första hand Försäkringskassan och förvaltningsdomstolarna. Som beskrivits i rapporten har rättspraxis inte förtydligat hur vissa centrala begrepp som möjliggör en rättssäker tillämpning ska definieras.

Det definieras exempelvis inte i lagen vad delaktighet, självständighet eller att leva som andra ska innebära i praktiken. Dessa begrepp har också en innebörd som kan variera över tid och mellan individer. Att innebörden i dessa begrepp inte avgränsas i lagen gör att det blir svårt för Försäkringskassan att göra en enhetlig, transparent och rättssäker bedömning av de assistansberättigades stödbehov i relation till dessa begrepp.

Lagen ger inte heller tydliga svar om vilka behov som ska tillgodoses med personlig assistans, förutom för de grundläggande behoven. Genom rättspraxis har det i vissa avseenden förtydligats vad som ska anses utgöra grundläggande behov, till exempel att stödet ska vara av mycket personlig karaktär, men det saknas fortfarande vägledning för i vilken omfattning personlig assistans kan beviljas för andra personliga behov. De olika målen med LSS-insatserna som formulerats i lagen gör att Försäkringskassan har svårt att värdera om all den tid som yrkas ska anses motsvara ett faktiskt assistansbehov. Den assi-

stansberättigades individuella önskemål om hur denna vill leva sitt liv väger ofta tungt i bedömningen. En konsekvens av detta kan vara att det genomsnittliga antalet timmar per mottagare kontinuerligt ökar. Det finns inte heller något faktiskt krav på att den assistansberättigade faktiskt ska genomföra de aktiviteter som han eller hon har beviljats tid för. Att det inte finns något krav följer av att den assistansberättigade eller assistansanordnaren enbart behöver redovisa att assistenterna har varit närvarande hos den assistansberättigade.

Det genomsnittliga antalet timmar ökar kontinuerligt varje år, vilket innebär att även utgifterna för assistansersättningen som helhet ökar kontinuerligt. Om syftet är att motverka denna trend skulle en åtgärd kunna vara att tydligare reglera eller standardisera vilka behov som stöd kan beviljas för. Det skulle också bidra till att regleringen om assistansersättningen blir transparent och därmed öka förutsägbarheten i tillämpningen. Detta skulle öka rättssäkerheten.

6.2 Delat huvudmannaskap

Så som den personliga assistansen är utformad med ett delat ansvar mellan kommunerna och Försäkringskassan, skapas oklarheter om hur olika myndigheters beslut ska relateras till varandra, och i förhållande till assistansersättningen.

De boendelösningar som erbjuds inom ramen för LSS behöver bli kostnadsneutrala, det vill säga ekonomiskt neutrala för kommunen i förhållande till assistansersättning. Det behöver skapas en situation som begränsar övervältring och risken för att assistansersättningen påverkar andra insatser, exempelvis huruvida individanpassade gruppboenden byggs eller inte. Genom detta kan valet av stödinsats i första hand styras utifrån den funktionsnedsatta personens behov och val, och inte utifrån det som blir mest ekonomiskt fördelaktigt för olika aktörer.

Det är också otydligt vilket ansvar dels andra verksamheter, så som skola och sjukvård, dels andra huvudmän (kommun och landsting) har för andra stöd i förhållande till assistansersättningen. Sedan insatsen personlig assistans infördes har det till exempel inte klarlagts vad sjukvården kan delegera till assistenterna att utföra, eller vem som bär ansvaret för den delegerade insatsen. Likaså är det inte klarlagt vad som ingår i ett normalt föräldraansvar och som därför ska räknas bort

vid beräkningen av assistanstid. Inte heller är det beskrivet i vilka situationer den assistansberättigade kan få personlig assistans för tid i skola och barnomsorg. Ett delat huvudmannaskap för personlig assistans medför alltså andra problem, till exempel vid gränsdragningen mellan assistansersättning, kommunala insatser och sjukvård. En aspekt av det delade huvudmannaskapet är att systemet inte är förutsägbart för den assistansberättigade, vilket ISF tidigare har påpekat.

6.3 Incitamentsproblem

ISF har visat att utformningen av assistansersättningen inneburit drivkrafter för ett ökat antal beviljade timmar. Detta bekräftades av Utredningen om assistansersättningens kostnader, som även konstaterade att de starka ekonomiska incitamenten i förmånen driver fram bedrägerier och överutnyttjanden. I olika rapporter, bland annat av Brå och Delegationen mot felaktiga utbetalningar, har det pekats på att det förekommer bedrägerier och överutnyttjanden i relativt stor omfattning i assistansersättningen.

Assistansersättningens utformning kan även påverka kommunernas incitament. Som diskuterades i avsnitt 6.2 så kan det delade huvudmannaskapet ha en negativ inverkan på incitamenten att utveckla andra stödformer, till exempel olika boendestöd.

Det förekommer också att enskilda personer väljer att avstå från annat samhällsstöd, exempelvis hjälpmedel och bostadsanpassning, och i stället beviljas mer tid, ofta i form av dubbel assistans, än vad som skulle behövts om de i stället hade valt att ta emot detta stöd.

Det finns vidare ekonomiska incitament i systemet för föräldrar att inte överlåta ansvar och timmar till annan huvudman. Det kan i vissa fall skapa en risk för att barns och ungdomars självständighet kommer i konflikt med familjens ekonomiska intresse.

6.4 Begränsade möjligheter till kontroll

I systemet med assistansersättning finns det olika kontroller, men de har begränsningar. Assistansersättningen betalas ut i förskott, utan att det finns krav på det i lagen. De assistansberättigade är skyldiga att använda assistansersättningen antingen till köp av personlig assistans eller till kostnader för personlig assistans. Det finns också en skyldighet att redovisa att personlig assistans har utförts. Utbetald ersättning som inte har använts till köp av personlig assistans eller till kostnader för personlig assistans, ska betalas tillbaka. Ett sätt att hantera den här problematiken kan vara att införa efterskottsbetalning i kombination med en förbättrad kontroll, något som Försäkringskassan för närvarande ser över.

I redovisningen av att personlig assistans har utförts behöver inte beskrivas innehållet i insatsen eller vem som utfört den. I brottsmål om bedrägerier och överutnyttjande av assistansersättning har det varit svårt att bevisa att bedrägerier förekommit. Reglerna för redovisning är inte tillräckligt tydliga. Eftersom den assistansberättigades beskrivning av sitt stödbehov väger tungt i bedömningen av rätten till assistansersättning är det också svårt för en domstol att avgöra om ett behov har överdrivits. Däremot har det visat sig vara möjligt att fälla personer som mottagit assistansersättning och assistansanordnare i domstol, när det har varit fråga om uppenbart fusk, exempelvis när den assistansberättigade inte har haft någon funktionsnedsättning.

Det är vidare svårt att avgöra om insatsen har utförts med tillräcklig kvalitet. Det hänger samman med att kvalitet enligt reglerna är en fråga för den assistansberättigade och assistansanordnaren att avgöra. Men en del assistansberättigade kan sakna förutsättningar för att bedöma kvaliteten. I lagen tas dock ingen hänsyn till skillnader mellan olika assistansberättigades förutsättningar att på egen hand göra en sådan bedömning. IVO har därmed också svårigheter med att bedöma om en insats har utförts med tillräcklig kvalitet.

När det gäller personliga assistenter händer det att de i sitt arbete befinner sig i utsatta situationer. Det beror bland annat på att de står i beroendeställning till den assistansberättigade, inte minst för att assistenten arbetar i uppdragsgivarens hem och ofta under osäkra anställningsförhållanden. Det är också viktigt att poängtera att assistansanordnaren har den assistansberättigade som kund, vilket kan

innebära att den anställda är i beroendeställning både till anordnaren och till den assistansberättigade.

I denna rapport har det även beskrivits att arbetsuppgifterna ibland omfattar moment som snarast är att jämställa med hushållsnära tjänster åt den assistansberättigades familj än personlig assistans. Eftersom krav på redovisning enbart gäller i vilken utsträckning den personliga assistenten har varit närvarande, och inte vilka specifika arbetsuppgifter denna utfört, är det här inget som kan kontrolleras.

En möjlig förändring för att öka det allmännas kontroll av hur assistansersättningen används och för att säkerställa kvaliteten är att närmare koppla ihop beslutet och utförandet, det vill säga att det som ansökts om och beviljats assistansersättning för också är det som utförts. Dessutom skulle det kunna införas krav på redovisning av innehållet i insatsen och vem som har utfört den.

6.5 Integritetsproblem

Försäkringskassans utredning och bedömning av stödbehoven lyfts ofta fram av de assistansberättigade som integritetskränkande. Det är ofta hjälpbehov med moment av mycket privat karaktär som ska utredas i detalj och på minutnivå. Det går samtidigt inte att undvika att den som ansöker om stödet måste kunna bevisa omfattningen av sitt stödbehov för att det dels ska gå att fastställa att det faktiskt finns rätt till assistansersättning, dels för att ta ställning till behovet av antalet assistanstimmar.

Ett sätt att göra bedömningen mer transparent skulle vara att utgå från ICF och översätta bedömningen där till det antal timmar som är rimligt att bevilja. Med ICF som instrument för bedömningen skulle förutsättningarna för en mer likformig bedömning, där rätt stöd ges till rätt person, troligtvis finnas även för assistansersättningen. Vidare ger ICF en tydlig utgångspunkt vad gäller själva funktionsförmågan, vilket också leder till större transparens för den assistansberättigade i fråga om både bedömning och beslut.

Särskilt utsedda medicinska kompetenser som utför funktionsbedömningarna, kompetenser som vanligtvis möter och behandlar personer med funktionsnedsättningar, bör kunna leda till mindre integritetskänsliga situationer. Exempel på sådan medicinsk kompetens är socialförsäkringsmedicinskt kunnig arbetsterapeut, fysioterapeut

eller läkare. Medicinska intyg och funktionsbedömningar bör kanske därför hanteras av medicinskt utbildade personer som utses av regeringen eller Försäkringskassan. Det skulle dessutom minska problemet med att en del anordnare i vissa fall definierar behovet i ansökan (ofta med egen medicinsk kompetens).

Ett sätt att begränsa problemen med integritetskänsliga utredningar, och även att komma till rätta med kostnadsutvecklingen, är att överväga alternativ till dagens behovsbedömning. En möjlighet är att införa en enklare behovsbedömning för beviljade timmar, till exempel schablontimmar. Schablontimmar skulle exempelvis kunna vara ett lägre standardiserat antal timmar per vecka alternativt vid vissa ICF-bedömningar (där graden av funktionsförmåga är specificerad). En mer ingående prövning skulle i så fall krävas i de ärenden där personen ansöker om mer stöd än detta.

Referenser

Brottsförebyggande rådet (2015). Intyget som dörröppnare till välfärden. En rapport om felaktiga intyg och välfärdsbrott. Rapport 2015:8.

Försäkringskassan (flera år): Försäkringskassans årsredovisning.

Försäkringskassan (2006): Beräkning av tid för att tillgodose de grundläggande behoven. Försäkringskassans rättsliga ställningstagande, FKRS 2006:03.

Försäkringskassan (2007): Assistansersättning – steg i bedömningen. Informationsmeddelande IM 2007:161. Beslutad 2007-11-09.

Försäkringskassan (2011): Rättsfallsöversikt – personlig assistans. Anser 2011:1.

Försäkringskassan (2012): Rättsfallsöversikt – personlig assistans. Anser 2012:2.

Försäkringskassan (2013): Assistansersättning. Vägledning 2003:6, version 12. Beslutad 2013-06-12.

Försäkringskassan (2015): Rättsfallsöversikt – personlig assistans (föräldraansvar). Rättslig uppföljning 2015:1.

Inspektionen för socialförsäkringen (2011): Bidragsbrott och skattebrott. Välfärdens dubbla kriminalitet. Rapport 2011:12.

Inspektionen för socialförsäkringen (2012a): Assistansmarknaden – en analys av timschablonen. Rapport 2012:12.

Inspektionen för socialförsäkringen (2012b): Tvåårsomprövningar av assistansersättning. Rapport 2012:13.

Inspektionen för socialförsäkringen (2012c): Utfall av beslut om statlig assistansersättning. Delrapport. Rapport 2012:18.

Inspektionen för socialförsäkringen (2013): Att tala samma språk – gemensam struktur vid bedömning av vårdbidrag. Rapport 2013:12.

Inspektionen för socialförsäkringen (2014a): Vad är normalt? – föräldraansvaret i assistansersättningen. Rapport 2014:6.

Inspektionen för socialförsäkringen (2014b): Assistansersättning och kommunala stöd till personer med funktionsnedsättning. Rapport 2014:19.

Inspektionen för vård och omsorg (2014): Personlig assistans för barn. Tillsyn av enskilda assistansanordnare. Rapport 2014:1.

Pless, M. & Granlund, M (red) (2011): Handbok i att använda ICF och ICF-CY. Lund: Studentlitteratur.

Prop. 1992/93:159. Om 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. 1995/96: 146. Vissa frågor om personlig assistans.

Prop. 1996/97: 146. Vissa frågor om personlig assistans.

Prop. 1996/97: 150 D2. 1997 års ekonomiska vårproposition.

Prop. 2000/01: 5. Personlig assistans till personer äldre än 65 år.

Prop. 2007/08:1: Budgetproposition för 2008.

Prop. 2008/09:1. Budgetproposition för 2009.

Prop. 2012/13:1: Budgetproposition för 2013.

Riksförsäkringsverket (1993). Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1993:24) om assistansersättning.

Socialdepartementet (2001): Rekrytering av personliga assistenter. Ds 2001:72

Socialstyrelsens terminologibank, <http://socialstyrelsen.item.se/>

Socialstyrelsen (1994): Allmänna råd från socialstyrelsen 1994:1

Socialstyrelsen (2007a):Kostnader för assistansersättningen (LASS). Analys av utvecklingen 1994 – 2005.

Socialstyrelsen (2007b): Personlig assistans som yrke.

Socialstyrelsen (2014): Barn med personlig assistans. Möjligheter till utveckling, självständighet och delaktighet. Rapport 2014-1-2.

SOU 1991:46: Handikapp, välfärd och rättvisa.

SOU 1995:126: Kostnader för den statliga assistansersättningen.

SOU 2008:77. Möjligheter att leva som andra.

SOU 2012:6. Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning.

SOU 2014:9. Förändrad assistansersättning – en översyn av ersättnings-systemet.

SOU 2015:17: För kvalitet – Med gemensamt ansvar.

World Health Organization (2001): International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF).

Internetkällor

<http://assistanskoll.se/20150325-Ordförande-Kommunal-Assistenter-lite-makt-gentemot-brukare.html>.

Rättsfallsregister

HFD 2011 ref. 36

HFD 2012 ref. 8

HFD 2015 mål nr. 3527-14

RÅ 1997 not. 165

RÅ 1997 ref. 28

RÅ 1999 ref. 54

RÅ 2001 ref. 33

RÅ 2003 ref. 33

RÅ 2009 ref. 57

RÅ 2010 ref. 17.

RÅ 2010 ref. 53

Göta hovrätts dom, den 16 oktober 2014, mål nr. B 2461-13

Svea hovrätts dom, den 23 juli 2015, mål nr. 5912-14

Svea hovrätts dom, den 6 november 2012, mål nr. T 10209-11

Svea hovrätts dom, den 4 april 2013, mål nr. T 8120-12

Kammarrättens dom i Göteborg, den 10 maj 2011, mål nr. 6227-10

Blekinge tingsrätts dom, den 29 maj 2013, mål nr. B 1246-11

Linköpings tingsrätts dom, den 9 december 2011, mål nr. B 2272-11.

Linköpings tingsrätts dom, 22 mars 2013, mål nr. B 2265-12

Malmö tingsrätts dom, den 15 december 2013, mål nr. B 202-11

Örebro tingsrätts dom, den 21 augusti 2013, mål nr. 4693-1

Bilaga 1

I avsnitt 2.2 redogörs för att ISF inom ramen för ett regeringsuppdrag¹⁹⁴ har kartlagt de åtgärder som Försäkringskassan respektive Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har vidtagit med anledning av de nya regler för personlig assistans och assistansersättning som trädde i kraft den 1 juli 2013 i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och i 51 kap. socialförsäkringsbalken (SFB).

Lagändringarna är en följd av de förslag som Utredningen om assistansersättningens kostnader lämnade i sitt slutbetänkande *Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning* (SOU 2012:6). Utredningen konstaterade bland annat att assistansersättningen inte fullt ut gått till sitt rätta ändamål.¹⁹⁵ Regeringen och riksdagen bedömde att det för assistansersättningens legitimitet och trovärdighet är nödvändigt att genomföra åtgärder för att motverka fusk och felaktigheter samtidigt som dessa åtgärder skulle vara i rimlig proportion till de problem som hade konstaterats.

Nedan redovisas de åtgärder som Försäkringskassan och IVO vidtagit med anledning av ändringarna från 1 juli 2013.

Kartläggningen, som är en delredovisning av uppdraget¹⁹⁶, visar att Försäkringskassan har arbetat in de nya reglerna i sina normerande dokument och gjort anpassningar i sitt IT-system. Vidare har myndigheten anpassat informationen som skickas ut till assistansberättigade och assistansanordnare när det gäller blanketter, bekräftelser och beslut. Kartläggningen visar att ändringarna för IVO:s del främst

¹⁹⁴ Uppdrag att följa upp nya regler för personlig assistans och assistansersättning (S2013/4380/FST), Regleringsbrevet för budgetåret 2015 avseende Inspektionen för socialförsäkringen (S2013/1676/SF, S2014/943/SF, S2014/7714/ SF m.fl.).

¹⁹⁵ Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 9, s. 214.

¹⁹⁶ Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 december 2017.

innebär förstärkt tillsyn över, och tillståndsplikt för, assistansverksamhet.

Försäkringskassan och IVO har hittills anpassat sina verksamheter med de nya reglerna. Det är ännu inte möjligt att dra några säkra slutsatser om ändringarna haft någon effekt i arbetet att motverka fusk och felaktigheter i assistansen. Sedan 1 juli 2013 har IVO dragit in tre tillstånd gällande assistansverksamhet samt utfört inspektion hos en assistansberättigad.

ISF ska slutredovisa regeringsuppdraget senast den 15 december 2017. Den redovisningen kommer att innehålla en analys av vilka effekter ändringarna haft.

Åtgärder med anledning av 2013 års regeländringar i assistansen

De av ändringarna som är relevanta för Försäkringskassans verksamhet beskrivs i myndighetens vägledning för assistansersättning 2003:6, version 12. Försäkringskassans vägledningar är ett stöd för handläggarna i det dagliga arbetet. De innehåller en samlad information om vad som gäller på ett visst område, bland annat beskrivningar av författningsbestämmelser, allmänna råd, förarbeten, rättspraxis och JO:s beslut. Dokumenten är riktat inåt i organisationen. En vägledning kan även innehålla beskrivningar av hur man ska handlägga ärenden på det aktuella området och vilka metoder som då ska användas. Vägledningen om assistansersättningen ska bidra till att reglerna om assistansersättningen tillämpas på ett riktigt sätt.

Försäkringskassan har också medfört arbetsbeskrivningar av hur handläggningen ska gå till i så kallade produktionsprocessen (Assistansersättningen 2007:02).

Ändringarna har också medfört att Försäkringskassan anpassat sin information till assistansberättigade och assistansanordnare i samband med att olika beslut, bekräftelser och blanketter skickas ut. Myndigheten har dessutom anpassat sitt IT-system.

När det gäller IVO:s arbete redovisas vad de faktiskt har gjort för verksamhet med anledning av ändringarna 2013. Den myndighetens verksamhet omfattas av färre ändringar.

Den principiella utgångspunkten för ändringarna är, enligt förarbetena, att begränsa överutnyttjande, fusk och felaktigheter i beslut, med syftet att på lång sikt säkerställa assistansens hållbarhet.¹⁹⁷

Ändringarna bygger på förslag och fynd som Utredningen om assistansersättningens kostnader lagt fram i sitt slutbetänkande *Åtgärder mot fusk och felaktigheter i assistansersättningen* (SOU 2012:06; nedan kallad utredningen).

Försäkringskassan

15 § punkterna 9-10 LSS

Kommunerna ska

- underrätta Försäkringskassan när någon som får assistansersättning av myndigheten beviljas boende med särskild service, daglig verksamhet, barnomsorg eller någon annan insats som kan påverka behovet av personlig assistans
- anmäla till Försäkringskassan om det finns anledning att anta att assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken används för annat än köp av personlig assistans eller kostnader för personliga assistenter.¹⁹⁸

Av förarbetena framgår bland annat följande.¹⁹⁹

Det handlar inte om en sådan anmälningsskyldighet som avses i bidragsbrottslagen, utan om ett rutinemässigt informationslämnande angående beslut som har fattats av kommunen. Anmälningsskyldigheten omfattar även sådant som tyder på att assistansersättning används felaktigt. Avsikten är inte att anmälningar ska göras slentrianmässigt. Anmälningsskyldigheten bör inträda när det rent faktiskt finns en anledning till att anta att assistansersättning används för annat än vad det är avsett för. Så kan exempelvis vara fallet när kommunen genom sin övriga verksamhet får vetskap om att en assistansberättigad klarar betydligt mer av sin dagliga livsföring än vad som borde vara fallet för den som har beviljats assistansersättning. Avsikten är heller inte att kommunen ska göra någon utredning av förhållandena,

¹⁹⁷ Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 9, s. 214f.

¹⁹⁸ Jämför Försäkringskassans anmälningsskyldighet enligt 110 kap. 42 a § SFB.

¹⁹⁹ Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 9 s. 234f.

utan den närmare undersökningen får i stället vidtas av Försäkringskassan efter en anmälan. De uppgifter som kommunen kan komma att lämna enligt den föreslagna anmälningsskyldigheten är sådana som har avgörande betydelse för rätten till och omfattningen av assistansersättning, vilket är en del av bedömningen i handläggningen av ärenden om assistansersättning.

Handläggningsåtgärd

Försäkringskassan har i produktionsprocessen beskrivit att man ska underrätta kommunerna om beslut om assistansersättning. Inga särskilda åtgärder kopplat till IT-stödet.

24 § LSS

Den som har anlitats för att utföra personlig assistans åt en enskild är skyldig att tillhandahålla all den assistans för vilken den enskilde har beviljats assistansersättning, om inte om särskilda skäl föreligger.

Av förarbetena framgår bland annat följande.²⁰⁰

Det förekommer att assistansanordnare som endast tar sig an assistansberättigade med enklare behov och att privata assistansanordnare endast åtar sig att lämna assistans under normal arbetstid. Det är ett växande problem att assistansberättigade ofta har ett flertal assistenter på olika tider på dygnet och att syftet med lagstiftningen, att ha ett begränsat antal personlig assistenter. Men för att inte försvåra främst för mindre företag att anordna assistans bör det ändå vid särskilda skäl, till exempel i samband med sjukfall, vara möjligt att hänvisa till en kommun eller en annan anordnare.

Handläggningsåtgärd

Handläggaren ska göra en anmälan till IVO när denna får impulser om att en anordnare inte tillhandahåller all assistans, till exempel om anordnaren köper tjänster från ett hemtjänstbolag som utför assistansen under vissa obekväma tider på dygnet. Handläggaren bör dock inte göra en anmälan om detta är i enlighet med den försäkrades egen vilja. Handläggaren ska göra en anmälan till IVO när denna får

²⁰⁰ Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 9, s 218f.

uppgifter om att det råder missförhållanden för den försäkrade. Metodstöd för när anmälan till IVO ska göras finns i Vägledningen för assistans. Inga särskilda åtgärder kopplat till IT-stödet.

26 § första stycket LSS

Tillsynen innebär även granskning av att den som har meddelats tillstånd för att bedriva assistansverksamhet fortlöpande uppfyller lämplighetskraven.

Av förarbetena framgår bland annat följande.²⁰¹

IVO ska även ha tillsyns över att de som har beviljats tillstånd och de övriga personer som lämplighetsprövas i samband med tillståndsgivningen även fortsättningsvis uppfyller de krav på lämplighet och sköt-samhet som föreskrivs för att tillstånd ska kunna meddelas. Bestäm-melsen omfattar både det fallet att tillstånd meddelats felaktigt på grund av att IVO inte haft kännedom om alla relevanta omständlig-heter och det fallet att tillståndshavaren, eller någon annan i den personkrets som prövas, efter det att tillstånd meddelats visat sig misskötsam.

Handläggningsåtgärd

Försäkringskassan ska anmäla till IVO om det finns anledning att anta att lämpligheten för att bedriva verksamhet med personlig assistans kan ifrågasättas för den som har sådant tillstånd. Innan en anmälan görs är det ofta lämpligt att handläggaren kontaktar den försäkrade eller anordnaren eller båda om det förhållande man över-väger att anmäla och tar ställning till om anordnaren bör få viss tid på sig att rätta till dessa förhållanden. Innan anmälan till IVO görs bör samråd ske med kontrollutredare. Metodstöd för när anmälan till IVO ska göras finns i Vägledningen för assistans. I produktionsprocessen beskrivs moment gällande anmälan till kontrollutredare respektive till IVO. Inga särskilda åtgärder kopplat till IT-stödet.

²⁰¹ Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 9, s 217.

51 kap. 7 § SFB

Assistansersättning som avser personlig assistans som utförs innan beslut om assistansersättning har fattats för en försäkrad lämnas endast om denna månadsvis under handläggningstiden redovisar till Försäkringskassan att assistansen utförs i enlighet med kraven och förutsättningarna i denna balk.

Av förarbetena framgår bland annat följande.²⁰²

Det förekommer krav på stora belopp i assistansersättning för personlig assistans som uppges ha genomförts i förfluten tid och i avvaktan på slutgiltigt avgörande i frågan om assistansersättning. Kontrollmöjligheterna beträffande sådan ersättning är små och risk för fusk med assistansersättningen kan därför föreligga. Försäkringskassans kontrollmöjligheter förstärktes därför för att motverka fusk med assistansersättning för personlig assistans som utförs medan Försäkringskassans handlägger ett ärende.

Handläggningsåtgärder

I produktionsprocessen beskrivs moment gällande utbetalning för retroaktiv tid vid nyansökan eller ansökan om fler timmar. Handläggaren bedömer om det finns underlag som styrker att assistans har utförts under retroaktiv tid samt om samtliga underlag har kommit in i rätt tid för att utbetalning ska kunna ske för retroaktiv tid. Följande underlag krävs:

- avtal med assistansanordnaren
- handlingar som visar att assistenterna varit anställda
- räkningar
- tidredovisningar.

I bekräftelsebrev till den assistansberättigade efter inkommen ansökan lämnas information om att ersättning kan betalas ut månaden innan ansökan kom in till Försäkringskassan om sökande haft personlig assistans innan beslut. Det är under förutsättning att den sökande beviljas assistansersättning och de skickar in de handlingar som krävs. Det framgår även när handlingar senast ska komma in.

²⁰² Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 9, s 232.

I IT-stödet hanterar Försäkringskassan räkning eller tidsredovisning även innan ett beslut om rätt till assistansersättning finns. Om inga redovisningar kommit in i tid kommer IT-stödet att signalera och inte betala ut ersättning.

51 kap. 11 § tredje stycket SFB

Försäkringskassan betalar ut assistansersättning med skäligt belopp om den personliga assistansen utförts av någon som är bosatt utanför EES.

Av förarbetena framgår bland annat följande.²⁰³

Assistansersättning som betalas ut för personlig assistans ska inte ersättas med schablonbeloppet, utan beräknas och ersättas med ett skäligt belopp, eftersom de förutsättningar som gäller för schablonbeloppet inte alltid är relevanta när andra arbetsförhållanden råder.

Handläggningsåtgärd

Försäkringskassan har skrivit in i produktionsprocessen att man i samband med bedömningen och beslutet om assistansersättning ska utreda och komplettera om assistansersättningen ska betalas ut med skäligt belopp i stället för enligt schablon.

Försäkringskassan har också föreskrivit att assistansberättigade som har assistansersättningen med skäligt belopp ska redovisa till vilka kostnader ersättningen har använts (14 § Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1993:24) om assistansersättning. Se också Försäkringskassans blankett 3057.

Försäkringskassan bygger in maskinell kontroll av om den personliga assistenten bor inom eller utom EES. I de fall assistenten är bosatt utanför EES kommer handläggaren att få en impuls om att utreda om ersättning ska betalas ut för den utförda assistansen och i så fall med vilket belopp.

Försäkringskassan kommer att få information på räkning, i samband med slutavräkning, att assistans har utförts utanför EES. Då ska även en redovisning av kostnader göras.

²⁰³ Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 9, s. 222.

Utifrån tidsredovisningsprocessen så kommer Försäkringskassan att kontrollera assistenternas personnummer. Om de inte har ett svenskt personnummer eller samordningsnummer eller att det saknas personnummer kommer det bli ett regelutfall, det vill säga att kontrolleras som rör assistenten då sker manuellt, om inte personen kan identifieras ändå, då kan Försäkringskassan göra kontrollerna maskinellt. I Försäkringskassan system finns inte information om vilket land assistenten bor.

51 kap. 16 § punkten 1 SFB

En regel om lägsta ålder för personliga assistenter (18 år).

Av förarbetena framgår blanda annat följande.²⁰⁴

Personlig assistans som utförs av en assistent som inte fyllt 18 år ska inte berättiga till assistansersättning. Det motiverades av kvalitetsskäl. Att arbeta som personlig assistent är ofta tungt och krävande, både fysiskt och psykiskt. Den som är underårig kan sakna den personliga mognad och erfarenhet som krävs för arbetet som assistent. Sådant arbete kan dessutom lätt komma i konflikt med arbetsmiljöföreskrifter rörande minderåriga.

Handläggningsåtgärd

Försäkringskassan har skrivit in i produktionsprocessen att den assistansberättigade ska informeras om lägsta ålder för personliga assistenter, att räkningar och tidredovisningar ska granskas för att kontrollera de personliga assistenternas ålder, och att man ska granska impuls om att en personlig assistent inte har fyllt 18 år.

Om en personlig assistent inte har fyllt 18 år, och inte omfattas av övergångsreglerna, gör handläggaren en anmälan till IVO. Oavsett om assistenten omfattas av övergångsreglerna eller inte gör handläggaren en anmälan till Arbetsmiljöverket.

Av informationsblad till beslut om assistansersättning och av blankett framgår att Försäkringskassan inte betalar ut assistansersättning om assistenten är under 18 år.

²⁰⁴ Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 9, s 222.

Försäkringskassan bygger in en maskinell kontroll av om assistentens ålder i IT-stödet. Information om assistentens anställning kommer att hanteras och förvaras i IT-stödet och uppgifterna ska framgå av en ny blankett.

Uppgiften kan även komma in på annat sätt. Om Försäkringskassan har uppgiften om anställning i sina system kommer regeln att köras helt maskinellt. Däremot, om uppgift om anställning inte finns i Försäkringskassans system blir det ett regelutfall och handläggaren får utreda assistentens anställning manuellt. Faller ut som impuls till handläggaren att utreda. Ingen maskinell kontroll av övre ålder.

51 kap. 16 § punkten 2 SFB

Assistansersättning ska inte betalas ut för arbetstid som överstiger den tid som anges i 2-4 §§ lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete, 5-10 b §§ arbetstidslagen (1982:673) eller kollektivavtal som uppfyller kraven i 3 § arbetstidslagen.

Av förarbetena framgår bland annat följande.²⁰⁵

Utredningen konstaterade det inte sällan lämnats osannolika uppgifter om assistenters arbetstider. Detta ger enligt utredningen upphov till misstankar om att assistansersättningen används felaktigt. Även om så inte var fallet ansåg utredningen att det inte var tillfredsställande att Försäkringskassan betalade ut ersättning som ska täcka kostnader för arbete som strider mot arbetstidslagstiftningen. Utredningen föreslog därför att assistansersättning 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. Regeringen delade utredningens syn. Avsikten är att alla assistenter ska omfattas av arbetstidsbegränsningen, oavsett vem som är arbetsgivare.

Handläggningsåtgärd

Försäkringskassan har skrivit in i produktionsprocessen att den assistansberättigade ska informeras, att man ska granska uppgift om kollektivavtal, att man ska granska extern impuls om arbetsförhållanden som strider mot reglerna, utreda oklara förhållanden och ge impuls till IVO. Av en bilaga till beslutet om assistansersättningen och

²⁰⁵ Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 9, s. 221.

av en blankett framgår att Försäkringskassan inte betalar ut assistansersättning om assistenten har arbetat fler timmar än vad som anges i kollektivavtalet, arbetstidslagen eller i lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete. Försäkringskassan kopplar maskinella kontroller till arbetstiden för att ge impuls till manuell utredning av om assistansersättning kan betalas ut när assistenter har arbetat för mycket.

51 kap. 16 § punkten 3 SFB

Personliga assistenter får inte sakna förmåga att utföra arbetet till följd av sjukdom, ålderdom eller liknande orsaker.

Av förarbetena framgår bland annat följande.²⁰⁶

Utredningen fann ett antal fall där man allvarligt kunnat ifrågasätta assistenternas förmåga att utföra något arbete, till exempel därför att assistenterna själva länge varit sjukskrivna eller har uppnått en mycket hög ålder. Det hade enligt utredningen i några fall varit fråga om uppenbart fusk. Därför infördes en bestämmelse skulle införas som innebär att assistansersättning inte lämnas när den som utför assistansen inte har förmåga att fullgöra sin uppgift.

Handläggningsåtgärder

Bristande arbetsförmåga hos assistenten på grund av ålderdom, sjukdom eller liknande kontrollerar Försäkringskassan IT-systemet. Bristande arbetsförmåga på grund av ålderdom eller liknande orsak ska handläggare utreda på förekommen anledning. Försäkringskassan kommer att IT-stödet kontrollera om assistent har sjuk- eller aktivitetsersättning och vid sådan impuls utreda arbetsförmåga som assistent.

51 kap. 16 § andra stycket SFB

Assistansersättning för personlig assistans som har utförts av någon som är bosatt utanför EES enbart betalas ut om särskilda skäl föreligger. Bestämmelsen ska tillämpas ihop med 51 kap. 11 § tredje stycket SFB.

²⁰⁶ Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 9, s 221f.

Av förarbetena framgår bland annat följande.²⁰⁷

Det har förekommit fusk och överutnyttjande när assistenter anlitas vid vistelse i länder utanför EU eller EES-området. Den bristande kontrollmöjlighet har utnyttjats i så gott som alla ärenden där grov organiserad brottslighet har förekommit. För att förstärka kontrollmöjligheterna ansåg regeringen att assistenterna ska kunna identifieras och vara bosatta inom EES-området för att rätt till ekonomiskt stöd eller assistansersättning ska föreligga. Det är en uppgift för den enskilde respektive för assistansanordnaren att redovisa utförd assistans och lämna uppgifter om assistenterna.

Handläggningsåtgärd

Försäkringskassan har skrivit in i produktionsprocessen att den assistansberättigade ska informeras om att Försäkringskassan granskar räkningar och tidredovisningar, kontrollerar bosättningsbild, granskar impulser och utreder oklara förhållanden. Försäkringskassan lämnar i en bilaga till beslutet om assistansersättningen samt i en blankett information att om assistenten är bosatt i ett land utanför EES och utför assistans i ett land utanför EES betalar Försäkringskassan assistansersättning bara i särskilda fall, till exempel om den ordinarie assistenten blivit sjuk under vistelsen i ett annat land. Angående IT-stödet se handläggningsåtgärder i anslutning till ändringarna i 51 kap 11 § SFB.

51 kap. 19 § SFB

Försäkringskassan får på begäran av den försäkrade besluta att assistansersättningen ska betalas ut till en kommun eller till någon annan som har tillstånd enligt LSS att bedriva assistansverksamhet.

Av förarbetena framgår bland annat följande.²⁰⁸

Assistansersättningen uppgår ofta till stora belopp och därmed enbart bör betalas ut till någon som kan antas förvalta, använda och redovisa medlen på ett korrekt vis. Därför ska Försäkringskassan göra utbetalningarna bara till, vid sidan av till den assistansberättigade och, så

²⁰⁷ Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 9, s. 222.

²⁰⁸ Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 9, s. 219.

som beskrivs i 51 kap. 17-18 §§ SFB, kommunen eller den assistansanordnare som har tillstånd att bedriva assistansverksamhet.

Handläggningsåtgärder

Försäkringskassan beskriver i produktionsprocessen de arbetsmoment för utbetalning enligt 51 kap. 19 § SFB till en kommun eller till någon annan som har tillstånd enligt 23 § LSS. Följande handlingar är obligatoriska:

- avtal mellan den försäkrade och vald assistansanordnare
- skriftlig begäran om utbetalning.

Det framgår av processen vad avtal och begäran om utbetalning ska innehålla.

Om den försäkrade är egen arbetsgivare ska det också finnas uppgift om datum för anmälan till IVO enligt 23 § LSS. Om utbetalningen sker till en försäkrad som ska köpa sin assistans av en anordnare ska det också finnas ett avtal mellan den försäkrade och vald assistansanordnare. Avtal är obligatoriskt både vid nyansökan och vid byte av anordnare.

Beslutet fattas manuellt och registreras i IT-stödet.

51 kap. 20 § andra stycket SFB

Försäkringskassan ska begära återbetalning av utbetalad assistansersättning som inte har använts till köp av personlig assistans eller för kostnader för personlig assistans.

Av förarbetena framgår bland annat följande.²⁰⁹

I och med lagändringen är den som har tagit emot assistansersättning för den försäkrades räkning skyldig att utan uppmaning betala tillbaka sådan ersättning som inte har använts för köp av personlig assistans eller för kostnader för personliga assistenter. Om det inte finns särskilda skäl (såsom att barnet är nära 18 år och själv ansökt om förmånen, eller att förmyndaren placerat alla tillgångar hos barnet, för att kravet i stället ska kunna riktas mot barnet), ska ersättningen

²⁰⁹ Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 9, s.229ff.

betalas tillbaka av den försäkrades förmyndare i stället för av den försäkrade om denna är under 18 år.

Handläggningsåtgärder

Försäkringskassan har beskrivit ändringen i IM 2014:073²¹⁰ (som vänder sig till återkravshandläggare och fordringshandläggare). Myndigheten ger också information om bestämmelsens innehåll till anordnaren i ett informationsbrev. Inga särskilda åtgärder kopplat till IT-stödet.

51 kap. 24 § SFB

En arbetsgivare eller en uppdragsgivare åt personlig assistenter ska lämna uppgifter till Försäkringskassan

- om assistenten är närstående till eller lever i hushållsgemenskap med den assistansberättigade, om assistenten har fyllt 18 år och om assistenten är bosatt inom eller utanför EES-området
- månadsvis som visar den arbetstid som assistenten har arbetat hos en assistansberättigad
- på begäran lämna uppgift om förhållande som visar att personliga assistenter inte saknar förmåga att utföra arbetet till följd av sjukdom, ålderdom eller liknande orsaker.

Av förarbetena framgår bland annat följande.²¹¹

Det är vanligt att anmälningsskyldigheten i fråga om ändrade förhållanden när det gäller assistansersättning inte efterföljs. Det har lett till utbetalningar av assistansersättning på felaktig grund. För att ytterligare stärka Försäkringskassans möjligheter att få vetskap om ändrade förhållanden utökas kretsen av anmälningspliktiga. Även en assistansanordnare som har tagit emot utbetalning av assistansersättning åläggas en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden som påverkar rätten till eller storleken på ersättningen. Redan före ändringarna kunde tillståndshavare dömas för brott enligt bidragsbrottslagen

²¹⁰ Giltighetstiden för ett informationsmeddelande är högst 1 år.

²¹¹ Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 9, s. 239f.

i de fall då de lämnar oriktiga uppgifter. Det som tillkom var att de även kan dömas vid underlåten anmälan.

Handläggningsåtgärder

Försäkringskassan har skrivit in i produktionsprocessen att man ska granska impuls om att assistent lever i hushållsgemenskap med den assistansberättigade, anpassat 13 § RFFS 1993:24 och informerar anordnaren om detta i informationsbrevet till andordnare.

Försäkringskassan kräver in uppgifterna från anordnare om assistenten är över 18 år, bosatt inom eller utanför EES-området eller är närstående. Uppgifterna hanteras manuellt, men förvaras i IT-stödet. Myndigheten använder sedan uppgifterna för att göra maskinella kontroller om assistenten.

Gällande arbetstiden gör Försäkringskassan maskinella kontroller av tidsredovisningen. Kontroll av arbetstid jmf arbetstidslag och lagen om husligt m.m., klockslag, dubbelassistent, om assistenten arbetat hos flera assistansberättigade samma klockslag. Utifrån information från räkning kommer det göras kontroller om det finns uppgifter på räkning att personen har varit på sjukhus och assistans har utförts under samma period.

I fråga om begäran om att lämna uppgift om förhållande som visar att personliga assistenter inte saknar förmåga att utföra arbetet till följd av sjukdom, ålderdom eller liknande orsaker finns inget i IT-stödet, förutom om det kommer impulser vid kontroller mot interna system att assistenten eventuellt inte har arbetsförmåga.

108 kap. 9 a § SFB

Försäkringskassan får besluta om återkrav av assistansersättning från den försäkrades förmyndare, annan ställföreträdare eller den till vilken ersättningen har betalats ut enligt 51 kap. 19 § SFB, i stället för från den försäkrade.

Av förarbeten framgår bland annat följande.²¹²

Det har ofta varit svårt för Försäkringskassan att få tillbaka utbetalad ersättning. Ett av skälen till det är att krav endast kunde riktas mot

²¹² Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 9, s. 229ff.

den försäkrade, även om medlen aldrig utbetalats till honom eller henne, utan till en ställföreträdare eller en assistansanordnare. Det har också förekommit att barn som är försäkrade enligt SFB belastas av stora skulder till Försäkringskassan, trots att det är vårdnadshavare eller förmyndare som har tagit emot och tillgodogjort sig pengarna. Ofta är det fusk med assistansersättning som har föranlett det felaktigt utbetalda beloppet. Även ersättning som betalats ut till assistansanordnare kan behöva återkrävas, exempelvis om en assistansberättigad avlider innan den ersättning som betalats ut har förbrukats för assistans. Därför bör Försäkringskassan kunna kräva återbetalning från, förutom den försäkrade, dennas ställföreträdare eller assistansanordnaren som tagit emot utbetalning av ersättning.

Handläggningsåtgärd

Försäkringskassan informerar om detta i brev till anordnare. Inga särskilda åtgärder kopplat till IT-stödet.

110 kap. 5 § tredje stycket SFB

Ombud för assistansberättigade ska lämna uppgifter på heder och samvete.

Av förarbetena framgår bland annat följande.²¹³

En viktig faktor för att motverka fusk och felaktiga utbetalningar är att rätt beslut fattas från början. Mot bakgrund av att uppgifter i assistansersättningsärenden ofta lämnas av andra än en försäkrad 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. Ett ombud har inte haft en sådan skyldighet. Eftersom det är vanligt att försäkrade företräds av ombud i assistansersättningsärenden bör det finnas en lagstadgad skyldighet för ombud i assistansersättningsärenden att lämna uppgifterna på heder och samvete i en ansökan.

²¹³ Prop. 2012/13:1, uppgiftsområde 9, s. 241.

Handläggningsåtgärder

Ändring om detta har förts in i Vägledning om förvaltningsrätt i praktiken (2004:7). Ansökan om assistansersättning omfattar vårdnadshavare, god man eller förvaltare. Samma gäller för ansökan om högre timbelopp. Även ett ombud kan underteckna en ansökan om faktiska förhållanden på heder och samvete. Men det är endast i undantagsfall (som vid ansökan om högre timbelopp) som Försäkringskassan godtar att ansökan undertecknas av ett ombud. Försäkringskassans IT-stöd ger impuls om att kolla ombud men kontrollen görs manuellt av handläggaren.

110 kap. 14 § punkterna 1 och 4 SFB

Försäkringskassan har fått utökade utredningsbefogenheter genom att få göra förfrågan hos anordnare av personlig assistans när det behövs för att bedömningen av frågan om ersättning. Försäkringskassan kan också för bedömningen begära att den försäkrade genomgår undersökning av viss läkare eller någon annan utredning eller deltar i avstämningssmöte för att bedöma om den försäkrades behov av hjälp i den dagliga livsföringen.

Av förarbetena framgår bland annat följande.²¹⁴

En förutsättning för att man ska kunna kontrollera att ersättningen används korrekt är att assistansanordnaren har en skyldighet att lämna uppgifter. Detta uppgiftslämnande är också en förutsättning för att myndigheterna ska kunna fatta riktiga beslut. Den ytterligare skyldigheten är till för att ytterligare förstärka förutsättningarna för Försäkringskassan att göra riktiga bedömningar och fatta korrekta beslut.

Handläggningsåtgärder

Försäkringskassan har skrivit in i produktionsprocessen att man ska utreda oklara förhållanden. Anordnarna informeras om detta genom brev. Assistansberättigade informeras om detta i en bilaga till beslut om assistansersättning samt i bekräftelsebrev som skickas när ansökan eller anmälan från kommun kommit in. År 2014 startat pilotverksamhet som sträcker sig över 2015 i en region i landet med fördjupade utredningar med personer ineliggande på en särskild

²¹⁴ Prop. 2012/13:1, uppgiftsområde 9, s 239f.

vårdenhet under drygt ett dygn, utredningen ska genomföras i ärenden där både livssituation och sjukdomsbilden är komplexa, de fördjupade sker av ett befintligt utredningsteam för försäkringsmedicinska utredningar, resultatet av denna satsning ska vara ytterligare underlag för Försäkringskassan och hälso- och sjukvården för att utreda hur en fördjupad försäkringsmedicinsk utredning kan se ut för att kunna bedöma en persons behov av hjälp i sin dagliga livsföring. I fall där det är särskilt svårt att utifrån det befintliga medicinska underlaget och kompletteringar från vården, bedöma om en person har rätt till assistansersättning har den assistansberättigade erbjudits att delta i en försäkringsmedicinsk utredning i form av teambaserad utredning av medicinska förutsättningar för hjälpbehov. Inget speciellt stöd i IT-stödet förutom journalföring.

110 kap. 31 § SFB

Assistansanordnaren har en utökad skyldighet att på Försäkringskassans förfrågan lämna uppgifter till myndigheten och andra handläggande myndigheter enligt SFB om namngiven person (jämför ändringen i 110:46 SFB).

Av förarbetena framgår bland annat följande.²¹⁵

Försäkringskassan ska få göra förfrågningar hos anordnare av personlig assistans när det behövs för bedömningen av frågan om ersättning eller tillämpning av socialförsäkringsbalken i övrigt, och anordnaren ska på begäran av Försäkringskassan lämna uppgifter om en namngiven person i fråga om förhållanden som har betydelse för Försäkringskassans tillämpning av balken. En assistansanordnare som har tagit emot assistansersättning ska vara skyldig att anmäla ändrade förhållanden som denna har kännedom om och som påverkar rätten till eller storleken på ersättningen.

Handläggningsåtgärder

Försäkringskassan har skrivit in i produktionsprocessen att man ska komplettera med uppgift från den assistansberättigade eller annan, utreda oklara förhållanden beträffande assistenter och lämnar

²¹⁵ Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 9, s. 238.

information till detta i informationsbrevet till anordnare. Inga särskilda åtgärder kopplat till IT-stödet.

110 kap. 34 a § SFB

Skatteverket ska på Försäkringskassans begäran lämna sådana uppgifter om personliga assistenter och dem som bedriver yrkesmässig verksamhet med personlig assistans som Försäkringskassan behöver för att kontrollera användningen av assistansersättning.

Av förarbetena framgår bland annat följande.²¹⁶

Försäkringskassans möjligheter att kontrollera uppgifter om bland annat utförd assistans mot uppgifter om inkomster och arbetsgivare hos Skatteverket hade varit begränsade.²¹⁷ Om Försäkringskassan misstänker att de uppgifter som redovisas är felaktiga ska myndigheten därför ha möjlighet att begära uppgifter hos Skatteverket.

Handläggningsåtgärder

I produktionsprocessen beskriver Försäkringskassan att handläggaren ska utreda med Skatteverket om assistenten saknar personnummer. Genom en anpassning i IT-stödet ska Försäkringskassan ha elektroniskt informationsutbyte med Skatteverket. I förmånshandläggningen kommer F-skatt och arbetsgivarregistrering att kontrolleras maskinellt men i ett första skede kommer det att ske mot SCB i stället. Information om assistenter och verksamheter kommer att ingå i Försäkringskassans riskprofil.

²¹⁶ Prop. 2012/13, utgiftsområde 1, s. 236f.

²¹⁷ I syfte att myndigheter ska kunna bistå varandra för att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar har lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen införts. Lagen gäller bland annat sådana ekonomiska förmåner som beslutas av Försäkringskassan och kommunerna. En underrättelseskyldighet föreligger om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån har beslutats eller betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp. Underrättelse om detta ska lämnas till den myndigheten som har fattat beslutet. Underrättelseskyldigheten gäller bland annat för Försäkringskassan, Skatteverket, och Kronofogdemyndigheten, men inte för kommunerna (prop. 2007/08:48 s. 21).

110 kap. 42 a § SFB

Försäkringskassan ska anmäla till IVO om det finns anledning att anta att lämpligheten för att bedriva verksamhet med personlig assistans kan ifrågasättas när det gäller någon som har tillstånd enligt LSS.

Av förarbetena framgår bland annat följande.²¹⁸

För att effektivisera tillsyn över tillståndshavarna för assistansverksamhet krävs att tillsynsmyndigheten (IVO), får kännedom om omständigheter som gör att tillståndet skulle kunna ifrågasättas. Regeringen ansåg att Försäkringskassan bör vara skyldig att anmäla sådana uppgifter till IVO. En anmälan till IVO innebär att myndigheten kan inleda en utredning eller en inspektion av den aktuella anordnaren. Anmälningsskyldigheten innebär att Försäkringskassan kan lämna ut uppgifter till IVO utan hinder av sekretess.

Handläggningsåtgärder

Försäkringskassan har skrivit in i produktionsprocessen att anmälan ska göras till IVO om anordnaren saknar F-skattsedel och Arbetsmiljöverket. Försäkringskassan ger också en impuls till IVO om Försäkringskassans dragit in eller sänkt ersättningen på grund av att assistansen

- utförts av någon som är under 18 år
- utförts på arbetstid som överstiger den tid som anges i arbetstidslagarna eller enligt kollektivavtal
- utförts av någon som på grund av ålderdom, sjukdom eller liknande orsak saknar förmåga att utföra arbete som personlig assistent.

Anmälan till Arbetsmiljöverket görs om det finns uppgifter som visar att assistenten arbetar med än vad arbetstidslagen eller lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete tillåter.

Inget speciellt i IT-stöd utöver för kontroll av att anordnaren har F-skattsedel.

²¹⁸ Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 9, s. 235f.

110 kap. 46 § tredje stycket SFB

Anmälan enligt paragrafen ska också göras av den till vilken assistansersättning har betalats ut enligt 51 kap. 19 § om denna har kännedom om de ändrade förhållandena. Det gäller kommunen eller assistansanordaren.

Av förarbetena framgår bland annat följande.²¹⁹

Redan före ändringen 2013 kunde tillståndshavare dömas för brott enligt bidragsbrottslagen i de fall då de lämnar oriktiga uppgifter. Det som tillkom med förslaget är att de även kan dömas vid underlåten anmälan.

Handläggningsåtgärder

Av brev till anordnare framgår att den anordnare som har fått ersättning utbetald är skyldiga att anmäla till Försäkringskassan om de vet att något har ändrats som kan påverka rätten till eller storleken på assistansersättningen. Det kan till exempel vara uppgifter om bosättning, hälsotillstånd, daglig verksamhet, barnomsorg, sjukhusvistelse eller liknande.

110 kap. 57 a § SFB

Försäkringskassan får dra in eller sätta ner assistansersättningen om den försäkrade vid upprepade tillfällen, utan giltig anledning, vägrar att medverka till besök enligt 110:14 punkten 2.

Av förarbetena framgår bland annat följande.²²⁰

Syftet besöken är endast att utreda den enskildes behov, och att undersöka om den assistans som ersätts faktiskt utförs. Försäkringskassan har redan i dag befogenhet att göra sådana besök hos den försäkrade enligt 110 kap. 14 § 2 SFB. Ändring innebär att den enskilde inte längre ska kunna vägra inspektion av assistansen i bostaden utan att riskera någon påföljd.

Inget specifikt i IT-stödet förutom att eventuellt indrag eller nedläggning administreras i IT-stödet.

²¹⁹ Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 9, s. 240.

²²⁰ Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 9, ss 223ff.

110 kap. 58 § SFB

Assistansberättigade ska av Försäkringskassan ha blivit informerad om att ersättningen kan dras in eller sättas ned enligt 110 kap. 57a § för att påföljden ska kunna tillämpas.

Inga specifika handläggningsåtgärder.

114 kap. 26 a § SFB

Försäkringskassan får lämna ut personuppgifter i socialförsäkringsdatabasen på medium för automatiserad behandling för att möjliggöra kontroll av användningen av assistansersättning.

Inga specifika handläggningsåtgärder.

Inspektionen för vård och omsorg

Några av ändringarna om personlig assistans som trädde i kraft den 1 juli 2013 riktar sig till den verksamhet som Inspektionen för vård och omsorg (IVO) bedriver. IVO har tillsynen över privata assistansföretag. Tillsynen omfattar bland annat med vilken kvalitet företagen utför personlig assistans, även om den tillsynen, med hänsyn till de speciella villkor som gäller för insatsen, är begränsad.

IVO:s uppdrag gäller oavsett om den personliga assistansen är finansierad av kommunerna med stöd av LSS eller med statlig assistansersättning av Försäkringskassan med stöd av 51 kap. SFB.

Våren 2013 genomförde IVO 50 inspektioner över landet av enskilda assistansanordnare som utför assistans för barn. Fokus vid tillsynen var goda levnadsvillkor för barn som erhåller assistans, om insatserna för barnen var av god kvalitet, om assistansen gavs på ett rättssäkert sätt och om barnperspektivet beaktades i verksamheterna. Resultatet av tillsynen våren 2013 har redovisats i rapporten Tillsyn av personlig assistans – metoder och utvecklingsbehov (mars 2014).

För IVO:s verksamhet innebär de här aktuella ändringarna främst förstärkt tillsyn över, och tillståndsplikt för, assistansverksamhet.

15 § punkten 11 LSS

Kommunen ska anmäla till IVO om det finns anledning att anta att en tillståndshavares lämplighet för att bedriva verksamhet med personlig assistans kan ifrågasättas.

Se de förarbeten som refereras under rubriken 15 § punkterna 9-10 LSS.

Handlägningsåtgärder

Fram till och med maj 2015 har IVO över landet fått 34 anmälningar från Försäkringskassan och 23 anmälningar från kommunen. IVO gör en bedömning av uppgifterna i anmälan och tar därefter ställning till om en lämplighetsprövning av verksamheten ska genomföras.

23 § andra stycket LSS

Tillstånd att bedriva assistansverksamhet meddelas endast den som med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt visar sig lämplig att bedriva sådan verksamhet. I fråga om en juridisk person ska lämplighetsprövningen även avse

1. den verkställande direktören och annan som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten,
2. de styrelseledamöter och styrelsesuppleanter som till följd av eget eller närståendes ekonomiska intresse har en väsentlig gemenskap med den juridiska personen, som är grundad på andelsrätt eller därmed jämförligt ekonomiskt intresse, och
3. bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag.

Av förarbetena framgår bland annat följande.²²¹

Socialstyrelsen prövade före ändringen ansökningar om tillstånd att bedriva yrkesmässig verksamhet enligt LSS utifrån allmänna krav på verksamheterna, framförallt kvalitetskravet i 6 §. Specifika krav på personlig eller ekonomisk lämplighet saknades. Enligt utredningen hade det förekommit ett inte obetydligt antal oseriösa företag bland dem som ansökt om tillstånd för att bedriva verksamhet med

²²¹ prop. 2012/13:1, utgiftsområde 9, s 215f.

personlig assistans. Därför fanns det behov av att pröva de sökandes personliga och ekonomiska lämplighet innan tillstånd meddelas.

Inga specifika handläggningsåtgärder.

26 § första stycket LSS

IVO:s tillsyn över assistansverksamhet innebär också en granskning av att den som har meddelats tillstånd för assistansverksamhet fort-löpande uppfyller lämplighetskravet.

Av förarbetena framgår bland annat följande.²²²

För att IVO ska ha möjlighet att återkalla tillstånd krävs att myndig-heten har tillsynsansvar även i fråga om att de som beviljats tillstånd, och de övriga personer som lämplighetsprövas i samband med till-ståndsgivningen, även fortsättningsvis uppfyller de krav på lämplig-het och skötsamhet som föreskrivs för att tillstånd ska kunna med-delas. Bestämmelsen omfattar både det fallet att tillstånd meddelats felaktigt på grund av att tillståndsmyndigheten inte haft kännedom om alla relevanta omständigheter och det fallet att tillståndshavaren, eller någon annan i den personkrets som prövas, efter det att tillstånd meddelats visat sig misskötsam.

Handläggningsåtgärder

IVO har mottagit 34 anmälningar från Försäkringskassan enligt 110 kap. 42 a § SFB gällande lämpligheten för att bedriva assistansverk-samhet. Sedan 1 juli 2013 har IVO dragit in tre tillstånd gällande assistansverksamhet samt utfört inspektion hos en assistansberättigad.

26 g § tredje stycket LSS

Ett tillstånd får återkallas av IVO om tillståndshavaren inte kan anses lämplig.

Av förarbetena framgår bland annat följande.²²³

IVO är som tillsynsmyndighet över assistansverksamhet ansvarigt för att kontrollera att verksamhet enligt LSS uppfyller krav och mål

²²² Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 9, s. 217.

²²³ Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 9, s. 217.

enligt lagar och andra föreskrifter samt beslut som har meddelats med stöd av sådana föreskrifter. Tillsynen skulle före den 1 juli 2013 inriktas framför allt på kvalitetskravet i 6 § LSS, för att säkerställa att enskilda får de insatser som de har rätt till. Att granska tillståndsinnehavaren i övrigt ingick inte i tillsynsansvaret. Det innebär att IVO hade små möjligheter att återkalla ett meddelat tillstånd om inte allvarliga missförhållanden som har betydelse för enskildas möjligheter att få de insatser de har rätt till kan påvisas. Någon möjlighet att återkalla tillstånd enbart på grund av att det framkommer uppgifter om till exempel allvarlig ekonomisk misskötsamhet fanns inte.

Handläggningsåtgärder

Med anledning av ändringarna i LSS om lämplighetsprövning bildade IVO en projektgrupp med en representant från varje regional tillsynsavdelning samt en representant från tillståndsenheten. Syftet var att få en tydlig och enhetlig tillsyn över landet vad gäller lämplighet samt efterlevnad av tillstånd hos de tillståndspliktiga verksamheter som bedriver personlig assistans. Dessutom skulle samarbetet mellan de regionala avdelningarna och tillståndsenheten utvecklas för att lämplighetsprövningen eller uppföljning av tillstånd skulle ske på ett likartat sätt. Därigenom skulle IVO tillse att verksamheterna uppfyller de krav och mål som framgår av lag och föreskrift. Gruppens arbete resulterade i ett underlag för hur arbetet med fortlöpande lämplighetsprövning kan bedrivas. Tillsynsmaterial togs fram i form av vägledning, aviseringsbrev, intervjumallar samt flödesschema. I november-december 2014 genomfördes en pilottillsyn av sju tillståndspliktiga verksamheter som bedriver personlig assistans.

I februari 2015 överlämnade gruppen sin rapport till myndighetsledningen. Förslagen i rapporten innebär i korthet att behov av särskild ekonomisk kompetens och kunskap, administrativt stöd, utbildningsinsatser och en utökad samverkan med andra myndigheter, bland annat Försäkringskassan. Man konstaterade att en särskild process och rutin behövs för lämplighetsprövningen och i det kommande arbetet även en nationell grupp eller nätverk.

51 kap. 16 a SFB

IVO ska ges tillträde till bostaden för att inspektera assistansen enligt 26 d § LSS om assistansen utförs av någon som är närstående till den assistansberättigade.

Av förarbetena framgår bland annat följande.²²⁴

En av de vanligaste situationerna där fusk med assistansersättning förekommer är när vuxna assistansberättigade har sina närstående som assistenter. Enligt de regler som gällde före den 1 juli 2013 skulle dessa alltså vara anställda av någon annan än den assistansberättigade själv, men enligt utredningen var ofta även assistansordnaren inblandad i eller i vart fall införstådd med fusket.

I vissa fall där närstående står för utförandet av all assistans kan också syftet med assistansen, att öka den assistansberättigades möjligheter att leva ett självständigt liv, motverkas. Den assistansberättigade kan också få avstå från rehabilitering och andra åtgärder som skulle leda till mer självständighet. Det handlar inte om ett stort antal fall, men utredningen anser ändå att det är viktigt att försvåra förutsättningarna för sådant fusk, bland annat för att upprätthålla förtroendet för lagstiftningen. Möjligheten till kvalitetskontroll av den utförda assistansen minskar också om det enbart är närstående som är assistenter.

Mot denna bakgrund ska möjligheten för berörda myndigheter att ha insyn i förhållandena i bostaden ska utökas, genom att ge myndigheterna rätt att utföra besök och inspektion i hemmet beträffande dem som har närstående som assistenter. Vid inspektioner kan det till exempel upptäckas att den assistansberättigade inte behöver så mycket hjälp som har uppgetts, men också att en enskild som inte har möjlighet att själv framföra synpunkter på assistansen inte får den hjälp som han eller hon behöver.

Handläggningsåtgärd

Försäkringskassan har beskrivit i produktionsprocessen att man ska granska impuls om uppgift om att närstående arbetar som personliga assistenter. Av ett informationsbrev till anordnarna framgår att arbetsgivare för, eller uppdragsgivare åt, en personlig assistent är

²²⁴ Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 9, s 225ff.

skyldiga att meddela Försäkringskassan om assistenten är närstående till eller bor tillsammans med den som får assistans. Anordnare ska lämna de här uppgifterna innan assistenten börjar arbeta som assistent. Om någon av uppgifterna ändras måste det meddelas Försäkringskassan. Försäkringskassan ska utifrån information från anordnare i IT-stödet lägga in uppgifter om när närstående är personliga assistenter.

En inspektion i enskildas hem har genomförts, i Avdelning Syd.

Övriga åtgärder av IVO

Under 2015 ska ett antal tillsynsaktiviteter avseende lämplighetsprövning att genomföras i landet. Antalet varierar mellan de olika regionerna. Som exempel kan nämnas att region sydväst har planerat att genomföra 30 stycken och de utgår från en riskbaserad tillsyn. Det innebär de bygger på anmälningar från kommuner och försäkringskassa samt inkomna klagomål mm. Även de bolag där det inte inkommit några sådana signaler kan omfattas.

Antalet tillståndspliktiga verksamheter varierar också mellan regionerna.

Inga särskilda ytterligare medel har tillförts myndigheten med anledning av lagändringen som trädde i kraft den 1 juli 2013. De tillsynsverksamheter som sker får genomföras inom befintliga resurser.

IVO har sedan den 1 juli 2013 dragit in tre tillstånd för assistansverksamhet. Myndigheten har genomfört en inspektion i en assistansberättigades hem.

Bilaga 2

Tabell 4. Genomsnittligt antal timmar per vecka, per anordnartyp

<i>År</i>	<i>Privat anordnare</i>	<i>Kommunal anordnare</i>	<i>Brukar- kooperativ</i>	<i>Totalt</i>
2002	97,7	87,6	105,5	92,4
2003	100,3	91,0	107,5	95,7
2004	102,3	94,2	110,5	98,7
2005	102,6	97,3	112,9	101,2
2006	104,7	99,2	114,8	103,3
2007	106,4	102,5	116,3	105,9
2008	107,6	105,4	118,3	108,2
2009	110,3	107,3	120,1	110,3
2010	112,9	110,3	122,3	113,1
2011	114,7	113,1	124,6	115,5
2012	117,5	116,0	127,0	118,2
2013	120,7	119,7	130,0	121,2
<i>Utveckling 2002- 2013</i>	<i>24 %</i>	<i>37 %</i>	<i>23 %</i>	<i>31 %</i>

Källa: Försäkringskassan. ISF:s bearbetning.

Tabell 5. Antal timmar per vecka, genomsnitt och percentil fördelning för nytillkomna, fördelat per år

<i>Timmar</i>	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Percentil											
10:e	38	40	40	40	43	44	40	46	46	49	52
25:e	49	51	52	51	55	57	52	60	60	64	68
50:e	68	70	71	70	75	79	71	85	84	89	98
75:e	103	102	106	102	107	113	106	119	116	124	127
90:e	135	132	138	129	142	148	138	155	145	157	167
<i>Genomsnitt</i>	80,4	81,9	83,2	79,9	86,9	90,6	83,2	95,3	92,4	98,4	103,6
<i>Observationer</i>	1309	1385	1509	1459	1519	1165	1509	1139	1010	958	1047

Källa: Försäkringskassan. ISF:s bearbetning.

Tabell 6. Ålder, genomsnitt och percentil fördelning för nytilkomna

Ålder	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Percentil											
10:e	8	7	6	7	7	6	6	5	5	5	4
25:e	17	16	16	16	15	13	16	11	11	10	10
50:e	41	43	43	44	44	38	43	36	35	32	26
75:e	56	58	58	58	59	58	58	57	57	56	55
90:e	62	62	63	63	63	63	63	63	63	63	63
Genomsnitt	37,1	37,6	37,9	37,9	38,0	35,4	37,9	34,2	33,7	32,8	31,6
Observationer	1309	1385	1509	1459	1519	1165	1509	1139	1010	958	1047

Källor: Försäkringskassan. ISF:s bearbetning.

Tabell 7. Sysselsatta och ej-sysselsatta i åldern 16-70 år (andel sysselsatta, timmar, kön, anordnartyp och personkrets)

	2003	2005	2007	2009	2011
	<i>Ej Syssel-satta.</i>	<i>Ej Syssel-satta.</i>	<i>Ej Syssel-satta.</i>	<i>Ej Syssel-satta.</i>	<i>Ej Syssel-satta.</i>
Sysselsatta/ej sysselsatta					
Antal	1166	1529	1578	1568	1447
Andel	12 %	14 %	13 %	12 %	11 %
Timmar					
Genomsnitt antal timmar/vecka	95,9	99,8	104,0	107,3	111,5
Kön					
Kvinnor	43 %	43 %	44 %	42 %	42 %
Män	57 %	57 %	56 %	58 %	58 %
Anordnartyp					
Privat anordnare	21 %	24 %	32 %	39 %	48 %
Kommunal anordnare	50 %	50 %	44 %	39 %	32 %
Brukarkooperativ	19 %	17 %	14 %	13 %	13 %

Forts. tabell 7		2003	2005		2007		2009		2011	
		Syssel- satta.	Ej Syssel- satta	Syssel- satta.	Ej Syssel- satta	Syssel- satta.	Ej Syssel- satta	Syssel- satta.	Ej Syssel- satta	Syssel- satta.
Assistansberättigade själv		10 %	2 %	8 %	2 %	9 %	2 %	9 %	2 %	7 %
Övrigt		1 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Personkrets										
Personkrets 1		3 %	33 %	5 %	34 %	4 %	35 %	4 %	38 %	5 %
Personkrets 2		3 %	7 %	4 %	7 %	4 %	7 %	4 %	7 %	3 %
Personkrets 3		92 %	58 %	89 %	57 %	89 %	56 %	89 %	54 %	90 %
Saknas/okänd		1 %	1 %	2 %	2 %	3 %	2 %	3 %	2 %	2 %

Källa: Försäkringskassan. ISF:s bearbetning.

Bilaga 3

Tabell 8. Kategorier för andra personliga behov i
Försäkringskassans instrument för behovsbedömning

<i>Område</i>	<i>Aktiviteter</i>
<i>Hemliv</i>	
Stöd med att laga mat	Planera, organisera och laga enklare eller sammansatta måltider, städa upp och diska efter matlagning
Handla eller uträtta andra ärenden	Planera inköp, ta sig till och från inköpsstället, plocka ihop varor, frakta hem varor samt plocka in varorna. Uträtta andra ärenden, t.ex. besöka bank, post, apotek och betala räkningar.
Stöd med att sköta sin del av hushållsarbetet	Städa hemmet, tvätta och torka kläder samt annat hushållsarbete.
Stöd med att sköta sin hälsa eller besöka vårdinrättningar	Ta ordinerad medicin, följa och sköta medicinska råd och behandling, egenvård etc. Besöka vårdcentral, sjukhus, tandläkare, hjälpmedelcentral etc.
Stöd med att utföra sin träning	Habiliterande eller rehabiliterande träning som t.ex. egen träning i hemmet efter råd från sjukgymnast, träning i ståskal etc.

<i>Område</i>	<i>Aktiviteter</i>
<i>Handräkning och andra förflyttningar</i>	
Stöd med att ändra kroppsställning, förflytta sig i bostaden eller att hämta föremål	Ändra läge i sängen, sätta sig upp från liggande, ställa sig upp från sittande, förflyttning i bostaden, hämta föremål, svara i telefon eller klia sig.
<i>Arbete/studier</i>	
Stöd med att utföra sitt arbete eller genomföra sina studier	Innefattar också resor till och från arbetet eller studierna.
<i>Fritids- och andra samhällsaktiviteter</i>	
Stöd och hjälp med att delta i fritids- eller andra samhällsaktiviteter.	
<i>Att fungera som förälder</i>	
Praktiskt stöd för att kunna fullgöra sitt föräldraskap.	

