

Socialdepartementet  
103 33 Stockholm

## **Försäkringskassans arbete för att åstadkomma bättre kontroll och större rättssäkerhet i administrationen av assistansersättningen**

- återrapportering av regeringsuppdrag

## **Försäkringskassans svar på uppdrag att redovisa åtgärder för att säkerställa en bättre kontroll och en mer rättsäker hantering av assistansersättning**

Denna rapport beskriver Försäkringskassans arbete för att åstadkomma bättre kontroll och större rättsäkerhet i administrationen av assistansersättningen med anledning av regeringsuppdragets två första delar diarienummer S2013/3515/FST, S2014/398/FST (delvis).

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Dan Eliasson i närvaro av kundansvarig Birgitta Målsäter, försäkringsdirektörerna Bengt Stjärnsten, Dani Razmagh och Laura Hartman, rättschef Eva Nordqvist, verksamhetsområdeschef Therese Karlberg, enhetschef Monica Svanholm och verksamhetsutvecklare Signe Holmlund, den senare som föredragande.

Dan Eliasson

Signe Holmlund

## Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>4</b>
<b>1. Inledning</b> .....	<b>6</b>
Uppdraget till Försäkringskassan.....	6
Genomförande .....	6
Läsanvisning.....	6
Försäkringskassans uppdrag och arbete kring assistansersättningen med kontinuerliga kontroller.....	7
Försäkringskassans arbete med att motverka felaktiga utbetalningar och att åstadkomma en enhetlig tillämpning av assistansersättningen .....	8
Ny indelning i livssituationer .....	9
<b>2. Förbättrad kontroll och minskad risk för felutbetalningar – analys och förslag</b> .....	<b>11</b>
Identifierade problem kring felaktiga utbetalningar och överutnyttjande.....	11
Åtgärder som Försäkringskassan ska genomföra .....	14
Förslag på behov av ändrade regler .....	19
Förslag på ytterligare åtgärder i ett längre perspektiv.....	20
<b>3. Utvecklingen av regionala skillnader i assistansersättning – analys och förslag</b> .....	<b>22</b>
Försäkringskassans arbete med att åstadkomma en likformig och rättvis tillämpning av assistansersättningen – en historisk tillbakablick.....	22
Utvecklingen av regionala skillnader av assistansersättning 1994-2013 – en analys .....	25
Sammanfattande iakttagelser, bedömningar och slutsatser .....	31
Förslag till fortsatta analyser, åtgärder och indikatorer.....	35
<b>4. Framställning om författningsändringar</b> .....	<b>36</b>
Framställning om ändring i 110 kap. 42 a § socialförsäkringsbalken.....	36
Framställning om ändring i 51 kap. 16 a § socialförsäkringsbalken och i 9 d § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade .....	41
Bilaga 1 Rättviseboken och tidigare svar på regeringsuppdrag rörande regionala skillnader i assistansersättningen .....	46
Bilaga 2 Regressionsresultat .....	55

## Sammanfattning

Regeringen har gett Försäkringskassan i uppdrag att redovisa åtgärder för en bättre kontroll och en mer rättsäker hantering av assistansersättningen. Uppdraget rymmer tre delar, denna återrapportering gäller de två första delarna i uppdraget

- 1) Åtgärder för att minska risken för felaktiga utbetalningar och överutnyttjande (åtgärder för bättre kontroll)
- 2) Åtgärder som kan minska regionala skillnader relaterade till Försäkringskassans handläggning.

Försäkringskassan planerar att vidta följande åtgärder med anledning med anledning av uppdragets första del.

### *Årligen återkommande åtgärder*

- Uppföljningar av produktionsprocess och riskanalyser
- Försäkringskassans nya kvalitetsuppföljningssystem (med start 2014)

### *Åtgärder under 2014*

- Information till privatpersoner och samarbetspartners
- Enhetlig modell för beräkning
- Granskning av högre timbelopp och kostnadsredovisning för egna arbetsgivare
- Gemensamt arbete med SKL för att ge stöd till kommuner och lokala försäkringskontor när en försäkrad har god man eller förvaltare.

### *Åtgärder under 2015*

- Efterskottsbetalning av assistansersättning
- Smarta kontroller
- Nytt IT-stöd för assistansersättning

### *Åtgärder i ett längre perspektiv*

- Ökad kontroll och tillsyn av personlig assistans för barn
- Utvecklad behovsbedömning

Försäkringskassan föreslår även ändrade regler i socialförsäkringsbalken.

- Ge Försäkringskassan möjlighet att lämna uppgifter till Inspektionen för vård och omsorg
- Att barn (upp till 18 år) eller deras vårdnadshavare inte ska kunna vara egen arbetsgivare åt assistenter. I syfte att öka kvaliteten och insyn för barn med personlig assistans.

### *Pågående analyser och åtgärder för att minska regionala variationer inom assistansersättning*

Som beskrivs i uppdragets andra del har Försäkringskassan även analyserat utvecklingen av ersättningen nationellt och mellan olika regioner och fastställt

indikatorer som gör det möjligt att förstå var problem finns. De indikatorer som bör följas upp kontinuerligt är beviljandefrekvens, beviljade assistanstimmar, andelen beviljade dubbelassistans och högre timbelopp. I anslutning till detta kommer vi närmare undersöka vilka faktorer som bidrar till dubbelassistans och högre timbelopp beviljas mer frekvent i vissa län/ kontor.

Försäkringskassan kommer att göra fortsatta analyser av orsakerna till att vissa län/ kontor över tid tenderar att i väsentligt respektive mindre utsträckning bevilja nya ansökningar respektive antalet assistanstimmar samt dialog kring resultaten med berörda län/ kontor. Vi kommer även inom kort att inleda samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting för fördjupade analyser om kommunala insatser enligt LSS skiljer sig åt markant i dessa län och om det påverkar utfallet av assistansersättning.

# 1. Inledning

## Uppdraget till Försäkringskassan

Regeringen har gett Försäkringskassan i uppdrag att redovisa åtgärder för bättre kontroll och en mer rättssäker hantering av assistansersättningen. Uppdraget rymmer tre delar. De två första delarna handlar om åtgärder för bättre kontroll samt att motverka regionala skillnader vilket redovisas i denna rapport. Uppdragets tredje del handlar om specifikation av medicinska uppdrag vilket redovisas till regeringen senast den 30 juni 2014.

Syftet med uppdraget är ytterst att få till stånd en bättre kontroll och en mer rättssäker hantering av assistansersättningen, inte minst för att säkerställa assistansersättningens långsiktiga hållbarhet samtidigt som den enskildes rättigheter inom LSS värnas.

Försäkringskassan ska redovisa och föreslå åtgärder som ska förbättra kontrollen av ersättningen samt minska risken för felaktiga utbetalningar. Åtgärderna ska även bidra till ett minskat överutnyttjande. Försäkringskassan ska undersöka andra åtgärder för att bättre säkra att ersättningen används på det sätt som lagar och andra föreskrifter anger.

Inom den del av uppdraget som handlar om att minska risken för felaktiga utbetalningar och överutnyttjande ska Försäkringskassan även redovisa om myndigheten har behov av ändrade regler eller om det behöver vidtas åtgärder som ligger utanför Försäkringskassans befogenheter.

Försäkringskassan ska redovisa åtgärder inom assistansersättningen för att minska risken för felaktiga utbetalningar och överutnyttjande samt åtgärder som kan minska regionala skillnader relaterade till Försäkringskassans handläggning av förmånen.

Försäkringskassan ska redovisa åtgärder som myndigheten avser att vidta tillsammans med en plan för genomförandet av de olika åtgärderna. Redovisningen ska även innehålla indikatorer med avseende på regionala skillnader.

## Genomförande

Uppdraget har genomförts i samverkan mellan olika delar av Försäkringskassan. Lokala Försäkringscenter FV, Lokala Försäkringscenter TA, Avdelningen för Försäkringsprocesser samt Rättsavdelningen. Avdelningen för Lokala Försäkringscenter FV har ansvarat för den del av uppdraget som rör kontroller m.m. inom assistansersättningen. Avdelningen för Analys och Prognos har ansvarat för den del av uppdraget som rör regionala skillnader.

## Läsanvisning

I det resterande kapitel 1 ges en övergripande beskrivning av Försäkringskassans arbete kring kontroller inom assistansersättning och organisation och styrning av förmånen.

I kapitel 2 och 4 redovisas svaret på deluppdrag 1 i uppdraget och i kapitel 3 svaret på deluppdrag 2.

Kapitel 2 inleds med en beskrivning av identifierade problem kring utbetalningar och överutnyttjande. Därefter redovisas de åtgärder som

Försäkringskassan ska genomföra, förslag på behov av ändrade regler och förslag på ytterligare åtgärder i ett längre perspektiv.

Kapitel 3 inleds med en beskrivning av regionala skillnader inom assistansersättning. Därefter beskrivs utvecklingen av regionala skillnader och förslag på indikatorer och insatser för att åstadkomma en större utfallsrättvisa.

I det avslutade kapitlet finns en särskild framställning om författningsändring, utifrån de förslag på behov av ändrade regler som beskrivs i kapitel 3.

I rapporten används begreppen assistansberättigad, enskild, försäkrad, individ, kund, person, privatperson och sökande. Begreppen används synonymt och används olika beroende på sammanhanget.

### **Försäkringskassans uppdrag och arbete kring assistansersättningen med kontinuerliga kontroller**

Försäkringskassans roll i arbetet med assistansersättning är att bedöma rätten till assistansersättning och att därefter administrera och betala ut ersättning.

Det som styr Försäkringskassans hantering av assistansersättningen är lagar, förordningar, föreskrifter, allmänna råd, rättsliga ställningstaganden, rättspraxis och riktlinjer. Som stöd för tillämpningen och handläggningen finns dessutom stödjande dokument såsom vägledning, metodstöd, interna informationsmeddelanden och produktionsprocesser.

En ny produktionsprocess ”Processen för att utreda och besluta om assistansersättning” infördes i september 2012 och reviderades till lagändringen inom assistansersättningen som trädde i kraft 1 juli 2013. I produktionsprocessen beskrivs vilka förebyggande kontroller som sker i den ordinarie förmånshandläggningen vilket ytterst handlar om att rätt beslut ska fattas och att rätt ersättning ska betalas ut.

En produktionsprocess består av en processbeskrivning och processkartor. För att handläggningsprocessen ska vara tydlig har de olika delarna i processen beskrivits var för sig i fyra olika kartor.

- 1) Rätten till assistansersättning som beskriver hur handläggningen om rätten till ersättning ska göras. Gäller ansökan eller anmälan från kommunen om rätten till assistansersättning, omprövning sedan två år har passerat eller vid väsentligt ändrade förhållanden.
- 2) Beslut om vald anordnare som beskriver handläggningen av vald anordnare, betalningsmottagare eller utbetalning till den assistansberättigade själv.
- 3) Avstämning av utbetald ersättning, som beskriver handläggningen av tidredovisning och räkning och slutavräkning.
- 4) Ansökan om högre timbelopp, som beskriver handläggningen av ansökan om ett högre timbelopp.

Utgångspunkten i handläggningen av assistansersättning är att handläggaren behöver ha kunskap om alla delar i produktionsprocessen även om man inte handlägger alla delar. De förebyggande kontrollerna som sker i handläggningen i dag är manuella kontroller. Kontrollerna som sker i handläggningen om rätten till och utbetalning av assistansersättning bygger på regler, föreskrifter och allmänna råd. De kontroller som sker i

produktionsprocessen är gentemot den enskilde, anordnare och personliga assistenter. Kontroll gentemot anordnare och personliga assistenter sker varje månad och i samband med slutavräkningsperioden som oftast är var sjätte månad.

Exempel på kontroller gentemot den enskilde är att sökande uppfyller ålderskravet, bosättning i Sverige, vistelse på institution, tillhör LSS personkrets, behov av personlig assistans för grundläggande hjälpbehov med 20 timmar i veckan. Dessa kontroller sker i samband med prövningen av rätten till assistansersättning.

Exempel på kontroller som sker gentemot anordnare är om tillstånd finns att bedriva verksamhet med personlig assistans alternativt att kommunen har anmält till Inspektionen för vård och omsorg att bedriva verksamhet med personlig assistans. Kontroller sker även om anordnaren har F-skatt. Särskild kontroll sker när det gäller betalningsmottagare som antingen kan vara den assistansberättigade själv eller anordnaren.

Kontroller som sker gentemot personliga assistenter handlar om ålder, bosättning, arbetstid och om det finns något som tyder på att arbetsförmågan är nedsatt.

Tidsredovisningar och räkningar krävs för att utbetalning ska ske månadsvis och att dessa handlingar är korrekta.

Ett beslut om assistansersättning föregås av en behovsbedömning där en rad olika faktorer vägs samman till en så allsidig bedömning som möjlig. Sedan hösten 2012 har behovsbedömningsstödet använts i handläggningen av assistansersättning. Behovsbedömningsstödet består av två delar, en del där den sökandes behov beskrivs utifrån uppgifter som framgår av hembesöket. I den andra delen av stödet görs bedömningen om rätten till assistansersättning utifrån uppgifter i de medicinska underlagen samt de krav som lagen ställer för rätten till assistansersättning. I bedömningen om rätten till assistansersättning ingår dels att ta ställning om hjälpbehovet i sig ger rätt till assistansersättning men även om tidsåtgången är rimlig och i vilken omfattning som assistansersättning ska beviljas.

### **Försäkringskassans arbete med att motverka felaktiga utbetalningar och att åstadkomma en enhetlig tillämpning av assistansersättningen**

Försäkringskassan bedriver ett arbete med att motverka felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen både genom en effektiv kontrollverksamhet och genom att förenkla för den enskilde så att det blir enklare att göra rätt. Inriktningen för Försäkringskassans kontrollarbete är att det ska vara ett enhetligt arbetssätt inom hela myndigheten och att kontrollerna ska integreras i handlägningsprocessen. I den ordinarie handlägningsprocessen som beskrivs närmare under rubrik *Försäkringskassans uppdrag och arbete kring assistansersättningen med kontinuerliga kontroller* sker det stora kontrollarbetet.

Utbetalningskontroller sker dels genom att enhetschef på det aktuella lokala försäkringscentret attesterar registreringar som sker i utbetalningssystemet. I attereringen ingår kontroller av att rätt uppgifter är registrerade av personlig handläggare. Speciella utbetalningskontroller görs av särskilda handläggare som sitter på fyra orter i landet. Utbetalningskontrollen omfattar dels ett



slumpmässigt urval och dels riskfyllda transaktioner dvs. manuella utbetalningar eller rättningar.

En annan kontrollfunktion som har lagts utanför de ordinarie handläggningsprocesserna är kontrollutredningsverksamheten. I en kontrollutredning utreds misstankar om att försäkrade avsiktligt har lämnat felaktiga uppgifter eller på annat sätt försökt få ersättning utan att ha rätt till det. Idag finns cirka 150 kontrollutredare som är placerade på 10 kontrollenheter spridda över landet. Det finns också en nationell kontrollenhet som utreder ärenden med kopplingar till organiserad brottslighet.

Kontrollenheterna kan framför allt ses som ett gränssnitt mot den ordinarie handläggningen. Om det uppstår en misstanke om ett avsiktligt fel lämnas ärendet över till en särskild yrkesroll, vilket ökar förutsättningarna för en enhetlig och effektiv hantering.

De flesta kontrollutredningar inleds till följd av att allmänheten gör en anmälan. Men underrättelser om misstänkta felaktiga utbetalningar kommer även från myndigheter.

I många fall upptäcks fel eller misstankar om fel i den ordinarie handläggningens kontroller. I de fall det finns misstankar om att försäkrade avsiktligt har lämnat felaktiga uppgifter eller på annat sätt försökt få ersättning utan att ha rätt till det lämnas ärendet över för en kontrollutredning.

Riktade kontroller görs även för att fånga upp felaktigheter som inte upptäcks i den ordinarie handläggningen eller för att få en bild av hur handläggningen fungerar.

Sedan början av 2011 har Försäkringskassan en särskild kontrollsatsning, det så kallade assistansprojektet. Projektet bedrivs i samverkan med polis, åklagare, Skatteverket och andra myndigheter inom ramen för de regionala underrättelsecentren (RUC). I projektet arbetar ca 40 särskilt utbildade kontrollutredare. Under 2013 inleddes flera förundersökningar och fortsatta utredningar kommer att ske under 2014 och 2015. Två större rättegångar inleddes i Örebro och Södertälje. Projektet beräknas att fortsätta till december 2015.

## **Ny indelning i livssituationer**

Den 1 januari 2014 infördes en ny organisation i Försäkringskassan som har utformats utifrån kundens livssituation. Den nya modellen innebär att styrningen utgår från kundernas behov och baseras på sex olika livssituationer. För varje livssituation finns en kundansvarig som därigenom garanterar en samlad ledning och styrning. Genom den nya organisationen vill Försäkringskassan skapa en ledning och styrning som stödjer den utveckling vi behöver åstadkomma för att kunna uppfylla våra kunders behov. Den traditionella mål- och resultatstyrningen balanseras med en tydlig värderingsstyrning. Värderingsstyrningen ger vägledning om hur vi förhåller oss och agerar, såväl mot våra kunder som mot varandra inom myndigheten. Detaljstyrningen i processer och vägledningar minskas och medarbetarnas bedömningsutrymmen lyfts fram.

Den kundansvarige för livssituationen Lever med funktionsnedsättning är tillika chef för avdelningen Lokala försäkringscenter funktionsnedsättning och varaktig nedsatt arbetsförmåga (LFC FV).

LFC FV består av verksamhetsområde kundmöte, där handläggningen sker, och verksamhetsområde för verksamhetsutveckling och stöd till verksamhetsområde kundmöte.

Den del som ansvarar för kundmötet har en verksamhetsområdeschef som har sju områdeschefer. Sex av dessa områdeschefer har en geografisk ansvarsfördelning för lokala försäkringscenter som handlägger assistansersättning.

## 2. Förbättrad kontroll och minskad risk för felutbetalningar – analys och förslag

Som framgick inledningsvis består en del av regeringsuppdraget av att redovisa och föreslå åtgärder som ska förbättra kontrollen av ersättningen samt minska risken för felaktiga utbetalningar. Åtgärderna ska även bidra till ett minskat överutnyttjande. Försäkringskassan ska vidare undersöka andra åtgärder för att bättre säkra att ersättningen används på det sätt som lagar och andra föreskrifter anger. I denna del ska Försäkringskassan även redovisa om myndigheten har behov av ändrade regler eller om det behöver vidtas åtgärder utanför Försäkringskassans befogenheter.

### Identifierade problem kring felaktiga utbetalningar och överutnyttjande

Här följer en beskrivning över identifierade problem kring felaktiga utbetalningar och överutnyttjande som ger en förklaring till de planerade åtgärderna.

#### Information

En viktig del för att förebygga överutnyttjande är att undanröja risken för oavsiktliga fel. Många mindre fel och missförstånd kan uppstå om man inte känner till sina rättigheter och skyldigheter. Försäkringskassan ska vara tydlig i sin kommunikation med den försäkrade ifråga om dennes skyldigheter och rättigheter. Genom att vara tydliga hjälper vi den försäkrade att göra rätt från början.

Behovet av assistansersättning utgår från den enskildes individuella behov. Därför är det viktigt att de uppgifter som den sökande (eller företrädare för den sökande) lämnar är korrekta och beskriver den enskildes behov. Då rätten till assistansersättning kan påverkas av olika faktorer, som till exempel att brukaren bosätter sig i ett annat land eller att behovet av assistans förändras, är det viktigt att lämna dessa uppgifter till Försäkringskassan. I nyligen genomförda kundundersökningar som har skett i utvecklingsprojektet *En Enklare vardag* har det kommit fram brister i tydlighet och information om regler. Vidare har man i *En Enklare vardag* utifrån intervjuer med handläggare fått information om att handläggare upplever att lagstiftningen är svår att förklara för den enskilde eller aktörer. En konsekvens av att lagstiftningen är svår att förklara kan bli att den enskilde har svårt att förstå och därmed känner ett behov av att ha ett ombud i kontakterna med Försäkringskassan. Det är dessutom svårt för den enskilde att överblicka sina rättigheter och vem han eller hon skall vända sig till på grund av att det är olika huvudmän för assistansersättningen och andra stödinsatser.

Information om assistansersättning ges genom olika kanaler och i olika situationer. Det är inte alltid som Försäkringskassan är den aktör som lämnar information det kan till exempel vara assistansanordnare, kommunen, hälso- sjukvården, brukar- eller funktionshindersorganisationer.

#### Beräkning av ersättningens storlek

Assistansersättning beviljas med ett visst antal timmar under en period, som längst kan vara sex månader, som den försäkrade behöver hjälp med grundläggande och andra personliga behov i sin dagliga livsföring.

Beräkningen sker i olika steg och det finns en rad faktorer som handläggaren måste ta hänsyn till innan det slutliga antalet timmar för perioden kan fastställas. Idag är alla dessa beräkningar manuella och ofta är de omfattande. Försäkringskassan har sett att det finns skillnader i hur denna beräkning görs. Att det finns regionala skillnader i hur behov tidsbedöms och redovisas har även konstaterats av andra än Försäkringskassan.<sup>1</sup>

Assistansersättningen betalas ut med ett visst belopp och om det finns särskilda skäl kan ersättning betalas ut med ett högre belopp än schablonbeloppet. De särskilda skälen kan till exempel vara att det finns behov av en assistent med speciell kompetens, en assistent som fungerar som arbetsledare, att assistans till mer än hälften är förlagd på obekvämt arbetstid, ett behov av omfattande dubbelgång vid introduktion eller andra skäl. Ett första steg i bedömningen om det finns särskilda skäl till ett högre belopp är att bedöma om det finns särskilda skäl. Någon uppföljning av hur bedömningen om särskilda skäl genomförs har inte skett av Försäkringskassan.

### **Utbetalning av ersättning**

Idag sker en preliminär utbetalning i förskott utifrån ett genomsnittligt antal timmar per månad av de beslutade timmarna för perioden. Kontroll av utförd assistans sker i efterhand, vilket kan leda till justeringar i kommande utbetalning.

Försäkringskassan har utrett frågan kring den preliminära utbetalningen under 2013 och identifierat en rad problem med att assistansersättningen betalas ut i förskott:

- Osäkerhet hos den försäkrade kring hur många timmar som finns kvar under perioden,
- Försäkringskassan betalar ut statliga medel i förskott innan assistans har lämnats,
- De återkrav som sker inom assistansersättning beror till största delen på att ersättningen betalas ut månadsvis i förskott,
- I de situationer då assistansberättigade byter anordnare finns det hög risk att assistansersättningen betalas ut till fel betalningsmottagare, vilket i sin tur leder till återkrav,
- Extra administration för Försäkringskassan dels i förhållande till avstämning mellan preliminär utbetalning och faktiskt utförda timmar och i vissa fall justering gentemot kommunen för deras betalningsansvar.

---

<sup>1</sup> Inspektionen för socialförsäkringen (2012). *Tvåårsomprövningar av assistansersättning*. Rapport 2012:13, s 41, SOU 2012:6. *Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning*, s.331 och SOU 2008:77. *Möjlighet att leva som andra*, s.184.

## Försäkrade som har god man eller förvaltare

Av de försäkrade, som var över 18 år i april 2014 och var beviljade assistansersättning har Försäkringskassan uppgifter om att 5 225 personer har en förordnad ställföreträdare (god man eller förvaltare), vilket motsvarar 40 procent av alla assistansberättigade över 18 år. Försäkringskassan har idag ingen statistik om hur många som förenar uppdraget att vara personlig assistent och förordnad ställföreträdare.

För- och nackdelarna med förordnad ställföreträdare har undersökts i olika utredningar.

I betänkandet *Frågor om Förmyndare och ställföreträdare för vuxna* (SOU 2004:112) nämns att utredaren har fått kännedom om att många gode män lägger mycket tid åt att hjälpa den enskilde med omvårdnadsåtgärder. Skälet till detta är att det inte är någon annan som hjälper den enskilde med detta. Utredningen konstaterar att en god mans uppdrag inte ska betraktas som en utfyllnad av de insatser som företrädesvis anses höra till socialtjänstens område. Tvärtom bör en god man med uppdrag inom det personliga området verka för att någon annan än han själv åtar sig att praktiskt utföra den efterfrågade sysslan.<sup>2</sup>

I betänkandet *Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättningen* (SOU 2012:6) var ett av förslagen att ersättning inte ska lämnas för personlig assistans som utförs av någon som företräder en assistansberättigad, som har fyllt 18 år, i egenskap av god man, förvaltare eller ombud. I skälen till förslaget nämndes risken för intressekonflikter. Det påpekades även att uppgiften att vara god man i normalfallet innebär att bevaka den funktionshindrades intressen, bl.a. genom att se till att denne får personlig assistans av god kvalitet i den omfattning han eller hon beviljats. Om den gode mannen själv är assistent finns ingen som för den funktionshindrades räkning övervakar omfattning och utförande av assistansen. Assistansersättningen kan då användas felaktigt utan att någon reagerar. Med anledning av detta ansåg utredningen att dessa båda funktioner – att vara företrädare för den assistansberättigade respektive att vara dennes personliga assistent – inte bör kunna förenas.

Socialstyrelsen fick i uppdrag att analysera och bedöma lämpligheten av att personlig assistans utförs av en person som också är god man, förvaltare eller ombud till en assistansberättigad som är 18 år eller äldre.

Socialstyrelsen bedömde att en bestämmelse som skulle innebära att en person med funktionsnedsättning inte kan välja att ha sin ställföreträdare som personlig assistent skulle innebära en alltför stor inskränkning i den enskildes rätt att själv bestämma vem som ska utföra den personliga assistansen. Socialstyrelsen lämnade en rad förslag för att minska riskerna.<sup>3</sup> Till exempel så föreslår de att kontrollen och tillsynen över hur gode män och förvaltare utför uppdragen ska öka. Vissa är genomförbara direkt medan andra kräver ändrad lagstiftning.

Försäkringskassan har genom sin kontrollverksamhet uppmärksammat att det sker missbruk av assistansersättningen. Ofta är det flera aktörer och personer

---

<sup>2</sup> SOU 2004:112 *Frågor om förmyndare och ställföreträdare för vuxna*, s.461.

<sup>3</sup> Socialstyrelsen (2014). *Personlig assistent och god man. Är rollerna förenliga?*

som är involverade i detta, det finns även exempel på att gode män har varit inblandade.

Eftersom Försäkringskassan inte har någon insyn i den enskilde personens situation kan Försäkringskassan inte heller agera på missförhållanden. I de exempel som Försäkringskassan har fått kännedom om att assistansberättigade inte får den hjälp han eller hon behöver och riskerar att fara illa, har detta skett i ett allt för sent skede, vilket är otillfredsställande.

Sammantaget pekar utredningarna på att syftet med förordnad ställföreträdare behöver uppmärksammas av berörda myndigheter och aktörer så att risken med intressekonflikter som kan föreligga minimeras.

## **Åtgärder som Försäkringskassan ska genomföra**

### **Information till privatpersoner och samarbetspartners**

En viktig del för att förebygga överutnyttjande är att undanröja risken för oavsiktliga fel. Många mindre fel och missförstånd kan uppstå om man inte känner till sina rättigheter och skyldigheter. Från Försäkringskassan ska vi vara tydliga i vår kommunikation med den försäkrade ifråga om dennes skyldigheter och rättigheter. Genom att vara tydliga hjälper vi den försäkrade att göra rätt från början.

Information ges i olika situationer, under själva handläggningsprocessen, efter beslut och under tid med ersättning. Information lämnas även i olika kanaler som på [fk.se](http://fk.se), faktablad, och genom våra samarbetspartners.

Som en första åtgärd när det gäller information planerar Försäkringskassan en genomgång av vår egen information som finns på vår hemsida, [www.forsakringskassan.se](http://www.forsakringskassan.se). Det första arbetet handlar om att anpassa informationen som vänder sig till privatpersoner. Det arbetet har påbörjats i april 2014 och planeras vara klart till sommaren 2014.

Därefter kommer genomgång och anpassning av informationen på hemsidan som vänder sig till myndigheter och samarbetspartner (kommun och assistansanordnare samt till hälso-och sjukvården).

Utöver informationen på hemsidan finns planer på att införa digitala tjänster så att den enskilde kan ta del av sitt ärende i tjänsten *Mina sidor*, kunna ta del av riktad information, få avviseringar och beställa vissa tjänster med så kallad E-legitimation. Till informationen på hemsidan kan man även tänka sig olika tjänster som exempelvis stöd för vilken information som kan vara aktuell för kunden. Den enskilde kan genom att ange olika uppgifter om sin situation få en mer riktad information och en "karta" som visar assistansersättning i förhållande till andra socialförsäkringsförmåner eller stöd från samhället. I vilken takt som utvecklingen kommer att ske på detta område beror på det ekonomiska utrymmet för vidareutveckling av digitala tjänster.

Under 2013 lanserade Försäkringskassan möjligheten till webbmöte<sup>4</sup> för information, hjälp med ansökan och direkthandläggning för personer som har aktivitetsstöd. Även den tjänsten ska utvecklas för att omfatta fler kundgrupper.

I Försäkringskassans arbete med information ska utgångspunkten vara att öka den försäkrades egenmakt genom att han eller hon ska få ökad kunskap om vad som gäller i sin situation.

### **Försäkringskassans nya kvalitetsuppföljningssystem**

Under 2013 beslutade Försäkringskassan att utveckla en ny modell för att på ett mer systematiskt sätt följa upp och utveckla kvaliteten i verksamheten. Modellen ska vara anpassad till Försäkringskassans vision, verksamhetsidé och verksamhetsstrategi. Den ska bidra till lärande och kunskap, dels om hur verksamheten fungerar utifrån kundernas perspektiv, dels om hur socialförsäkringen fungerar utifrån ett rättsligt perspektiv.

Modellen bygger på en ny myndighetsgemensam definition av begreppet kvalitet. Enligt denna är kvalitet att ”inom ramen för en korrekt tillämpning av gällande lagstiftning möta kundens behov och överträffa förväntningarna på service, bemötande och kompetens”. Definitionen fokuserar på kunden, men anger också att vi måste möta kundernas behov inom det handlingsutrymme som lagen ger. Det är inom detta som vi ska leva upp till de krav som ställs på en myndighet när det gäller service, kompetens och bemötande. Definitionen gäller från 2014.

Kvalitetsuppföljningen enligt den nya modellen ska bestå av tre delar: lokala uppföljningar, indikatorbaserade uppföljningar och fördjupade rättsliga kvalitetsuppföljningar. Tillsammans ska dessa ge en bild av hur Försäkringskassans kvalitet ser ut och utvecklas.

Modellen kommer att införas successivt med start under 2014. Det nya verktyget för lokal uppföljning kommer att implementeras för assistansersättning under våren 2014. Syftet med verktyget är att följa den rättsliga kvaliteten i ärendehandläggningen på lokal nivå med utgångspunkt i förmånens kontrollstruktur.

Assistansersättningen tillhör de socialförsäkringsförmåner där samtliga befintliga indikatorer på kvalitet i handläggningen kommer att sammanställas och följas mer systematiskt än tidigare redan från våren 2014. Utförlig beskrivning kring indikatorer utvecklas i kapitel 3.

Under våren kommer även nya indikatorer på variationen i försäkringsutfallet mellan olika beslutande kontor att tas fram och följas. Tillsammans med övriga indikatorer som kommer att sammanställas ska detta kunna bidra till att fånga eventuella brister i Försäkringskassan förmåga att fatta likartade beslut i likartade ärenden. Ambitionen på längre sikt är att även kunna ta fram och följa den eventuella förekomsten av variationer i försäkringsutfall mellan olika handläggare vid ett och samma kontor.

Under 2014 kommer Försäkringskassan dessutom att genomföra en fördjupad rättslig kvalitetsuppföljning av assistansersättningen. Uppföljningen kommer

---

<sup>4</sup> Webbmöte innebär att träffa en handläggare för att få stöd och hjälp i försäkringsfrågor via dator.

att inriktas på sådana villkor för assistansersättning som är särskilt svåra att tolka och tillämpa och där det därför finns risk för felaktig tillämpning.

### **Uppföljningar av produktionsprocess och riksanalyser**

Uppföljning av handläggningen enligt produktionsprocess assistansersättning kommer att ske årligen. Resultatet kommer tillsammans med de lokala kvalitetsuppföljningarna att ligga till grund för de årliga riskanalyserna samt underlag för åtgärder.

### **Enhetlig modell för beräkning**

En gemensam modell för tidsberäkningen kommer att införas hösten 2014. Modellen kommer att arbetas in i det IT-stöd som är under utveckling. Genom en gemensam modell för beräkningen samt att tiden för olika behovsområden kommer att redovisas i det nya IT-stödet kommer Försäkringskassan i framtiden att närmare kunna beskriva vad de beviljade timmarna består av samt ha som grund för analys av regionala skillnader.<sup>5</sup>

### **Högre timbelopp och egna arbetsgivare**

Kontrollen och insynen i vad assistansersättningen egentligen används till är begränsad för Försäkringskassan, förutom i två situationer.

- 1) Försäkrade som är beviljade ett högre timbelopp
- 2) Försäkrade som är egna arbetsgivare

Efter en ansökan och om det finns särskilda skäl för det samt att den försäkrades behov av särskilda assistansinsatser faktiskt medför högre kostnader kan Försäkringskassan besluta att assistansersättningen ska betalas ut med ett högre timbelopp.

I båda situationerna, högre timbelopp och egna arbetsgivare, ska den försäkrade i samband med slutavräkning redovisa sina faktiska kostnader. För de som är egna arbetsgivare gör Försäkringskassan sedan en bedömning av om de redovisade kostnaderna är att betrakta som kostnader för personlig assistans. När det gäller de försäkrade som har högre timbelopp och köper assistans bedöms kostnadsredovisningen utifrån de särskilda skälen som den försäkrade hade för att få utbetalt ersättningen med ett högre timbelopp.

Försäkringskassan kommer under 2014 att påbörja en granskning av hur bedömningen av särskilda skäl för högre timbelopp tillämpas. Granskningen kommer att avse de särskilda skälen som inte handlar om att assistans är förlagd på obekvämt arbetstid, utan skäl som handlar om speciell kompetens, arbetsledning eller andra skäl.

Som ett andra steg kommer det att ske en granskning av bedömning av kostnader vid särskild kostnadsredovisning för egna arbetsgivare.

---

<sup>5</sup> Beviljade assistanstimmar kommer att redovisas på grundläggande behov respektive andra personliga behov inom kategorierna personliga behov, kommunikation, annan hjälp som förutsätter ingående kunskap, hemliv, handräckning och förflyttning, arbete och studier, fritids och samhällsaktiviteter, att fungera som förälder, hjälp inom annat område, väntetid, beredskap samt tid för två eller fler personliga assistenter så kallad dubbelassistans inom varje kategori.



Syftet med båda granskningarna är att få ökad kunskap om det finns behov av ytterligare stöd och vägledning i bedömningarna. Försäkringskassan ser även att den kunskapen är viktig om det blir en förändrad utformning av ersättningen för personlig assistans i enlighet med förslaget i betänkandet *Förändrad assistansersättning* (SOU 2014:9).

### **Utbetalning av assistansersättning**

Efterskottsutbetalning av assistansersättning är huvudregel enligt lagen (51 kap. 14 § SFB), men Försäkringskassan får betala ut ersättningen preliminärt i förskott (51 kap. 15 § SFB). I praktiken har förskottsbetalning gjorts till huvudregel.

Försäkringskassan har identifierat en rad problem med att Försäkringskassan betalar ut statliga medel i förskott. Planeringen är att genomföra en övergång från förskottsbetalning till efterskottsbetalning under 2015.

### **Möjlighet till tillsyn när en försäkrad har god man eller förvaltare**

I den här delen har Försäkringskassan samrått med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

Försäkringskassan och SKL delar Socialstyrelsens bedömning<sup>6</sup> om att begränsningen att förena rollen som personlig assistent och förordnad ställföreträdare inte ska ligga i LSS eller SFB. Eventuella begränsningar ska i stället finnas i den lagstiftning (föräldrabalken) som reglerar ställföreträdarskap för vuxna personer.

I föräldrabalken finns utförliga bestämmelser om hur tillsynen över ”förvalta egendom” ska utföras. Däremot finns inga bestämmelser hur tillsynen över ”bevaka rätt” och ”sörja för person” ska gå till vilket medfört att olika tolkningar har uppstått. För att denna tillsyn ska bli rättssäker krävs att lagstiftaren förtydligar detta i nuvarande lagstiftning.

För att assistansersättningen ska nå sitt syfte och användas rätt ser Försäkringskassan ett stort behov av att den myndighet som ansvarar för tillsynen också får möjlighet att få den information som krävs för att kunna utföra sin tillsyn.

Tillsyn och kontroll är viktig i alla de fall som en person har en god man eller förvaltare oavsett om ställföreträdaren är personlig assistent åt den försäkrade eller om personen inte förenar rollerna.

Överförmyndaren har idag ett lagstöd för att kunna inhämta uppgifter från andra myndigheter i syfte att kunna utföra sin tillsynsverksamhet. Socialnämnder och andra myndigheter är skyldiga att på begäran lämna överförmyndaren de uppgifter som behövs för överförmyndarens tillsynsverksamhet (16 kap. 10 § FB). Vilket innebär att överförmyndaren kan göra en förfrågan till Försäkringskassan för att kunna utföra sitt uppdrag.

Försäkringskassan kan även på eget initiativ, med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, lämna uppgifter till överförmyndaren om myndigheten bedömer att det är nödvändigt för att

---

<sup>6</sup> Socialstyrelsen (2014). *Personlig assistent och god man. Är rollerna förenliga?*

överförmyndaren ska kunna agera i ett enskilt ärende. Om överförmyndaren får sekretessbelagda uppgifter för sin tillsynsverksamhet från Försäkringskassan, blir Försäkringskassans sekretessbestämmelse även tillämplig på uppgiften hos överförmyndaren (11 kap. 1 § OSL).

Försäkringskassan och SKL kommer under hösten 2014 att påbörja ett gemensamt arbete för att ta fram stöd så att kommuner och Försäkringskassan ska kunna samverka när en försäkrad/ huvudman har en ställföreträdare i syfte att överförmyndaren ska kunna utföra sin tillsynsverksamhet. I detta ingår även att ta fram riktad information till överförmyndare, gode män och förvaltare kring assistansersättning och vad som gäller.

### **Smarta kontroller**

Försäkringskassan arbetar idag med att utveckla olika sorters smarta kontrollsystem. Mer ingående information om detta lämnades i en särskild redovisning till Socialdepartementet den 21 februari 2014 (dnr 003421-2014).

Inom assistansersättning utvecklar vi riskprofiler som ska bedöma risken att den redovisade assistansen inte är utförd. För att få fram träffsäkra urvalsprofiler där högriskärenden kan skiljas ut, har Försäkringskassan behov av att hämta in information elektroniskt från andra myndigheter. Ett arbete pågår för närvarande på Försäkringskassan för att klarlägga om detta föranleder behov av författningsändringar. Dialog pågår med flera myndigheter.

Försäkringskassan har identifierat ett behov av ändring i förordning (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Anledningen är att det idag saknas uttryckligt författningsstöd för att Skatteverket ska kunna lämna ut uppgifter till Försäkringskassan från Skatteverkets beskattningsdatabas på elektronisk väg. En framställning om ändring kommer att skickas till Finansdepartementet.

Försäkringskassan har även identifierat ett behov av ändring i socialförsäkringsbalken så att Skatteverket i utökad utsträckning ska vara skyldig att lämna uppgifter till Försäkringskassan om arbetsgivare- och uppdragsgivare för personliga assistenter m.fl. En framställning om ändring kommer att skickas till Socialdepartementet.

I sammanhanget kan nämnas att Försäkringskassan den 22 mars 2013 lämnat in en framställning om ändringar i 114 kap. socialförsäkringsbalken avseende behandling av personuppgifter inom kontrollverksamheten (dnr 11748-2013).

### **Nytt IT- stöd assistansersättning**

Försäkringskassan har ett pågående projekt för att bygga ett nytt IT-stöd för assistansersättning. Projektet pågår under perioden september 2013- november 2015 med en stor driftsättning i september 2015. Det nya IT-stödet ska innehålla ett handläggningsstöd som täcker upp lagkrav och maskinella kontroller.

De nya maskinella kontrollerna är både normala kontroller i handläggningen men också så kallade smarta kontroller. Samtliga kontroller ska bidra till att minska felaktiga utbetalningar. IT- stödet ska också kunna hantera elektroniskt utbyte med andra myndigheter om dessa har gjort nödvändiga justeringar i sina system. Ett elektroniskt utbyte medför ökade möjligheter att utföra kontroller enligt lagkrav samt även minska felaktiga utbetalningar.

## **Förslag på behov av ändrade regler**

### **Möjlighet för Försäkringskassan att lämna uppgifter till Inspektionen för vård och omsorg**

Assistansersättning kan lämnas för assistans som utförs av någon som är närstående eller lever i hushållsgemenskap med den försäkrade.

För att effektivisera Inspektionen för vård och omsorgs (förkortad IVO) tillsyn över assistansberättigade som lever i hushållsgemenskap med assistenter eller anlitar närstående som assistenter i de fall assistenten inte är anställd av kommunen föreslås att Försäkringskassan ska vara skyldig att lämna uppgifter till IVO om sådana omständigheter. Försäkringskassan ska vidare underrätta IVO om dessa omständigheter förändras.

Försäkringskassan föreslår att bestämmelsen om uppgiftsskyldighet införs som ett nytt andra stycke i 110 kap. 42 a § SFB, framställning om författningsändring se kapitel 4.

### **Ökad kvalitet och insyn för barn med personlig assistans**

När åtgärder som avser personlig assistans rör barn ska barnets bästa särskilt beaktas (6 a § lagen [1993:387] om stöd och service till vissa funktionshindrade [LSS]). Barn med personlig assistans ska ges möjlighet till utveckling, självständighet och delaktighet. Barn har rätt till assistans med kvalitet. Som ett led i att säkra kvaliteten i den lämnade assistansen finns bestämmelser i LSS om dokumentationsskyldighet och skyldighet att anmäla missförhållanden. Dessa bestämmelser förutsätter dock att assistansen lämnas yrkesmässigt och är inte tillämpliga i de situationer när en assistansberättigad är sin egen arbetsgivare.

För att förbättra förutsättningarna för insyn i den personliga assistansen som lämnas till ett barn föreslår Försäkringskassan att det inte längre bör vara möjligt för ett barn att själv vara arbetsgivare till sina assistenter. Inte heller bör det vara möjligt för en förälder till ett barn under 18 år att i barnets ställe vara arbetsgivare och lämna assistans till barnet. Av samma anledning bör det inte heller vara möjligt för en förälder att i egenskap av egen arbetsgivare anlita utomstående assistenter till sitt barn.

Försäkringskassan föreslår därför att det ska införas en bestämmelse i 51 kap. 16 a § SFB med nämnda innebörd. Motsvarande bestämmelse bör även införas i 9 d § LSS, framställning om författningsändring se kapitel 4.

## **Förslag på ytterligare åtgärder i ett längre perspektiv**

### **Ökad kontroll och tillsyn av personlig assistans för barn**

Om den personliga assistansen utförs åt en assistansberättigad av en kommun, en annan juridisk person eller en enskild näringsidkare så har den verksamheten ett ansvar för att det finns ett ledningssystem för det systematiska kvalitetsarbetet. Detta följer av 2 kap. 1 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd SOSFS 2011:9 om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete. Kraven på ett systematiskt kvalitetsarbete gäller däremot inte när en assistansberättigad själv, dvs. utan att bilda en fristående juridisk person, lämnar personlig assistans.

Försäkringskassans författningsförslag i kapitel 4 innebär att personlig assistans som utförs åt en assistansberättigad som inte har fyllt 18 år måste ges genom en fristående juridisk person som omfattas av Socialstyrelsens systematiska kvalitetsarbete samt dokumentations- och anmälningsskyldigheten enligt LSS.

Ett barn är alltid i ett starkt beroendeförhållande till sina vårdnadshavare. Beroendeställningen är särskilt framträdande när vårdnadshavarna är assistenter och därmed indirekt beroende av barnet för sin försörjning. För att säkra att varje barn tillförsäkras personlig assistans av hög kvalitet med respekt för sin integritet anser Försäkringskassan att det löpande kvalitetsarbetet bör utvecklas så att det anpassas till den specifika situationen som ett barns rätt till personlig assistans är förknippad med. Försäkringskassan avser därför att inleda en dialog med Socialstyrelsen och Inspektionen för vård och omsorg kring hur kvalitetsarbetet kan utvecklas.

### **Utvecklad behovsbedömning**

Assistansersättning beviljas med ett visst antal timmar under en period som den försäkrade behöver hjälp med grundläggande och andra personliga behov i sin dagliga livsföring.

Den försäkrade uppger till Försäkringskassan hur många gånger och hur lång tid som han eller hon är i behov av personlig assistans inom olika behovsområden. Bedömningen om rätten till assistansersättning handlar om att bedöma om behovet i sig är att betrakta som personlig assistans (grundläggande och andra personliga behov) men också att bedöma hur mycket tid som den försäkrade behöver hjälp med detta. För den försäkrade kan det många gånger vara svårt att uppskatta tidsåtgången. Svårigheten finns även för den myndighet som ska bedöma och besluta om omfattningen av behovet av personlig assistans i timmar under en period.

Om behovsbedömningen i stället skulle ta sikte på behovets art i förhållande till livssituationen i övrigt som ålder, om personen studerar, arbetar, behov av särskild kompetens skulle en stor del av de svårigheter som finns inom behovsbedömningen kunna undanröjas. Att införa en form av standardisering gör att såväl utredningssituationen som själva behovsbedömningen skulle kunna bli mer förutsägbar. Risken för att behov överdrivs kan också minskas. Det bidrar även till att det leder till en tydligare gränsdragning om det är staten eller kommunens som ska ansvara för den huvudsakliga kostnaden.

Konstruktionen av dagens försäkring bidrar till att det finns svårigheter när det gäller styrningen av tillämpningen, till exempel begreppet föräldraansvar. Grundtanken med personlig assistans är att bedömningen är individuell samtidigt som stöd för individuella bedömningar i form av referensvärden efterfrågas. Tidsgränsen på i genomsnitt över 20 timmar i veckan för grundläggande behov kan vara en bidragande orsak till att utredning och bedömning blir oerhört detaljerade.

Därför ser Försäkringskassan för närvarande över möjligheten om behovsbedömningen av personlig assistans kan göras på annat sätt. Vilket kan komma att leda till önskemål om regelanpassningar framöver. Utan att föregripa något skulle behovsbedömningen exempelvis kunna baseras på nivåer i stället för timmar.

### **3. Utvecklingen av regionala skillnader i assistansersättning – analys och förslag**

Som framgick inledningsvis består en del av regeringsuppdraget att följa upp och analysera utvecklingen av skillnader gällande assistansersättning (dubbelassistans, förhöjd ersättning samt antal beviljande assistanstimmar) såväl nationellt som regionalt (län respektive lokala försäkringskontor). Försäkringskassan ska med utgångspunkt från denna analys ge förslag på relevanta indikatorer som ska göra det möjligt att förstå var problem rörande bristande likformighet och rättvisa – dvs. utfallsrättvisa - kan finnas och vilka åtgärder som kan behöva vidtas. Dessa indikatorer ska kunna följas över tid och utgöra grund för en löpande analys och rapportering. I det fall relevanta indikatorer saknas ska Försäkringskassan redovisa när dylika indikatorer kommer att finnas tillgängliga.

I det här kapitlet redovisas hur vi har tagit oss an denna del av uppdraget, resultatet av de olika analyser som genomförts samt myndighetens förslag på indikatorer och insatser som kan bidra till ökad utfallsrättvisa inom assistansersättningen. Kapitlet inleds med en kort historisk tillbakablick av hur Försäkringskassan under årens lopp arbetat med att åstadkomma en likformig och rättvis tillämpning av assistansersättningen. Framställningen fortsätter sedan med en redovisning av resultatet av de olika undersökningar av tillgänglig data och statistik som genomförts för att kasta ljus över förekomsten av regionala skillnader i beviljande av assistansersättning och assistanstimmar samt möjliga orsaker till detta. Kapitlet avslutas med en diskussion kring möjliga åtgärder för att åstadkomma större likformighet och rättvisa.

#### **Försäkringskassans arbete med att åstadkomma en likformig och rättvis tillämpning av assistansersättningen – en historisk tillbakablick**

Det är i år 20 år sedan assistansersättningen etablerades som förmån i den svenska socialförsäkringen. Ända sedan starten har frågan om bristande enhetlighet i tillämpningen varit på tapeten. Under årens lopp har speciellt frågan om regionala skillnader i tillämpningen mellan försäkringskassorna i olika län varit föremål för diskussion, diskussioner som framför allt emanerat ur de skillnader i genomsnittligt antal beviljade assistanstimmar som kunnat observeras mellan olika län. Dessa skillnader har tagits som intäkt för en tillämpning av assistansersättningen som kanske inte är likformig och rättvis, vilket i så fall är problematiskt då det innebär att en av de grundläggande förvaltningspolitiska principerna, nämligen rättssäkerhet, inte alltid gäller. Försäkringskassan har därför ett antal gånger under årens lopp ombetts av regeringen att analysera de regionala skillnaderna och redovisa åtgärder som kan bidra till att de minskas. Föreliggande regeringsuppdrag, som motiveras med Utredningen om assistansersättningsersättningens kostnader (S 2011:04) konstaterande att det finns betydande regionala skillnader när det gäller antalet personer med dubbelassistans, personer med förhöjd ersättning m.m. som inte kan förklaras av strukturella skillnader utan som tvärtom tyder på att det finns skillnader i hur Försäkringskassans kontor handlägger och beviljar assistansersättning, är således det senaste i en rad av snarlika uppdrag. Mot bakgrund av dessa återkommande uppdrag som indikerar en bestående och till synes svårlöst problematik är det på sin plats att kort redovisa hur socialförsäkringsadministrationen, tidigare Riksförsäkringsverket (RFV) och de allmänna försäkringskassorna, och sedan år 2005 Försäkringskassan, tacklat frågan om bristande likformighet och rättvisa i allmänhet och förekomsten av

regionala skillnader i assistansersättningen i synnerhet samt vilka åtgärder som vidtagits för att minska skillnaderna.

### **Rättviseboken – vilka faktorer påverkar möjligheterna att åstadkomma en likformig och rättvis tillämpning av socialförsäkringslagstiftningen?**

Det är viktigt att framhålla att problem med förekomsten av regionala skillnader och därmed en potentiellt bristande enhetlighet i tillämpningen inte är unikt för assistansersättningen eller ens vår tid. I själva verket har frågan om bristande likformighet och rättvisa i tillämpningen av socialförsäkringens regelverk varit föremål för diskussion åtminstone sedan 1980-talet. T.ex. var regionala skillnader i sjukförsäkringens utfall länge ett uppmärksammat problemområde. Inom socialförsäkringsadministrationen har det därför historiskt gjorts betydande ansträngningar för att förstå vilka faktorer som gör att tillämpningen av olika socialförsäkringsförmåner inte alltid blir likformig och rättvis. En gedigen genomgång av den grundläggande problematiken gjordes i den s.k. Rättviseboken som gavs ut av dåvarande RFV i slutet av 1990-talet.<sup>7</sup> I skriften sammanfattades det dåvarande kunskapsläget rörande vilka faktorer som kan medföra bristande likformighet och rättvisa i tillämpningen av socialförsäkringens olika förmånsslag.

Rättviseboken tog sin utgångspunkt i RFV:s uppdrag: att verka för att försäkringskassornas tillämpning av socialförsäkringens olika förmåner var likformig och rättssäker och de återkommande indikationer som då fanns på att tillämpningen av Lagen om allmän försäkring, AFL, inte var likformig och rättvis. Rapporten utgick från följande definition på likformighet: ”Lika fall ska behandlas lika. Likartade bedömningar ska göras i ärenden med likartade förutsättningar – med hänsyn till specifika förhållanden som kan beaktas inom lagstiftningens ramar”. Likformig tillämpning innebär dock inte med självklarhet att regelverket tillämpas på rätt sätt utan enbart att det tillämpas likadant eller på ungefär samma sätt i ärenden med likartade förutsättningar. Det kan t.o.m. vara så att bestämmelserna visserligen tillämpas på samma sätt i likartade ärenden men på ett felaktigt sätt. Det gäller t.ex. om försäkringskassorna vid tillämpningen av en bestämmelse går utöver vad som är möjligt inom den aktuella lagstiftningens ramar eller om bestämmelsen tillämpas mer restriktivt än vad som avsetts men om detta skett konsekvent. Det är i båda fallen fråga om likformig men felaktig rättstillämpning.

I Rättviseboken framhålls vidare att det inte finns någon absolut sanning om vad som är likformig och rättvis tillämpning i ett visst hänseende utan det närmaste man kan komma är att ”lojalt göra sitt bästa” vid varje beslutstillfälle. Att göra sitt bästa innebär i detta hänseende att i varje ärende fatta beslut på ett fullständigt underlag med hjälp av samtliga källor som är relevanta för det aktuella ärendet. Därtill kommer kunskap, erfarenhet och omdöme hos beslutsfattaren, vilket i sig alltid är av grundläggande betydelse för att ett korrekt beslut ska kunna fattas.

I Rättviseboken framhålls att det inte alls är ovanligt med skillnader, som i vissa fall t.o.m. är mycket stora, i tillämpningen av

---

<sup>7</sup> RFV (1999), Rättviseboken, *Likformig och rättvis tillämpning av socialförsäkringslagstiftningen*.

socialförsäkringslagstiftningen både mellan försäkringskassor och mellan kontor inom en och samma försäkringskassa. Vidare framhålls att det i de flesta fall inte med säkerhet går att uttala sig om vad dessa skillnader beror på och i vilken utsträckning de är uttryck för en bristande likformighet och rättvisa. Det slås fast att det finns många faktorer av varierande slag och vikt som i olika stor utsträckning påverkar hur tillämpningen av reglerna sker och som kan medföra att rättstillämpningen inte blir likformig och rättvis. Följande faktorer identifierades som varande i större eller mindre utsträckning relevanta i sammanhanget:<sup>8</sup>

- *Personalens och organisationens värderingar,*
- *Det personliga mötet – interaktionen med den försäkrade,*
- *Lagstiftningens utformning – graden av tolkningsutrymme,*
- *Handläggningens organisering och styrning,*
- *Personalens kompetens,*
- *Informationsförsörjning, stöd m.m.*

Sammanfattningsvis identifierar således Rättviseboken en mängd olika faktorer som påverkar möjligheterna att åstadkomma en likformig och rättvis tillämpning av socialförsäkringslagstiftning, faktorer som bedöms vara högst giltiga även i dag.

### **Kort om tidigare svar på regeringsuppdrag rörande regionala skillnader inom assistansersättningen<sup>9</sup>**

Som framgick i det föregående har Försäkringskassan ett flertal gånger under 2000-talet haft i uppdrag av regeringen att analysera regionala skillnader inom assistansersättning och redovisa åtgärder för att dessa ska minska. I korthet kan Försäkringskassans analyser och åtgärder sammanfattas enligt följande:

Det har funnits betydande skillnader i genomsnittligt antal beviljade assistanstimmar mellan olika kontor och län ända sedan assistansersättningen infördes 1994. Det är varje persons assistansbehov som avgör nivån på ersättningen, och enskilda personers behov av assistansersättning kan exempelvis också tillgodoses genom andra insatser som varierar mellan kommunerna. De stora regionala skillnaderna, med drygt 34 timmar per vecka och person mellan det län med i genomsnitt högst antal beviljade timmar och det med lägst, indikerar dock att enhetligheten vid beslut om assistansersättning bör kunna förbättras.

En rad åtgärder har under årens lopp vidtagits för att minska skillnaderna, åtgärder som dock hittills inte varit tillräckligt verkningsfulla. Det finns ett flertal olika anledningarna till att de styrningsåtgärder som genomförts inte haft större effekt på de regionala skillnaderna, alltifrån lagstiftningens utformning och komplexitet och antalet olösta rättsfrågor, organisatoriska begränsningar till metoder för informationsspridning och utbildning.

Ett arbete med att åstadkomma större regional likformighet i assistansersättningen pågår dock kontinuerligt.

---

<sup>8</sup> I bilaga 1 utvecklas dessa punkter närmare.

<sup>9</sup> Bilaga 1 sammanfattar mer utförligt de olika återrapporteringarna.



## Utvecklingen av regionala skillnader av assistansersättning 1994-2013 – en analys

I det här avsnittet redovisas resultat av de förnyade analyser som genomförts inom ramen för föreliggande regeringsuppdrag. Fokus i framställningen ligger på den senaste dryga tioårsperioden, dvs. perioden 2002-2013 även om då och då referenser till tidigare år görs.

För att åstadkomma jämförbarhet mellan olika tidsperioder utgår analyserna i huvudsak från den länsvisa indelningen av socialförsäkringsadministration som rådde under perioden 1994-2007, dvs. vi analyserar regionala skillnader inom assistansersättningen i termer av skillnader mellan olika län även för perioden 2008-2013. Det finns flera anledningar till detta. En är som sagt vikten av att kunna göra jämförelser över tid. En annan är att analysen egentligen inte förändrats nämnvärt när län används istället för Lokala Försäkringskontor (LFC). För närvarande finns det drygt dubbelt så många (LFC) som län, vilket innebär att det i många län enbart finns ett eller två LFC – här sammanfaller således län och LFC. En tredje anledning är att antalet LFC över tid har minskat, vilket komplicerar jämförelser över tid. Nära kopplat till detta är att de registerdata som ligger till grund för merparten av de analyser som görs bygger på en äldre kontorsstruktur som inte är kompatibel med dagens LFC-organisation.

### Antalet ansökningar om personlig assistans har ökar med knappt 10 procent sedan år 2002...

En faktor att hålla i minnet när man studerar utvecklingen av assistansersättning över tid är antalet personer varje år som ansöker om personlig assistans. Inte minst påverkar det Försäkringskassan eftersom utredningar om assistansersättning ofta är komplicerade och tidskrävande. Som tabell 1 visar har sedan år 2002 har antalet nya ansökningar ökat, från knappt 2300 per år till drygt 2500 ansökningar år 2013, en ökning med knappt 10 procent.

Tabell 1: Utvecklingen av nya ansökningar av assistansersättning 2002-2013

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ansökningar	2290	2031	2321	2374	2500	2411	2483	2912	2676	2360	2507	2531

### ... medan beviljandefrekvenserna i genomsnitt har gått ner

Samtidigt som antalet nya ansökningar om assistansersättning ökat över tid har beviljandefrekvenserna successivt gått ner och nu stabiliserats. Som framgår av tabell 2 har den genomsnittliga beviljandefrekvensen minskat från 69 procent år 2002 till 40 procent år 2013, en minskning med drygt 42 procent. Jämför man med åren direkt efter reformens införande talar vi om en halverad beviljandefrekvens. Det innebär i klartext att av de som ansökt om personlig assistans under senare år är det väsentligt fler som får avslag på sin ansökan än tidigare år.

Det finns emellertid som framgick i det föregående stora skillnader mellan olika län gällande andelen nya ansökningar som beviljas. Under assistansersättningens första tio år, 1994-2003 var skillnaden mellan det län med högst respektive lägst beviljandefrekvens i genomsnitt 0,41 eller 41

procentenheter. Motsvarande skillnad för 2004-2013 var knappt 0,42 (42 procentenheter) där dock en enskild observation, år 2006, drar upp genomsnittet rejält. Begränsas tidsperspektivet till perioden 2008-2013, dvs. efter avskaffandet av den länsvisa organisationsindelningen och införandet av de lokala försäkringskontoren, är den genomsnittliga skillnaden mellan maximum- och minimumlänen något mindre, 0,39. Sammantaget får dock skillnaderna bedömas som stora och dessutom mer eller mindre konstanta över tid.

Tabell 2: Andel beviljande nya ansökningar av personlig assistans 2002-2013

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Beviljande- frekvens, %	69	71	65	64	65	63	49	48	43	43	39	40
Max, %	84	88	88	86	97	75	75	75	66	59	61	60
Min, %	58	59	50	49	25	37	37	36	28	22	17	25

### **Antalet beviljande timmar ökar stadigt samtidigt som skillnaderna mellan det mest respektive minst generösa länet är konstant**

En bidragande orsak till att kostnaderna för assistansersättning ökar över tid är att antalet beviljande assistanstimmar hela tiden ökar. Vid reformens införande år 1994 beviljades i genomsnitt 65 timmar per vecka och individ. Knappt 20 år senare, år 2013, var motsvarande siffra 99 timmar per individ och vecka, en ökning med 52 procent. Sedan år 2002 har antalet beviljade assistanstimmar ökat med en tredjedel, se tabell 3. Notera att dessa siffror uteslutande handlar om nya ansökningar. Noterbart är också att ökningen av antalet beviljande assistanstimmar är markant högre senare år än tidigare. Exempelvis har antalet timmar den senaste åtta-årsperioden ökat varje år utom ett. Enbart mellan år 2011 och 2013 ökade antalet assistanstimmar med i genomsnitt tio procent. Det är svårt att avgöra vad som ligger bakom denna utveckling.

En möjlig förklaring är att samhället blivit mer tillgängligt, vilket gör det möjligt för människor med funktionsnedsättningar att leva ett liv som andra i allt högre grad, och därmed leder till att efterfrågan på personlig assistans ökar. En annan möjlig förklaring, som hänger ihop med den första, är att Försäkringskassan på ett bättre sätt än tidigare värnar den försäkrades trygghet och aktivt agerar för vederbörandes bästa. En tredje möjlig förklaring kan vara den kraftiga ökningen av privata anordnare som ägt rum de senaste åren: sedan år 2005 har andelen privata anordnare nära nog fördubblats, från 26 procent till 49 procent år 2013. Vissa menar att inträdet av de professionella assistansanordnarna inneburit att administrationen av assistansersättning allt mer kommit att likna en form av förhandlingsspel mellan å ena sidan Försäkringskassan och å andra sidan de professionella anordnarna.<sup>10</sup> De sistnämndas drivkraft att tillgodose sina klienters intressen kan fungera som en pressande kraft i riktning mot fler assistanstimmar. En fjärde förklaring, som är i linje med den föregående, är att assistansersättningen ”mognat” som förmån betraktat och att de försäkrade (med tillhörande aktörer) löpande förbättrat sitt

<sup>10</sup> Se t.ex. Statskontoret (2011:16) *Försäkringskassans handläggning av assistansersättning*.

kunskapsläge kring vilka möjligheter som försäkringen faktiskt ger och successivt blivit bättre på att föra sin talan på rätt sätt. En femte förklaring till att antalet assistanstimmar ökar kan vara en förändrad rättspraxis inom området, där behovet av tillsyn har blivit assistansgrundande.

Som framgick i det föregående har Försäkringskassan tidigare framhållit de betydande skillnader som finns mellan de län som beviljar flest respektive minst antal timmar per vecka och individ. Sett över hela perioden 1994-2013 kan vi konstatera att skillnaden i genomsnitt ligger kring 40 timmar. Vidare kan vi konstatera att den senaste tioårsperioden har skillnaden snarare ökat än minskat. Perioden 2002-2007 var skillnaden mellan max- respektive minlänet i genomsnitt 37 timmar. Den efterkommande perioden 2008-2013 var motsvarande siffra 41 timmar. Även detta gäller nya ansökningar.

Tabell 3: Genomsnittligt antal nybeviljade assistanstimmar per assistansberättigad och vecka perioden 2002-2013

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Genomsnittligt antal beviljande timmar/vecka	71	76	77	78	77	82	86	84	89	90	95	99
Länet med högst antal timmar (i genomsnitt)	84	104	96	98	105	97	105	104	108	118	113	127
Länet med minst antal timmar (i genomsnitt)	52	63	60	62	66	65	66	67	73	66	74	89

### Viss beständighet över tid mellan vilka län som beviljar flest respektive minst nya ansökningar om assistansersättning, något som också gäller antalet beviljade assistanstimmar

Som framgått i det föregående har skillnaden mellan länen med högst respektive lägst beviljandegrad varit relativt konstant över tid. Detsamma gäller skillnaden i genomsnittligt antal timmar. Det råder alltså ingen tvekan om att det enskilda år förekommer regionala skillnader mellan olika län. En intressant fråga i sammanhanget är emellertid i vilken utsträckning det finns en systematik i så måtto att det är samma län som år efter år ligger i "topp" respektive "botten" gällande beviljande av ansökningar respektive antalet assistanstimmar. Därvid är det också intressant att utröna om det finns något samband gällande beviljande av ansökningar och beviljande av timmar: går det att se ett mönster att län med hög beviljandefrekvens tenderar att bevilja många timmar eller vice versa?

En första iakttagelse gällande detta är att för vissa tidsperioder går det att se tydlig systematik både avseende beviljandefrekvenser och antal beviljade assistanstimmar. Låt oss börja med att studera beviljandefrekvenserna. Den första tioårsperioden, dvs. 1994-2003, var det två län som påtagligt stack ut

från mängden, Hallands län respektive Jönköpings län, genom att i genomsnitt bevilja fler ansökningar än övriga län. Båda dessa län låg i topp gällande beviljande – här definierat som att tillhöra de fem län respektive år som i genomsnitt beviljade flest nya ansökningar - sju av de tio åren (7/10). Den nästkommande femårsperioden, 2002-2007, befann sig följande tre län i toppen på samma lista: Jönköpings län (5/6), Västerbottens län (4/6) samt Örebro län (4/6). Motsvarande län i botten på listan under samma tidperiod var: Gotlands län (4/6), Östergötlands län (4/6), Uppsala län (3/6) och Västra Götalands län (3/6). Samma övning för den senaste tidsperioden 2008-2013, då också LFC-organisationen trätt i kraft, ger ett delvis annat resultat. I beviljadetoppen låg då: Gotlands län (4/6), Västerbottens län (4/6), Jämtlands län (3/6) och Jönköpings län (3/6). Den andra halvan av listan toppades då av Östergötlands län (5/6), Örebro län (4/6) samt Blekinge län (4/6).

När det gäller beviljandefrekvenser kan vi således konstatera att Västerbottens län och Jönköpings län står ut ifrån mängden genom att under större delen av 2000-talet konsekvent ha bland de högsta beviljandegraderna av assistansersättning. Sett över hela tidsperioden 1994-2013 tillhör Gotlands län ett av länen med absolut högst beviljandefrekvenser. På samma sätt står Östergötlands län ut som ett län där assistansersättning över tid beviljats i relativt låg utsträckning.

Hur ser det då ut med beviljandet av assistanstimmar? Den första tioårsperioden 1994-2003 var det tre län, Jämtlands län (8/10), Stockholms län (9/10) och Värmlands län (8/10), som år efter år låg i topp vad gäller genomsnittligt beviljade antal assistanstimmar. Speciellt Jämtlands län är intressant i detta avseende: åren 1994-2001 beviljades i genomsnitt fler assistanstimmar per individ och vecka i Jämtland än i alla andra län – detta gällde alltså varje enskilt år. De övriga två länen är intressanta i den meningen att det höga antalet beviljade timmar under detta första årtionde med förmånen lade grunden till att det genomsnittliga antalet assistanstimmar i dessa två län än i dag är väsentligt högre än i majoriteten av länen.

Perioden därefter 2002-2007 beviljade i genomsnitt följande fyra län flest timmar: Dalarnas län (5/6), Stockholms län (4/6), Gotlands län (4/6) samt Västernorrlands län (3/6). Den efterföljande perioden 2008-2013 var det emellertid helt andra län i toppen på listan: Västerbotten (6/6), Norrbotten (4/6) samt Värmland (3/6), vilket indikerar att den tidigare uppfattningen om att länens inbördes positioner rörande antal timmar i huvudsak är stabil över tid delvis är felaktig.

Inte heller när det gäller de län där i genomsnitt minst antal assistanstimmar beviljas går det att se ett tydligt mönster över tid: det är inte samma län som beviljade minst antal timmar 2002-2007 som under perioden 2008-2012. Ett undantag finns dock och det är Örebro län. 11 av de 12 senaste åren har antalet assistanstimmar som beviljats i Örebro län tillhört den de län som i genomsnitt beviljat lägst antal assistanstimmar.

Som framgick i det föregående har Försäkringskassan i tidigare återrapporteringar rörande regionala variationer i assistansersättningen diskuterat eventualiteten att socialförsäkringsadministrationen i vissa län är allmänt mer generösa i sina bedömningar än andra län. För att undersöka om det finns någon sådan tendens när det gäller hanteringen av nya ansökningar av assistansersättning redovisas i tabell 5 korrelationen mellan genomsnittlig beviljandefrekvens och genomsnittligt antal beviljande assistanstimmar på

länsnivå för perioden 2002-2013. Som framgår av tabellen finns det en tendens i materialet om ett positivt samband: för nio av de tolv senaste åren är korrelationen positiv medan för övriga tre år är den negativ. Ett par av åren är emellertid den observerade positiva korrelationen så svag att det knappt går att tala om ett samband överhuvudtaget. Sammantaget blir därför bedömningen att det är vanskligt att tala om ett generellt samband mellan beviljadefrekvensen och antalet beviljade assistanstimmar.

Tabell 5: Korrelation mellan beviljandefrekvens och antal beviljande assistanstimmar perioden 2002-2013

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Korrelation</b>	-,21	0,04	0,14	0,38	-,38	0,01	0,18	0,28	0,21	0,30	0,50	-,16

### **Betydande skillnader i genomsnittligt antal beviljande assistanstimmar mellan olika län när hela populationen assistansberättigade studeras**

Så här långt i framställningen har vi fokuserat på utvecklingen av regionala skillnader i nybeviljande av assistansersättning över tid, dvs. inflödet av assistansberättigade. Förra året, 2013, erhöll drygt 16 000 personer assistansersättning från Försäkringskassan. Det genomsnittliga antalet beviljade assistanstimmar per individ och vecka i denna stock av assistansberättigade var 121,7 timmar per vecka. En standardavvikelse på drygt 54 timmar innebär emellertid att variationerna mellan olika individer är stora, vilket inte alls är förvånande mot bakgrund av förmånens konstruktion som en rättighetslagstiftning där individens situation och önskemål om assistans för att kunna leva ett liv som andra är en faktor att beakta. Med detta sagt finns det betydande skillnader mellan olika län i genomsnittligt antal timmar.

De fem län med högst antal beviljade assistanstimmar per individ och vecka under år 2013 är: Gotlands län (136,7), Västerbottens län (133,2), Norrbottens län (131,1), Stockholms län (130,9), Västernorrlands län (129,5).

De fem län med lägst antal beviljade assistanstimmar per individ och vecka under 2013 är: Kronobergs län (102,6), Örebro län (109,4), Västmanlands län (109,2), Blekinge län (110,9) och Södermanlands län (111,0).

Föga förvånande finns det en tydlig koppling mellan det historiska beviljandet av antalet timmar i olika län och antalet assistanstimmar i dagens kollektiv av assistansberättigade. Län med ett relativt högt historiskt beviljande av assistanstimmar tenderar att ha assistansberättigade med många assistanstimmar och vice versa.

I vilken utsträckning kan de observerade skillnaderna i genomsnittligt antal beviljade assistanstimmar mellan länen förklaras av det föreligger skillnader mellan länen avseende de länsvisa populationerna assistansberättigade – faktorer såsom ålder, kön, persons-krets – typ av assistansanordnare (kommun, brukarkooperativ, företag etc.) m.m.? För att kunna svara på detta har vi använt oss av regressionsanalys med utgångspunkt från data bestående av samtliga assistansberättigade individer år 2013.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Se bilaga 2 för regressionsresultat.

Analyserna visar i likhet med tidigare rapporter att faktorer såsom kön, ålder, länstillhörighet etc. förklarar en mycket liten del variationen i antalet assistanstimmar, drygt 10 procent för att vara mera exakt. En del av de skillnader i genomsnittligt antal timmar beviljade assistanstimmar som finns mellan länen försvinner dock när skillnaderna i assistanskollektivets sammansättning, anordnarsammansättning m.m. beaktas. Det gäller dock endast för cirka hälften av länen. För övriga län beror skillnaderna på andra faktorer som inte beaktas i regressionsanalysen.

Sambandet mellan enskilda strukturella variabler och genomsnittligt antal beviljade assistanstimmar kan sammanfattas i följande punkter:

- män beviljas i genomsnitt två timmar per vecka fler assistanstimmar än kvinnor,
- individer med privata anordnare respektive brukarkooperativ beviljas i genomsnitt tre respektive sju timmer fler assistanstimmar per vecka än kommunala anordnare,
- personer med förhöjd ersättning erhåller i genomsnitt drygt 50 fler assistanstimmar per vecka än personer utan förhöjd ersättning,
- personer i personskrets 1 respektive 2 erhåller i genomsnitt tre respektive 21 timmar fler assistanstimmar per vecka än personer i personskrets 3.
- det finns inget samband mellan en persons ålder och det antal assistanstimmar per vecka som personen beviljas.

### **Förekomsten av dubbelassistans, som är markant vanligare i vissa län än i andra, är bidragande faktor till att genomsnittligt antal beviljade assistanstimmar varierar mellan länen**

Som framgick i det föregående kan inte skillnader i kollektivet assistansberättigade m.m. i olika län förklara särskilt mycket av den variation som finns mellan länen gällande genomsnittligt antal assistanstimmar. En faktor som potentiellt skulle kunna bidra till att förklara de observerade skillnaderna är att förekomsten av s.k. dubbelassistans är mer vanligt förekommande i vissa län än i andra. Personer som beviljas dubbelassistans har allt annat lika ett betydligt högre antal beviljade assistanstimmar. Analyserna indikerar vidare att förekomsten av dubbelassistans är markant vanligare i ett mindre antal län än den förväntade förekomsten i landet som helhet. De län det handlar om är Norrbottens län, Stockholms län, Västerbottens län samt Västernorrlands län. Även Dalarnas län och Värmlands län har dubbelassistans mer än genomsnittligt i hela landet, en överrepresentation som dock är mindre påtaglig. Beaktar man det faktum att samtliga dessa län ligger i topp när det gäller genomsnittligt antal beviljande assistanstimmar ligger det nära till hands att dra slutsatsen att en starkt bidragande orsak till de observerade skillnaderna mellan län är att förekomsten av dubbelassistans skiljer sig mellan länen.

Vilka faktorer som förklarar varför dubbelassistans är vanligare i vissa län än i andra går inte att säga på basis av det befintliga kunskapsläget utan måste bli föremål för fortsatta analyser.

Detsamma gäller förekomsten av förhöjt timbelopp. Regressionsanalyserna visar att personer med ett förhöjt timbelopp i genomsnitt beviljas ett väsentligt högre antal assistanstimmar. Vidare visar analyserna att vissa län är väsentligt mer benägna att bevilja ett förhöjt timbelopp än andra än. Förhöjt timbelopp är

markant mer vanligt förekommande i Jönköpings län, Norrbottens län Stockholms län, Västerbottens län, Västernorrlands län, dvs. i stor utsträckning samma län som i väsentligt högre grad än genomsnittligt beviljar dubbelassistans. Varför vissa län är mer benägna att bevilja förhöjt timbelopp går heller inte att svara på i dagsläget utan måste bli föremål för vidare analys.

## **Sammanfattande iakttagelser, bedömningar och slutsatser**

I det här avsnittet sammanfattas några centrala iakttagelser, bedömningar och slutsatser gällande förekomsten av regionala variationer i beviljande av assistansersättning.

### **Många faktorer spelar in när det gäller att åstadkomma en likformig och rättvis tillämpning av socialförsäkringslagstiftningen varav en ny faktor är de externa assistansanordnarna**

Som framgick i det föregående påverkas tillämpningen av socialförsäkringslagstiftningen av en rad olika faktorer (värderingar, interaktionen mellan Försäkringskassan och den försäkrade, lagstiftningens utformning, kompetens, ledning och styrning, organisation m.m.). Var och en av dessa kan bidra till att den faktiska tillämpningen av en förmån kan skilja sig systematiskt mellan olika handläggare, beslutsfattare, olika enheter, kontor samt regioner. Generellt gäller att ju större tolkningsutrymme som lagstiftningen medger desto större påverkan har dessa olika faktorer på den faktiska tillämpningen.

Till dessa faktorer, som varit kända länge, kan för just assistansersättningen läggas till en ny faktor med potentiellt stor betydelse för tillämpningen, nämligen de professionella, inte sällan vinstdrivande, anordnarna av personlig assistans. Som framgick i det föregående har Försäkringskassans handläggare och beslutsfattare direkt kommit att interagera med dessa externa anordnare i tillämpningen av själva lagstiftningen. Assistansanordnarna erbjuder potentiellt assistansberättigade personer omfattande hjälp med ansökan, dialog med Försäkringskassan, eventuell överklagan av beslut etc. Till en del har handläggningen av assistansersättningsärenden därför kommit att anta formen av en slags förhandling mellan Försäkringskassans handläggare och de sökandes företrädare, assistansanordnarna. Det är på förhand svårt att bedöma hur denna delvis nya ordning påverkar i vilken utsträckning handläggningen av assistansersättning blir likformig och rättvis. Å ena sidan talar de externa anordnarnas professionalism och kompetens rörande lagstiftningen m.m. för att tillämpningen av regelverket blir mer korrekt än tidigare. Å andra sidan skiljer sig anordnarna, som de facto agerar på en marknad, från varandra rörande inriktning, kompetens och inte minst intressen, faktorer som kan antas bidra i den andra riktningen, dvs. mot ett mer olikformigt utfall.

### **Svårt att bedöma huruvida tillämpningen av en förmån som assistansersättning med ett betydande utrymme för skälighetsbedömningar och tolkning är likformig och rättvis**

Assistansersättningen är en av de förmåner inom socialförsäkringen som erbjuder ett stort tolkningsutrymme och skapar komplicerade

bedömningsituationer. Försäkringskassan har att i varje enskilt fall bedöma i vilket fall de grundläggande behoven av assistansersättning är uppfyllda och i så fall hur många timmar utöver de grundläggande behoven som ska beviljas. En komplicerande faktor, som i princip innebär att inget assistansärende är det andra likt är att den enskilde individens önskemål om hur vederbörande önskar leva sitt liv ska vägas in i bedömningen av hur många timmar som ska beviljas. I kombination med att det i princip inte finns något övre tak för hur många assistanstimmar som kan beviljas bidrar denna omständighet till att det många gånger är svårt att avgöra huruvida bedömningen av assistansersättning är likformig och rättvis. Föreliggande uppdrag består dock inte i att bedöma huruvida tillämpningen av assistansersättning är likformig och rättvis i enskilda fall utan att analysera regionala skillnader. Som framgick inledningsvis pekade Utredningen för assistansersättningens kostnader på att observerade skillnader gällande framför allt antal beviljade assistanstimmar mellan olika län tyder på att Försäkringskassans tillämpning skiljer sig mellan olika län och lokala försäkringscenter. Hur ser det då ut med detta? Skiljer sig tillämpningen systematiskt åt mellan olika delar av landet?

### **I stort sett samma mönster som tidigare gällande regionala skillnader i beviljande av assistansersättningar och antal assistanstimmar**

För att besvara dessa frågor har vi gått tillbaka och studerat hur beviljande av ansökningar om assistansersättning och beviljande assistanstimmar utvecklats över tid sedan assistansersättningens införande år 1994. Som framgick i det föregående har antalet ansökningar om assistansersättning ökat över tid samtidigt som andelen beviljade ansökningar sjunkit markant. För de ansökningar som beviljats har däremot antalet beviljade assistanstimmar ökat stadigt över tid, i en takt som snarare ökar än minskar. Varje enskilt år sedan 1994 har det funnits en betydande spridning mellan olika län gällande såväl beviljandefrekvenser som antalet beviljade assistanstimmar. Denna spridning har varit relativt konstant sett över hela tidsperioden 1994-2014. Härvidlag har egentligen ingenting förändrats sedan reformens tillkomst.

### **Med några få undantag dock inget generellt mönster att vissa län över tid beviljar fler ansökningar och mer timmar än andra län**

Betyder dessa, betydande, skillnader att det föreligger ett problem ur likformig- och rättvisesynpunkt? Inte nödvändigtvis. Enligt vår bedömning kan de betydande variationer som finns mellan länen enskilda år inte tas som intäkt för att tillämpningen är olikformig. En närmare granskning av siffrorna över hela den aktuella perioden visar nämligen att det inte generellt sett är så att det är samma län som beviljar fler (färre) ansökningar eller större (mindre) antal assistanstimmar år efter år. Ett enskilt län som ena året beviljar relativt många ansökningar eller många assistanstimmar kan ett annat år tillhöra de län som är minst "generösa" i detta avseende. Ett dylikt mönster tyder mera på att inflödet av ansökningar skiljer sig markant mellan olika år för ett givet län än att tillämpningen är annorlunda.

Detta konstaterande betyder dock inte att det inte har funnits eller inte finns en systematik gällande vissa län i så måtto att de över tid tenderar att vara mer än genomsnittligt generösa eller restriktiva med beviljande av ansökningar respektive antal assistanstimmar. Som framgick i det föregående beviljade t.ex. Försäkringskassan i Jämtlands län under hela perioden 1994-2002 i genomsnitt fler antal assistanstimmar än alla andra län. Ett dylikt mönster kan svårigen



förklaras med någonting annat än att tillämpningen i det aktuella länet skiljde sig radikalt åt från det som gäller överlag.

På motsvarande sätt föreligger det även i sen tid, dvs. den senaste fem-sexårsperioden, liknande mönster i några län som tyder på att tillämpningen av assistansersättning inte tillämpas likformigt. Det gäller företrädesvis Örebro län – som tenderar att år efter år bevilja relativt få assistanstimmar i genomsnitt – respektive Västerbottens och Norrbottens län – som båda tenderar att år efter år bevilja ett relativt högt antal assistanstimmar. Samtidigt är det viktigt att ha klart för sig att det mycket väl kan vara faktorer utanför Försäkringskassan som bidrar till det observerade utfallet, t.ex. kommunernas hantering av LSS, hälso- och sjukvårdens insatser för personer med funktionsnedsättning etc. Till exempel skiljer sig tillgången på gruppboenden med mera mellan olika kommuner, en omständighet som kan påverka kommunernas agerande gällande personlig assistans.

### **Endast en liten del av den stora variation i antal assistanstimmar som finns mellan olika individer förklaras av faktorer såsom kön, ålder, personkrets, anordnartyp och länsstillhörighet**

En omständighet som inte får glömmas bort i diskussionen kring regionala skillnader i beviljande av assistansersättning är att av den betydande variation som i dag föreligger mellan olika assistansberättigade – standardavvikelsen uppgår till knappt 55 timmar per vecka – förklaras mycket lite av faktorer som ålder, kön, personkrets, anordnartyp men också i vilket län som ansökan administrerats. Det betyder att den absoluta merparten av de skillnader i antal assistanstimmar som finns mellan olika individer förklaras av andra faktorer, t.ex. individuella behov, faktorer som är svåra att fånga upp med den trots allt begränsade registerdata som Försäkringskassan för närvarande har tillgång till. Men det understryker också den redan påpekade svårigheten: att avgöra huruvida tillämpningen av assistansersättning är likformig och rättvis – det är många olika faktorer som bestämmer huruvida en person ska beviljas assistans och i så fall hur många timmar.

### **Vissa län beviljar i markant högre utsträckning dubbelassistans och förhöjt timbelopp än andra, av skäl som måste utredas vidare**

När vi studerar kollektivet av individer som för närvarande erhåller assistansersättning från Försäkringskassan, drygt 16 000 individer, och antalet beviljade assistanstimmar så kan vissa mönster skönjas. Ett sådant är att förekomsten av dubbelassistans – här definierat som att antalet beviljade assistanstimmar överstiger – 168 timmer per vecka – är markant högre i vissa län än landet som helhet. Ett annat sådant resultat är att i vissa län är det markant vanligare med förhöjt timbelopp än i andra län. Mot bakgrund av att dessa län också ligger i absolut topp i antalet beviljade assistanstimmar totalt sett är det angeläget att närmare undersöka detta. Detta avser vi också att göra, se längre fram i detta avsnitt.

### **Den nya organisationen för att administrera funktionshindersförmånerna, inklusive assistansersättningen, kommer att ge bättre förutsättningar för ledning och styrning, vilket i sin tur kan förbättra likformighet och rättvisa i tillämpningen**

En faktor som med största sannolikhet kommer att förbättra Försäkringskassans förutsättningar att arbeta mot ökad likformighet och rättvisa i tillämpningen av assistansersättning är den nya organisering av

socialförsäkringens funktionsnedsättningsförmåner som formellt infördes 1 januari 2014. Genom att samla dessa förmåner inom en och samma organisatoriska enhet uppnås en ökad specialisering och kompetensuppbyggnad som rent allmänt kommer att gynna gruppen av funktionsnedsatta individer i behov av stöd och hjälp från Försäkringskassan men som också innebär fördelar ur administrativ synvinkel, inte minst uppföljningsmässigt.

**Det nya IT-stödet för handläggning av assistansersättningen kommer att ge bättre förutsättningarna att bedöma i vilken utsträckning tillämpningen är likformig och rättvis samt underlätta uppföljningen av beviljade assistanstimmar m.m.**

Som redan nämnts arbetar Försäkringskassan med att ta fram ett nytt IT-baserat handläggningsstöd för assistansersättning. Detta kommer bland annat att möjliggöra insamling av mer detaljerad information rörande handläggningen av olika ärenden. Exempelvis går det för närvarande inte via Försäkringskassans register att se hur antalet beviljade assistanstimmar fördelar sig på olika poster. Det går heller inte att se huruvida en person beviljats dubbelassistans. Genom det nya IT-stödet kommer det vara möjligt att väsentligt enklare än i dag ta fram dylika uppgifter, vilket kommer att förbättra möjligheterna till uppföljning och jämförelser av praxis mellan olika kontor m.m.

**Därtill kommer att Försäkringskassans nya indikatorbaserade kvalitetsuppföljningsmodell som successivt håller på att implementeras, där bland annat spridningen av beviljandefrekvenser och assistanstimmar m.m. mellan olika LFC ingår som ett mått, kommer att förbättra uppföljningen inom assistansersättningen**

Ytterligare en omständighet som kommer att öka förutsättningarna för att åstadkomma en mer likformig och rättvis tillämpning av assistansersättningens regelverk är Försäkringskassans nya kvalitetsuppföljningsmodell som för närvarande successivt håller på att implementeras. En komponent i den nya modellen är en indikatorbaserad uppföljning som bygger på att det för respektive förmån tas fram ett antal kvalitetsindikatorer som följs på såväl nationell som mer lokal nivå, i fallet med assistansersättning åtminstone kontors (LFC)-nivå. En av dessa indikatorer är beviljandefrekvensen per kontor. Genom att kontinuerligt, åtminstone två gånger per år, följa upp hur beviljandefrekvenser respektive antal genomsnittligt beviljade assistanstimmar utvecklas för olika kontor erhålls en hela tiden uppdaterad kunskap rörande detta som saknas i dag. Denna kunskap kommer i sin tur att underlätta en diskussion, lokalt och nationellt, kring likformighet och rättvisa inom assistansersättningen. Och ifall vi ser stora skillnader, fördjupade analyser.

## **Förslag till fortsatta analyser, åtgärder och indikatorer**

### **Två andra indikatorer, utöver beviljandefrekvenser och beviljande assistanstimmar, som kontinuerligt bör följas på kontors- och länsnivå är andelen beviljad dubbelassistans respektive andelen beviljande förhöjda belopp**

Utöver beviljandefrekvenser och genomsnittligt beviljade assistanstimmar bör även beviljandet av dubbelassistans och förhöjt timbelopp för olika län/kontor kontinuerligt följas upp. Som framgick i det följande förefaller det som att vissa län/kontor är markant mer benägna än andra att bevilja såväl dubbelassistans som förhöjt timbelopp, något som i sin tur bidrar till att dra upp det genomsnittliga antalet assistanstimmar. Då detta potentiellt kan bidra till en tillämpning som inte är likformig och rättvis bör det följas upp, vilket vi också avser att börja göra.

I anslutning till detta avser vi också att närmare undersöka vilka faktorer som bidrar till att dubbelassistans respektive förhöjt timbelopp förefaller beviljas väsentligt mer frekvent i vissa län/kontor än landet som helhet.

### **Fortsatta analyser av orsakerna till att vissa län/kontor över tid tenderar att i väsentligt högre respektive mindre utsträckning bevilja nya ansökningar respektive antalet assistanstimmar samt dialog kring resultaten med berörda län/kontor**

Det finns som sagt en tendens att vissa län/kontor över tid beviljar ett markant högre respektive lägre antal assistanstimmar än flertalet andra län/kontor. Detta kan vara ett uttryck för en tillämpning som inte är likformig. Men det kan också ha andra förklaringar, såsom att externa faktorer i form av t.ex. kommunala insatser enligt LSS skiljer sig åt markant i dessa län och att detta påverkar utfallet av assistansersättning. För att kunna svara på detta krävs fördjupade analyser, som vi avser att påbörja inom kort, bland annat i samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Därvid kommer också en dialog med berörda län/kontor initieras.

## 4. Framställning om författningsändringar

### Framställning om ändring i 110 kap. 42 a § socialförsäkringsbalken

#### Sammanfattning

Assistansersättning kan lämnas för assistans som utförs av någon som är närstående eller lever i hushållsgemenskap med den försäkrade.

För att effektivisera Inspektionen för vård och omsorgs (förkortad IVO) tillsyn över assistansberättigade som lever i hushållsgemenskap med assistenter eller anlitar närstående som assistenter i de fall assistenten inte är anställd av kommunen föreslås att Försäkringskassan ska vara skyldig att lämna uppgifter till IVO om sådana omständigheter. Försäkringskassan ska vidare underrätta IVO om dessa omständigheter förändras.

Försäkringskassan föreslår att bestämmelsen om uppgiftsskyldighet införs som ett nytt andra stycke i 110 kap. 42 a § socialförsäkringsbalken (SFB).

#### Bakgrund

IVO utövar enligt 25 § lagen (1993:387) om stöd och service till funktionshindrade (LSS) tillsyn över all verksamhet som bedrivs enligt lagen. Tillsynen gäller även personlig assistans som utförs efter beslut om assistansersättning enligt 51 kap. SFB.

Genom en lagändring från och med den 1 juli 2013 finns inte längre något förbud för en brukare att själv anställa assistenter som han eller hon lever i hushållsgemenskap med (jfr 9 c § LSS). I förarbetena till lagändringen anges bl.a. att det bästa sättet för att motverka fusk och felaktiga utbetalningar av assistansersättning när nära anhöriga anlitas som assistenter är att ge IVO ett tydligt uppdrag att genomföra inspektioner hos dem som anlitar närstående som assistenter som inte är anställda av kommunen (prop. 2012/13:1, UO 9 s. 225). Av förarbetena framgår vidare att inspektionen kan vara ett sätt att kontrollera att en enskild som inte har möjlighet att själv framföra synpunkter på assistansen inte får den hjälp som han eller hon behöver (prop. 2012/13:1, UO 9, s. 224).

Enligt reglerna som infördes den 1 juli 2013 ska IVO få tillträde till bostaden för inspektion när assistans utförs av någon som är närstående till eller lever i hushållsgemenskap med den assistansberättigade försäkrade och som inte är anställd av kommunen. Med närstående avses make, sambo, barn, föräldrar och syskon samt deras makar, sambor och barn. (9 c § LSS och 51 kap. 16 a § SFB)

Uppgiften om att assistans lämnas av någon som är närstående till eller lever i hushållsgemenskap med brukaren lämnas av den som är arbetsgivare eller uppdragsgivare åt en personlig assistent till kommunen eller till Försäkringskassan (11 a § LSS och 51 kap. 24 § SFB).

## Förslag och överväganden

**Försäkringskassans förslag:** I 110 kap. 42 a § SFB införs det ett andra stycke som innebär att Försäkringskassan ska lämna uppgifter till IVO om vilka assistansberättigade som har assistenter som är närstående till eller lever i hushållsgemenskap med den assistansberättigade och som inte är anställda av kommunen. Vidare införs en skyldighet för Försäkringskassan att underrätta IVO om dessa förhållanden förändras.

För att IVO ska kunna få en fullständig bild av hur många och vilka assistenter som är närstående till eller lever i hushållsgemenskap med den assistansberättigade och som inte är anställda av kommunen, som förekommer i landet och som myndigheten har tillsynsansvar över krävs att IVO får kännedom om dessa omständigheter. Försäkringskassan saknar i dag skyldighet att lämna ut uppgifter till IVO om vilka assistansberättigade som har någon som är närstående eller lever i hushållsgemenskap som utför assistansen och som inte är anställda av kommunen. Om Försäkringskassan blir skyldig att lämna uppgifter om dessa förhållanden till IVO innebär det att IVO kommer att kunna utföra sin tillsyn på ett effektivare sätt.

Uppgiftsskyldigheten innebär att Försäkringskassan kan lämna ut uppgifter till IVO utan hinder för sekretess. Försäkringskassan får behandla personuppgifter för att tillhandahålla information på grund av uppgiftsskyldighet som föreskrivs i lag eller förordning (114 kap. 9 § 1 SFB). IVO kommer att ta emot uppgifterna inom den tillsynsverksamhet som regleras i lagen (1993:387) om stöd och service för vissa funktionshindrade. Efter överlämnandet bör uppgifterna omfattas av sekretess enligt 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, eller i vart fall av samma sekretess som hos Försäkringskassan (11 kap. 1 § OSL).

Försäkringskassan föreslår att det ska införas bestämmelser i 110 kap. 42 a § SFB om att Försäkringskassan ska lämna uppgifter till IVO om vilka assistansberättigade som har assistenter som är närstående till eller lever i hushållsgemenskap med den assistansberättigade och som inte är anställda av kommunen. Försäkringskassan ska även underrätta IVO om förhållandena förändras.

### **Kostnader, konsekvenser för felaktiga utbetalningar och ikraftträdande**

Försäkringskassan får idag uppgifter från den som är arbetsgivare eller uppdragsgivare åt en personlig assistent om assistenten är närstående eller lever i hushållsgemenskap med den assistansberättigade. Uppgifterna registreras inte i någon databas utan finns i personakterna. Någon närmare beräkning av hur många assistenter som är närstående eller lever i hushållsgemenskap och inte har kommunen som arbetsgivare kan därför inte lämnas.

Socialförsäkringsrapporten 2011:18 *Statlig personlig assistans – resultat från undersökning av gruppen assistansberättigade* bygger bland annat på svar från en enkätundersökning som genomfördes under perioden november 2010 till februari 2011 (totalundersökning) till assistansberättigade (totalt 15 515 personer), antalet svar motsvarade 67 procent. En fråga handlade om vilka som är

assistenter. Utifrån svaren i enkäten och typ av anordnare för 2013<sup>12</sup> uppskattar Försäkringskassan att andelen personer som hade anhöriga som assistenter och inte hade kommunen som anordnare motsvarade 73,3 procent eller 7 331 personer (2013). Jämförelsevis är andelen anhöriga med kommunen som anordnare knappt 30 procent.

I dagsläget finns det inte något elektroniskt utbyte av information mellan Försäkringskassan och Inspektionen för vård och omsorg. Försäkringskassan kommer därför att skicka informationen per post till IVO.

### **Förvaltningskostnader**

#### *Införandekostnader*

Förslaget innebär inga kostnader för IT-anpassningar.

Kostnaden för att ändra informationsmaterial och styr- och stöddokument, informera handläggare m.m. beräknas till ca 100 000 kr.

Förslaget innebär att Försäkringskassan i ett initialt skede behöver skicka brev till IVO i de fall en assistansberättigad har en personlig assistent som är närstående eller lever i hushållsgemenskap med den försäkrade. Arbetsinsatsen motsvarar drygt 0,5 årsarbetare vilket innebär en kostnad på ca 300 000 kr. Därtill tillkommer kostnad för porto 33 000 kr.

#### *Löpande kostnader*

Försäkringskassan beräknar att arbetsinsatsen löpande motsvarar 0,08 årsarbetare vilket motsvarar 43 000 kr och kostnad för porto 4 700 kr.

### **Konsekvenser**

Förslaget innebär att det finns möjligheter för myndigheter att upptäcka om en assistansberättigad inte får den hjälp han eller hon behöver vilket är positivt för den assistansberättigade. Förslaget bedöms inte innebära någon negativ konsekvens för assistansberättigade.

Förslaget bedöms inte innebära några konsekvenser för arbetsgivare eller uppdragsgivare åt en personlig assistent då de redan idag lämnar uppgiften till Försäkringskassan.

### **Ikraftträdande**

Förslaget föreslås träda i kraft den 1 juli 2015.

### **Andra som berörs av förslaget**

Förslaget bedöms påverka IVO genom att den myndighet kommer att få uppgifter som de idag inte har tillgång till. Försäkringskassan anser att detta är ett viktigt led för samverkan mellan Försäkringskassan och IVO.

---

<sup>12</sup> Källa: Försäkringskassans statistik för 2013 "Antal assistansberättigade och genomsnittligt antal timmar per vecka i december 2013 efter län och typ av anordnare"

Samtliga	Kommun	Brukarkooperativ	Annan serviceorganisation	Egen
15 866	5 864	1 535	7 796	400

Samma bestämmelser som gäller för Försäkringskassan finns i de fall som personlig assistans beviljas av kommunen enligt LSS (jmf 9 c § och 11 a § LSS). Därför skulle kommunerna även kunna åläggas en liknande uppgiftsskyldighet som Försäkringskassan nu föreslår. Försäkringskassan har valt att inte utreda detta vidare eller lämna förslag på ändringar i LSS.

## Författningsförslag

Försäkringskassan har följande förslag till lagtext.

### Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs att 110 kap. 42 a § socialförsäkringsbalken ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### **110 kap.** *42 a §<sup>13</sup>*

Försäkringskassan ska anmäla till Inspektionen för vård och omsorg 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 23 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

*Försäkringskassan ska lämna uppgifter till Inspektionen för vård och omsorg om vilka assistansberättigade som har assistenter som är närstående till eller lever i hushållsgemenskap med den assistansberättigade och som inte är anställda av kommunen. Försäkringskassan ska underrätta Inspektionen för vård och omsorg om dessa förhållanden förändras.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

---

<sup>13</sup> Senaste lydelse 2012:962.



## **Framställning om ändring i 51 kap. 16 a § socialförsäkringsbalken och i 9 d § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade**

### **Sammanfattning**

När åtgärder som avser personlig assistans rör barn ska barnets bästa särskilt beaktas (6 a § lagen [1993:387] om stöd och service till vissa funktionshindrade [LSS]). Barn med personlig assistans ska ges möjlighet till utveckling, självständighet och delaktighet. Barn har rätt till assistans med kvalitet. Som ett led i att säkra kvaliteten i den lämnade assistansen finns bestämmelser i LSS om dokumentationsskyldighet och skyldighet att anmäla missförhållanden. Dessa bestämmelser förutsätter dock att assistansen lämnas yrkesmässigt och är inte tillämpliga i de situationer när en assistansberättigad är sin egen arbetsgivare.

För att förbättra förutsättningarna för insyn i den personliga assistansen som lämnas till ett barn föreslår Försäkringskassan att det inte längre bör vara möjligt för ett barn att själv vara arbetsgivare till sina assistenter. Inte heller bör det vara möjligt för en förälder till ett barn under 18 år att i barnets ställe vara arbetsgivare och lämna assistans till barnet. Av samma anledning bör det inte heller vara möjligt för en förälder att i egenskap av egen arbetsgivare anlita utomstående assistenter till sitt barn.

Försäkringskassan föreslår därför att det ska införas bestämmelser i 51 kap. 16 a § socialförsäkringsbalken (SFB) med nämnda innebörd. Motsvarande bestämmelser bör även införas i 9 d § LSS.

### **Bakgrund**

Före den 1 juli 2013 var det inte möjligt för en brukare att själv anställa någon som han eller hon levde i hushållsgemenskap med som assistent (51 kap. 16 § SFB och 9 a § LSS i dess lydelse före den 1 juli 2013). Föräldrar till minderåriga barn kunde inte heller själva vara egna arbetsgivare och lämna personlig assistans till barnet. Om föräldrarna själva önskade lämna assistans till barnet utan att köpa assistans från en utomstående anordnare var de tvungna att bilda en fristående juridisk person (aktiebolag, handelsbolag, kommanditbolag eller ekonomisk förening) som lämnade assistansen till barnet.

Från och med den 1 juli 2013 finns inte längre något förbud mot att brukare som assistenter själv anställer personer som han eller hon lever i hushållsgemenskap med. Tanken med lagändringen synes ha varit att förbudet skulle ersättas med tillsyn av Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och hembesök gjorda av Försäkringskassan (prop. 2012/13:1, UO 9, s. 224 f.).

### **Förslag och överväganden**

**Försäkringskassans förslag:** I 51 kap. 16 a § socialförsäkringsbalken och i 9 d § LSS införs följande bestämmelser. Som kostnad för personlig assistans anses inte ersättning som en försäkrad, som inte fyllt 18 år, själv lämnar till assistenterna. Detsamma gäller om vårdnadshavaren för barnet i barnets ställe lämnar ersättning till assistenterna.

LSS innehåller ett flertal bestämmelser med syfte att garantera att den personliga assistans som lämnas uppfyller vissa kvalitetskrav och att brukaren tillförsäkras ett visst skydd. Bestämmelserna är tillämpliga även i ärenden om assistansersättning (51 kap. 2 § andra stycket SFB).

En enskild person får inte utan tillstånd av IVO yrkesmässigt bedriva yrkesmässig verksamhet med personlig assistans (23 § LSS). Vidare finns särskilda krav på dokumentation av ärenden som rör personlig assistans (23 a-d §§ LSS). För att ytterligare stärka den assistansberättigades situation finns en skyldighet att anmäla missförhållanden (24 a-b §§ LSS). Kraven på tillstånd och på dokumentation gäller dock endast när en enskild yrkesmässigt bedriver verksamhet med assistans (jfr prop. 2004/05:39 s. 28 och 2009/10:176 s. 27). Av 24 b § LSS framgår att även rapporteringskyldigheten bara gäller verksamhet med personlig assistans när denna är yrkesmässigt bedriven.

Om en brukare eller en förälder till en minderårig brukare bildar en fristående juridisk person (aktiebolag, handelsbolag, kommanditbolag eller ekonomisk förening) och anlitar assistenter anses verksamheten vara yrkesmässigt bedriven. Det innebär alltså att brukaren då omfattas av de nämnda skyddsbestämmelserna i LSS.

Om en brukare eller en förälder till ett barn som är brukare däremot själva väljer att hos Skatteverket registrera sig som arbetsgivare – Skatteverket godtar inte barn som egna arbetsgivare varför föräldrarna registrerar sig i barnets ställe – är verksamheten inte yrkesmässigt bedriven och skyddsbestämmelserna är inte tillämpliga. Före den 1 juli 2013 var detta inte något större praktiskt problem eftersom en brukare då inte själv kunde anställa någon som han eller hon levde i hushållsgemenskap med som assistent (51 kap. 16 § SFB och 9 a § LSS i dess lydelse före den 1 juli 2013). Från och med den 1 juli 2013 finns inte längre något förbud mot att brukare som assistenter själv anställer personer som han eller hon lever i hushållsgemenskap med. Tanken med lagändringen synes ha varit att förbudet skulle ersättas med tillsyn av IVO och hembesök gjorda av Försäkringskassan (prop. 2012/13:1, UO 9, s. 224 f.).

Lagändringen från och med 1 juli 2013 öppnar alltså upp för att fler brukare väljer att själva anställa någon som han eller hon lever i hushållsgemenskap med. Detta kan få negativa konsekvenser för de barn som har personlig assistans. Socialstyrelsen framhåller i en nyligen publicerad rapport<sup>14</sup> att detta kan leda till att kretsen kring barnet blir mycket begränsad och att möjligheterna till insyn försämras. Enligt Socialstyrelsen finns risk för negativa inlåsnings effekter för flera barn och för att fler familjer blir ekonomiskt beroende av sitt barns assistansersättning.

Egna arbetsgivare är skyldiga att anmäla assistansen till IVO (23 § femte stycket LSS). IVO har då möjlighet att bedriva viss tillsyn av assistansen (prop. 2009/10:176 s. 27). Denna tillsyn kan dock, enligt Försäkringskassans mening, inte på något sätt kompensera för att skyddsbestämmelserna i LSS inte är tillämpliga.

Vid Försäkringskassans samråd med IVO den 28 mars 2014 framkom att antalet assistansberättigade som har anmält till IVO att de själva anställer sina

---

<sup>14</sup> Socialstyrelsen (2014) *Barn med personlig assistans. Möjligheter till utveckling, självständighet och delaktighet*, s. 18

personliga assistenter är 681 personer. IVO har uppmärksammat att det skett en ökning av antalet anmälningar efter lagändringen 1 juli 2013. Även IVO är tveksam till att barn eller föräldrarna i dess ställe är egna arbetsgivare till assistenter.

Försäkringskassan anser med hänsyn till ovanstående att det inte är förenligt med barnets bästa att låta barn under 18 år själva eller genom sina vårdnadshavare anställa assistenter. Detta gäller både då assistenterna är närstående eller utomstående.

De föreslagna bestämmelserna innebär att försäkrade under 18 år måste köpa assistans av någon som bedriver yrkesmässig verksamhet med personlig assistans och som har tillstånd av IVO. Det kan t.ex. vara en vårdnadshavare som bildat en juridiskt fristående person i vilket han eller hon lämnar assistans till barnet. Förslaget innebär i övrigt inte någon begränsning av möjligheten för en brukare att själv anställa assistenter med vilka han eller hon lever i hushållsgemenskap.

## **Kostnader, konsekvenser och ikraftträdande**

### **Förvaltningskostnader**

Förslaget innebär inga kostnader för IT-anpassningar.

#### *Införandekostnader*

Kostnaden för att ändra informationsmaterial och styr- och stöddokument, informera handläggare m.m. beräknas till cirka 100 000 kronor.

Ett utskick till försäkrade som är under 18 år och som själva eller genom sina föräldrar anställer sina personliga assistenter om ny lydelse i SFB behöver göras. Det handlar om ca 50 försäkrade. Kostnaden bedöms som ringa.

### **Försäkringskostnader**

Försäkringskostnaderna kommer inte att påverkas.

### **Ikraftträdande**

Förslaget föreslås träda i kraft den 1 juli 2015. Under förutsättning att lagändringarna beslutas i god tid före ikraftträdandet ser Försäkringskassan inget behov av övergångsbestämmelser.

## **Andra som berörs av förslaget**

Förslaget kan innebära att det blir fler ansökningar om tillstånd att bedriva verksamhet med personlig assistans till IVO, om barnens vårdnadshavare vill anordna barnets assistans inom ramen för en juridisk person.

## Författningsförslag

### Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs att 51 kap. 16 a § socialförsäkringsbalken ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### **51 kap.**

#### *16 a §*

Assistansersättning enligt 14 § betalas inte ut om assistansen har utförts av någon

1. som inte har fyllt 18 år
2. på 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, eller
3. som till följd av ålderdom, sjukdom eller liknande orsak saknar förmåga att utföra arbete som personlig assistent.

Om assistansen har utförts av någon som är bosatt utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, betalas assistansersättning ut enligt 14 § endast om det finns särskilda skäl.

*Som kostnad för personlig assistans anses inte ersättning som försäkrade, som inte har fyllt 18 år, själv lämnar. Detsamma gäller om vårdnadshavaren för barnet i barnets ställe lämnar ersättningen.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

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

Härigenom föreskrivs att 9 d § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 9 d §

Som kostnad för personlig assistans enligt 9 § 2 anses inte ersättning för assistans som utförts av någon

1. som inte har fyllt 18 år
2. som är bosatt utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet,
3. som till följd av sjukdom, ålderdom eller liknande orsak saknar förmåga att utföra arbete som personlig assistent, eller
4. på 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.

*Som kostnad för personlig assistans anses inte ersättning som försäkrade, som inte har fyllt 18 år, själv lämnar. Detsamma gäller om vårdnadshavaren för barnet i barnets ställe lämnar ersättningen.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

## **Bilaga 1 Rättviseboken och tidigare svar på regeringsuppdrag rörande regionala skillnader i assistansersättningen**

### **Rättviseboken – vilka faktorer påverkar möjligheterna att åstadkomma en likformig och rättvis tillämpning av socialförsäkringslagstiftningen?**

Det är viktigt att framhålla att problem med förekomsten av regionala skillnader och därmed en potentiellt bristande enhetlighet i tillämpningen inte är unikt för assistansersättningen eller ens vår tid. I själva verket har frågan om bristande likformighet och rättvisa i tillämpningen av socialförsäkringens regelverk varit föremål för diskussion åtminstone sedan 1980-talet. T.ex. var regionala skillnader i sjukförsäkringens utfall länge ett uppmärksammat problemområde. Inom socialförsäkringsadministrationen har det därför historiskt gjorts betydande ansträngningar för att förstå vilka faktorer som gör att tillämpningen av olika socialförsäkringsförmåner inte alltid blir likformig och rättvis. En gedigen genomgång av den grundläggande problematiken gjordes i den s.k. Rättviseboken som gavs ut av dåvarande RFV i slutet av 1990-talet. I skriften sammanfattades det dåvarande kunskapsläget rörande vilka faktorer som kan medföra bristande likformighet och rättvisa i tillämpningen av socialförsäkringens olika förmånsslag.

Rättviseboken tog sin utgångspunkt i RFV:s uppdrag: att verka för att försäkringskassornas tillämpning av socialförsäkringens olika förmåner var likformig och rättssäker och de återkommande indikationer som då fanns på att tillämpningen av Lagen om allmän försäkring, AFL, inte var likformig och rättvis. Rapporten utgick från följande definition på likformighet: ”Lika fall ska behandlas lika. Likartade bedömningar ska göras i ärenden med likartade förutsättningar – med hänsyn till specifika förhållanden som kan beaktas inom lagstiftningens ramar”. Likformig tillämpning innebär dock inte med självklarhet att regelverket tillämpas på rätt sätt utan enbart att det tillämpas likadant eller på ungefär samma sätt i ärenden med likartade förutsättningar. Det kan t.o.m. vara så att bestämmelserna visserligen tillämpas på samma sätt i likartade ärenden men på ett felaktigt sätt. Det gäller t.ex. om försäkringskassorna vid tillämpningen av en bestämmelse går utöver vad som är möjligt inom den aktuella lagstiftningens ramar eller om bestämmelsen tillämpas mer restriktivt än vad som avsetts men om detta skett konsekvent. Det är i båda fallen fråga om likformig men felaktig rättstillämpning.

I Rättviseboken framhålls vidare att det inte finns någon absolut sanning om vad som är likformig och rättvis tillämpning i ett visst hänseende utan det närmaste man kan komma är att ”lojalt göra sitt bästa” vid varje beslutstillfälle. Att göra sitt bästa innebär i detta hänseende att i varje ärende fatta beslut på ett fullständigt underlag med hjälp av samtliga källor som är relevanta för det aktuella ärendet. Därtill kommer kunskap, erfarenhet och omdöme hos beslutsfattaren, vilket i sig alltid är av grundläggande betydelse för att ett korrekt beslut ska kunna fattas.

I Rättviseboken framhålls att det inte alls är ovanligt med skillnader, som i vissa fall t.o.m. är mycket stora, i tillämpningen av socialförsäkringslagstiftningen både mellan försäkringskassor och mellan kontor inom en och samma försäkringskassa. Vidare framhålls att det i de

flesta fall inte med säkerhet går att uttala sig om vad dessa skillnader beror på och i vilken utsträckning de är uttryck för en bristande likformighet och rättvisa. Det slås fast att det finns många faktorer av varierande slag och vikt som i olika stor utsträckning påverkar hur tillämpningen av reglerna sker och som kan medföra att rättstillämpningen inte blir likformig och rättvis. Följande faktorer identifierades som varande i större eller mindre utsträckning relevanta i sammanhanget:

### *Värderingar*

Handläggningen av ett ärende kan påverkas av värderingar av skiftande slag. Det kan vara beslutsfattarens eller handläggarens egna värderingar. Dessa värderingar kan i sin tur ha sin grund i allehanda förhållanden. Det kan exempelvis vara skillnader mellan att vara kvinna eller man, bo i norra eller södra Sverige, i storstad eller glesbygd, i ett område med hög eller låg arbetslöshet eller ett område med få eller många invandrare, olika familje- och bostadsförhållanden samt hög eller låg utbildningsnivå.

Förutom värderingar hos de enskilda beslutsfattarna kan attityder, värderingar eller det allmänna förhållningssättet hos ledning och övriga chefer hos en försäkringskassa få stort genomslag hos övriga medarbetare med avseende på hur t.ex. en ny eller en ändrad bestämmelse ska tillämpas. Detta kan få avgörande betydelse särskilt i fall då det inte är uppenbart hur en bestämmelse ska tillämpas. Om det finns utrymme för tolkningar och möjlighet att lägga in värderingar och den tolkning som görs av ledningen inte stämmer överens med det ändamål som var avsett med den ifrågavarande bestämmelsen finns risk för att tillämpningen blir olikformig. Detsamma gäller om ledningen inte betonar vikten av avsikten med en ny eller ändrad bestämmelse.

### *Det personliga mötet*

För att rätt beslut ska kunna fattas är det för bedömningen av ärenden inom vissa socialförsäkringsförmåner som t.ex. assistansersättning väsentligt att Försäkringskassan har personlig kontakt med den som har ansökt om en förmån eller den som ärendet rör. Allt för att kunna få fram korrekta och fullständiga beslutsunderlag. Kontakter av detta slag förekommer främst ifråga om sjukpenning- och rehabiliteringsärenden samt när det gäller förmåner till personen med funktionsnedsättningar. Samtidigt som det finns många fördelar med sådana personliga kontakter – de är i många fall nödvändiga – kan Försäkringskassans handläggare påverkas av eller beakta omständigheter eller förhållanden som inte ryms inom lagstiftningens ramar när beslutet sedan fattas, vilket i sin tur kan ge upphov till bristande likformighet eller rättvisa.

### *Lagstiftningen*

Rättviseboken konstaterar att utvecklingen på de flesta rättsområden gått mot ett system med mer generella och standardiserade regler med utrymme för skälighetsbedömningar i enskilda fall. En sådan lagstiftningsteknik ger beslutsfattare frihet att, inom lagstiftningens ramar, ta hänsyn till värderingar och andra riktpunkter. Denna möjlighet att göra skönsmässiga bedömningar gör att domstolar och myndigheter kan sägas ha viss del i lagstiftningen genom att de "fyller ut" luckor som inte täcks in direkt via lagstiftningen. Behovet av att snabbt få fram vägledande rättspraxis är då av största vikt liksom behovet av enhetliga och tydliga riktlinjer som komplement till lagstiftning och förarbeten. I annat fall finns uppenbara risker för att tillämpningen kan leda till resultat som går långt utöver syftet med den ifrågavarande rättsregeln.

Möjligheten för beslutsfattare att göra egna bedömningar eller tolkningar är i mycket stor utsträckning beroende på hur lagreglerna är utformade. Ju mer generellt hållna bestämmelserna är och ju mindre vägledning som lämnas i dem desto större blir utrymmet för att ”laga efter läge”, dvs. utrymmet för egna värderingar blir större. En sådan större frihet i beslutsfattandet medför risk för olikformig och orättvis tillämpning. Inom socialförsäkringen varierar utrymmet som lämnas för tolkningar och bedömningar markant mellan olika förmånsslag. Som flera externa bedömare varit inne på är assistansersättningen en förmån som lämnar ett betydande tolkningsutrymme till den enskilde handläggaren.<sup>15</sup>

En annan faktor som kan påverka möjligheterna att uppnå en likformig och rättvis tillämpning är om regelsystemet ändras med så kort varsel att det är svårt för beslutsfattarna att hinna sätta sig in i de nya reglerna och rättsläget är oklart på grund av att någon rättspraxis inte har utvecklats eller några enhetliga riktlinjer inte finns som stöd för beslutsfattandet. Svårigheter kan vidare finnas om regelsystemet har genomgått många och täta förändringar vilka har gjort det svåröverskådligt och även har medfört att någon rättspraxis inte har utvecklats. Det leder också till försämrad rättssäkerhet genom att det blir svårt att förutse utgången av tillämpningen av en viss bestämmelse.

### *Organisation*

Rättviseboken pekar också på betydelse för hur likformig och rättvis tillämpningen av regelverket blir om handläggningen av ett visst ärendeslag görs av många eller få personer samt om det görs på många eller få ställen, både organisatoriskt och geografiskt. Rent allmänt får, menar man i Rättviseboken, risken för olikformig tillämpning anses vara större ju fler personer som tillämpar en viss bestämmelse i och med att fler personer gör tolkningar av de bestämmelser som ska tillämpas och, medvetet eller omedvetet, lägger in egna värderingar när beslut ska fattas. Om handläggningen av ett ärendeslag därutöver är fördelad på många enheter eller kontor och det dessutom är fråga om lågfrekventa ärenden kan det i extremfallet innebära att en handläggare fattar beslut i ett sådant ärende någon enstaka gång. Det är då helt naturligt att det i många fall är svårt att tillämpa den aktuella lagstiftningen på ett likformigt och rättvist sätt. Detta förhållande förstärks ytterligare om det gäller tillämpning av bestämmelser med utrymme för skälighetsbedömningar eller individuella bedömningar.

### *Kompetens*

I samband med andra faktorer som påverkar hur tillämpningen av socialförsäkringslagstiftningen blir betonar Rättviseboken vikten av kompetens hos den personal som ska fatta beslut i ärendena. I begreppet kompetens rymms inte bara kunskaper inom just det egna verksamhetsområdet utan också erfarenhet och kunskap om regelsystemen inom angränsande områden samt kännedom om förhållanden i övrigt i samhället som kan ha betydelse för det egna arbetet och som också kan bidra till att tillämpningen blir likformig och rättvis. I begreppet kompetens ligger också att ha förmåga att på rätt sätt tillägna sig och tillämpa reglerna. Det handlar mycket om självförtroende och förhållningssätt till reglerna, t.ex. att våga söka vägledning i förarbeten och rättspraxis för att försöka komma fram till rätt – och därmed också – likformig

---

<sup>15</sup> Se t.ex. Statskontoret (2011:16), Försäkringskassans handläggning av assistansersättning.



och rättvis tillämpning.

#### *Informationsförsörjning, stöd m.m.*

Brist på tillgång till adekvat IT-system och annat handläggarstöd samt referenslitteratur m.m. som kan användas som stöd i ärendehandläggningen kan, enligt Rättviseboken, utgöra risker som kan leda till att tillämpningen blir mindre likformig och rättvis. Det måste antas att om det finns sådant stöd och det är enkelt att använda är förutsättningarna större att den enskilda handläggaren eller beslutsfattaren använder sig av detta. Överhuvud taget ställs det högre krav på tillförlitliga och snabba hjälpmedel när resurserna minskar och personalen ofta måste minskas om kvaliteten men också likformigheten och rättvisan i tillämpningen inte samtidigt ska bli sämre.

Sammanfattningsvis identifierar således Rättviseboken en mängd olika faktorer som påverkar möjligheterna att åstadkomma en likformig och rättvis tillämpning av socialförsäkringslagstiftning, faktorer som bedöms vara högst giltiga även i dag.

### **Regionala skillnader i assistansersättningen - svar på regeringsuppdrag, Dnr 59566-2007**

År 2008 svarade Försäkringskassan på ett regeringsuppdrag om regionala skillnader i assistansersättningen. Bakgrunden var att Försäkringskassan i 2007 års regleringsbrev hade fått i uppdrag att analysera skillnader mellan länen i antalet beviljade assistanstimmar. I uppdragsbeskrivningen angav regeringen att ”Ända sedan assistansreformen genomfördes, 1994, har det funnits betydande skillnader mellan Försäkringskassan i olika län när det gäller genomsnittligt antal beviljade assistanstimmar. Man kan även se vissa skillnader i det genomsnittliga antalet assistanstimmar som beviljas kvinnor och män. Försäkringskassans uppdrag är att redovisa skillnaderna över tid samt de åtgärder som vidtagits för att minska skillnaderna. Försäkringskassan skall även bedöma om de vidtagna åtgärderna har varit verkningsfulla och tillräckliga för att minska skillnaderna och i vilken riktning de har påverkat kostnadsutvecklingen för assistansersättningen”.

Försäkringskassan konstaterade i svaret till regeringen att det finns stora skillnader i hur många timmar assistansersättning Försäkringskassan i olika län beviljar per person. I december 2006, som användes som jämförelsetidpunkt, var i genomsnitt skillnaden mellan den länsorganisation som beviljade minst timmar och den som beviljade flest timmar 31 timmar per vecka. I medianlänet beviljade Försäkringskassan i genomsnitt 100 timmar assistansersättning per person och vecka. Vidare konstaterades att dessa skillnader uppstod redan då ersättningen infördes år 1994 och har varit lika stora över tid. Det angavs också att de inbördes förhållandena mellan länen varit stabila över tid: i stor utsträckning beviljar Försäkringskassan ett stort respektive ett litet antal timmar i samma län nu som 1994.

Sammantaget konstaterade Försäkringskassan att de styrningsåtgärder som vidtagits för att minska skillnaderna mellan de olika länsorganisationerna inte varit tillräckligt verkningsfulla. De hade inte minskat skillnaderna i antal beviljade timmar assistansersättning per person. Att de styrningsåtgärder som genomförts inte haft större effekt på skillnaderna mellan Försäkringskassans länsorganisationer har, menade man, många samverkande orsaker. En orsak är lagstiftningens utformning och komplexitet och antalet olösta rättsfrågor, vilket

i viss mån begränsat möjligheterna för styrning. En annan är metoden för informationsspridning och utbildning. Spridning av informationen om ändringar i styrningsverktygen har varit personberoende. Utbildning och upplärning av nya handläggare har i stor utsträckning skett i varje länsorganisation för sig, ofta genom att nya handläggare gått bredvid mer erfarna handläggare. I praktiken har en handläggare därför aldrig haft någon kontakt med andra handläggare över länsgränserna. Dessa faktorer förklaras delvis av den tidigare uppdelningen av Försäkringskassan i 21 separata självständiga länsorganisationer. Sammantaget innebär detta att de uppfattningar om assistansersättningen som grundlades tidigt i varje län aldrig har utmanats av skilda tolkningar av ersättningen eller skilda perspektiv på syftet med personlig assistans. En övergripande slutsats var således att skillnaderna i bedömningar mellan Försäkringskassan i olika län är djupt rotad och till betydande del kan förklaras av lokala normer.

Vidare identifierades dubbelassistans som en central bedömningssituation som kan påverka spridningen i antal timmar mellan länen. En approximation av andel personer som beviljas över 168 timmar per vecka (assistans 24 timmar per dygn) och antalet timmar per vecka fördelat på län visade ett starkt signifikant samband. Vidare påpekades att dubbel assistans påverkas av andra bedömningssituationer. En i största allmänhet mer generös bedömning (t.ex. av andra personliga behov) leder till fler situationer i vilka dubbel assistans kan vara aktuell. Fler personer kan med andra ord beviljas dubbel assistans i mer "generösa län" oavsett om det finns skillnader i den enskilda bedömningssituationen av dubbel assistans.

Vidare föreföll vissa länskassor allmänt mer "generösa" i sin bedömning av behov medan andra kassor överlag gjorde en mer snäv tolkning. De som var mer generösa i en situation tenderade att göra mer generösa bedömningar i andra situationer. Detta kan, menade Försäkringskassan i återrapporteringen, vara ett uttryck för att grundpremisserna för försäkringen tolkats olika, men också vara en konsekvens av en bristande styrning.

Strukturella skillnader mellan län på individnivå bedömdes ha en ringa påverkan på spridningen av timmar mellan länen. De faktorer som enskilt analyserades som tänkbara orsaker till skillnader mellan län var ålder, kön, födelseland samt anordnartyp.

Slutligen pekade Försäkringskassan på att förutsättningarna för styrning av handläggningen av assistansersättningen avsevärt skulle komma att förbättras genom övergången från den gamla länsuppdelningen till organisationen med Lokala försäkringskontor (LFC) och Nationella försäkringskontor (NFC). Genom myndighetens nya kundmötesorganisation kommer, menade Försäkringskassan, tidigare strukturer att tvingas till förändring, samtidigt som den nya organisationen för styrning och ledning skapar bättre förutsättningar för en tydligare styrning. Möjligheten till aktiva insatser för att förhindra regionala tolkningar ökar, vilket bedömdes vara avgörande för en förändring.

## **Svar på uppdrag om assistansersättning, Dnr 04762-2010**

Försäkringskassan fick år 2010 i uppdrag att följa upp beslut om personlig assistans där specifikt myndigheten skulle rapportera hur arbetet med enhetlighet i beslut som gäller såväl grundläggande behov som andra

personliga behov avseende personlig assistans utvecklas. Regeringen framhöll i uppdragsbeskrivningen vikten av det finns tydliga regler och riktlinjer för beslut om dessa behov och att ett arbete genomförs i syfte att öka säkerheten och enhetligheten vid dessa beslut. Uppdragets fokus låg på hur utvecklingen av verktyg och arbetssätt ska leda till en mer enhetlig och rättssäker tillämpning av assistansersättningen. Försäkringskassan ombads överlämna förslag på åtgärder som behöver vidtas för att öka rättssäkerheten och enhetligheten i besluten om assistansersättning.

I svaret till regeringen framhöll Försäkringskassan att åtgärder fortlöpande vidtagits för att stödja handläggarna i tillämpningen och på så sätt öka likformigheten i landet. I styrningssyfte har Försäkringskassan använt ett antal verktyg såsom föreskrifter, allmänna råd, rättsliga ställningstaganden, vägledningar och produktionsprocesser. Styrningsverktygen syftar till att skapa likformighet i bedömningen av assistansersättningen genom att ge stöd till handläggarna för deras bedömningar i enskilda ärenden. De omfattar bland annat stöd i bedömningen av funktionshindrets varaktighet, personkretstillhörigheten och bedömningen av grundläggande behov och andra personliga behov. De omfattar även stöd för hur specifika situationer som till exempel behov av dubbel assistans, jour och beredskap ska bedömas. Det betonades också att dessa styrningsverktyg uppdateras kontinuerligt.

Försäkringskassan angav också att man hade för avsikt att vidta följande åtgärder:

- en intensifiering av arbetet med att stödja tillämpningen så att assistansersättningen bedöms på ett enhetligt sätt (t.ex. genom förbättrade vägledningar rörande bland annat skälighetsbedömningar och genomförandet av s.k. LIKA-seminarier där deltagarna får diskutera utifrån ett antal fiktiva ärenden och sedan ska föreslå fortsatt handläggning och beslut.)
- utreda möjligheten att koncentrera handläggningen av tidsredovisningar och räkningar
- utifrån gällande rättspraxis närmare beskriva vad som avses med grundläggande behov
- närmare beskriva vad som avses med andra personliga behov och utveckla ett metodstöd
- stärka kompetensen hos personalen och utveckla de försäkringsmedicinska rådgivarnas roll inom assistansersättning
- fortsätta arbetet med att göra två-årsomprövningar i de ärenden där sådan omprövning inte har skett två år sedan senaste beslut och ta fram ett metodstöd som kan användas i detta arbete. Syftet med metodstödet är att fånga ärenden där en mer ingående utredning och prövning är befogad.

### **Svar på regeringsuppdrag om variationer i tillämpningen av lagstiftningen, Dnr 020341-2011**

År 2012 genomförde Försäkringskassan på uppdrag av regeringen en redovisning av eventuella variationer i tillämpningen av socialförsäkringslagstiftningen, en redovisning inriktad på bedömningsintensiva ersättningsslag som funktionshinder och ohälsa. Försäkringskassan slår i återrapporteringen fast att likformig tillämpning av

lagstiftningen är en grundförutsättning för rättssäkerhet. Därför ska de som möter Försäkringskassan få ett likartat bemötande och likabehandling i ärendehantering. Samtidigt ska varje individ mötas utifrån sina särskilda behov. Eftersom personer och ärenden sällan är helt lika kan olikheter i utfall uppstå. I rapporten refereras också till att andra aktörer än Försäkringskassan påverkar utfallet. Befolkningens sammansättning och förekomsten av ohälsa i en region kan t.ex. inverka på utfallet. Andra aktörer, som hälso- och sjukvården och kommunerna, kan bidra till både strukturella skillnader och skillnader i variationen av handläggningen mellan regioner. Även med en likformig tillämpning kan det därför finnas regionala variationer i försäkringarnas utfall.

I rapporten redovisas den länsvisa utvecklingen av beviljandefrekvenser inom assistansersättningen över tid, närmare bestämt perioden 2003-2010. Försäkringskassan konstaterar att såväl beviljandefrekvenser som dess spridning har minskat över tiden. Det tycks därför, menar man, som om beviljandefrekvensen för assistansersättning under senare år blivit mer enhetlig. När det gäller höga och låga beviljandefrekvenser är det några län som är intressanta. Jönköpings län har över flera år haft den högsta beviljandefrekvensen. För de aktuella åren varierar beviljandefrekvensen mellan 73 procent och 86 procent. Även Uppsala län har hög beviljandefrekvens. Värmlands län, Dalarnas län samt Jämtlands län har bland de lägsta beviljandefrekvenserna.

När det gäller utvecklingen av timtilldelningen konstateras en genomsnittlig ökning med 31 procent mellan åren 2003 och 2010. Skillnaden mellan högsta och lägsta län ligger stabilt på ungefär 30 timmar per vecka och individ under perioden. Flertalet av de län som beviljat ett högt respektive ett lågt antal timmar vid assistansens införande uppvisar samma trend idag.

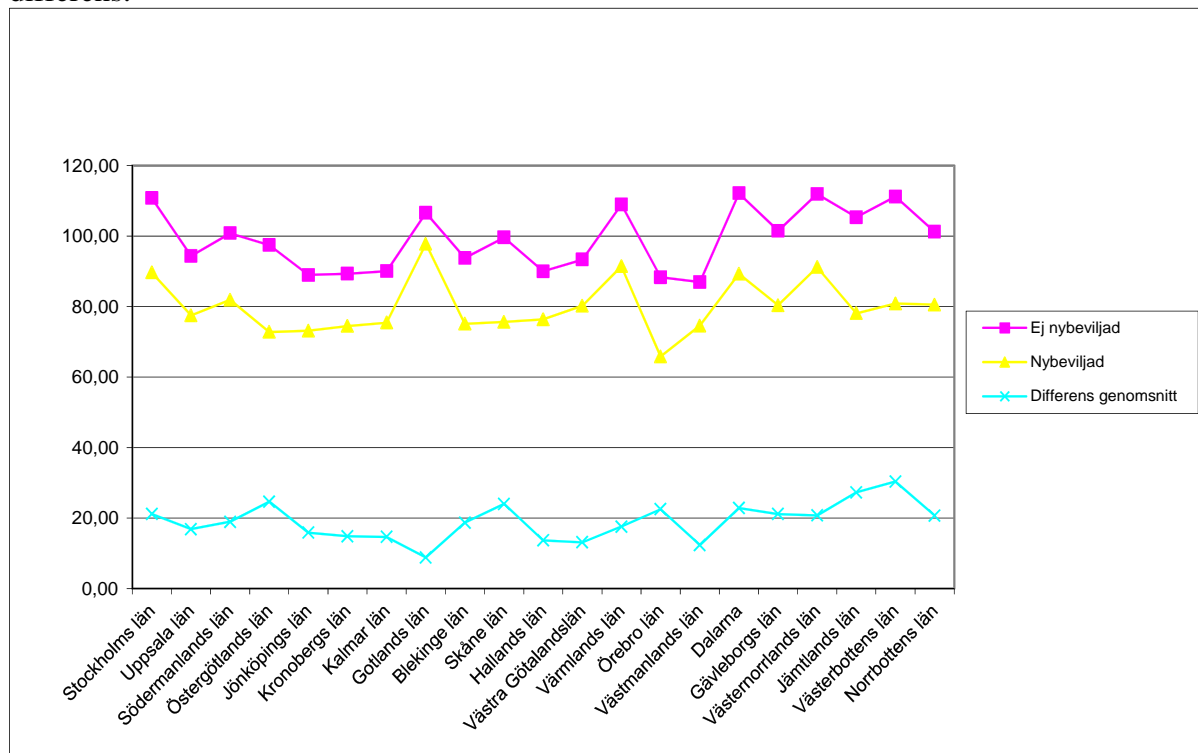
En tänkbar orsak till skillnaderna mellan olika län är skillnader i bedömning av behovet av assistans, dvs. timtilldelning. Det kan också handla om hur många personer som beviljas assistans. En generös bedömning kan alltså handla både om inflödet till ersättningen, dvs. bedömningen av de grundläggande behoven och om assistansbehovets omfattning.

I rapporten konstateras också att det finns stora länsvisa skillnader i tilldelning av dubbelassistanstimmar. En dryg tredjedel personer av den totala populationen med personlig assistans som har tilldelats fler än 720 timmar/månad finns i Västerbottens län och är den högsta andel i landet. Mellan 27-32 procent av de assistansberättigade i Stockholm, Dalarnas, Västernorrlands län har en timtilldelning på fler än 720 timmar/månad vilket kan jämföras med cirka 10 procent i Gotlands och Kronobergs län under perioden 2005-2010. Det är viktigt att notera att skillnader mellan länen speglar mer än bedömningen av dubbelassistanstimmor. Måttet dubbelassistanstimmor (mer än 720 beviljade assistanstimmar per månad) är nära sammanlänkat med övriga behovsbedömningar. Samtidigt är det viktigt att påpeka att denna uppskattning av förekomsten av dubbel assistans baseras på en approximation – andelen assistansersättningsberättigade personer som beviljas mer än 168 timmar per vecka. Det går för närvarande inte att från tillgängliga registerdata uppskatta visar det faktiska beviljandet av dubbel assistans.

Rapporten slår vidare fast att skillnaderna mellan Försäkringskassan i olika län uppstår redan då en person beviljas ersättning, en ersättning som personen

vanligtvis har livet ut. Som en följd av det påverkar gamla bedömningar ett kontors/Lokalt Försäkringscenters (LFC:s) genomsnittliga antal timmar. Ärendena ska regelmässigt omprövas efter två år. Det är en ständig eftersläpning av nya bedömningar av assistansbehov, vilket inverkar på ett kontors genomsnittliga antal assistanstimmar. Generellt är timtilldelningen högre för äldre assistansärenden, jämfört med nybeviljanden, vilket framgår av figur 1 nedan.

Figur 1. Genomsnittligt antal assistanstimmar per person och vecka under perioden 2000-2010. Län, nybeviljanden, hela stocken (ej nybeviljade) och differens.



För att kunna skapa ett bättre underlag för jämförelseändamål kring skillnader i antal timmar genomförde Försäkringskassan under 2010 analyser av om det fanns signifikanta statistiska skillnader i antal timmar mellan länen. Data stratifierades per personkrets, åldersgrupp (med 10-årsintervall) för samtliga, kvinnor och män, dvs. för enskilda faktorer som kan förklara skillnader mellan län. Analysen visade i likhet med det tidigare refererade regeringsuppdraget att länsvisa skillnader i timtilldelning fanns bland både personkretsar, åldersgrupper och mellan kön. I rapporten konstateras att det finns behov av fördjupade studier för att förklara skillnaderna mellan länen.

Rapporten refererar slutligen till en av Försäkringskassan genomförd s.k. vinjettstudie. Två fiktiva assistansärenden bedömdes av 159 handläggare vid 16 lokala försäkringscentra (LFC), vilket motsvarar ungefär 30 procent av samtliga LFC som handlägger assistansärenden i landet. Studien visade påtagliga bedömningskillnader såväl inom som mellan olika LFC, både vid bedömning av rätten till assistansersättning och för vissa behovsbedömningar gällande grundläggande behov. Fördelningen av timmar på grundläggande eller andra personliga behov skiljde sig också åt mellan kontoren, vilket kan bero på att handläggarna bedömt behoven olika (timfördelning), och/eller på att bedömningen av vad som är grundläggande eller andra personliga behov i vissa

fall skiljer sig åt mellan olika LFC. Resultaten indikerar behov av ytterligare insatser i syfte att nå en mer enhetlig bedömning av assistansbehovet, även om en mer likartad bedömning inte behöver vara en mer rätt bedömning. Det framtagna behovsbedömningsstödet refereras som en viktig del i det arbetet, dvs. ett bedömningsstöd som ska användas när behovet av personlig assistans utreds och bedöms.

### **Årsredovisningen 2012**

Slutligen kan nämnas att Försäkringskassan i årsredovisningen för 2012 återigen påpekar att det har funnits betydande skillnader i genomsnittligt antal beviljade assistanstimmar mellan olika kontor och län ända sedan assistansersättningen infördes 1994. Det är varje persons assistansbehov som avgör nivån på ersättningen, och enskilda personers behov av assistansersättning kan exempelvis också tillgodoses genom andra insatser som varierar mellan kommunerna. De stora regionala skillnaderna, med drygt 34 timmar per vecka och person mellan det län med högst antal beviljade timmar och det med lägst, indikerar dock att enhetligheten vid beslut om assistansersättning bör kunna förbättras.

## Bilaga 2 Regressionsresultat

I tabellen nedan redovisas resultatet av den multipla regressionsanalys som genomförts med populationen assistansberättigade år 2013 som grund. Beroende variabel är antalet beviljade assistanstimmar per individ och vecka. Oberoende variabler listas i tabellen. Modellen har skattats med minsta kvadratmetoden.

Tabell: Regressionsresultat för populationen assistansberättigade år 2013

Variabel	Estimat	Standard fel
Konstant	113,60	1,69
Ålder	0,03	0,02
Kön (1=man, 0=kvinna)	2,34	0,79
Förhöjt timbelopp (1=förhöjt, 0 annars)	54,11	1,42
Personkrets 1 (1=personkrets, annars 0 )	3,88	0,99
Referenskategori Personkrets 3 Personkrets 2 (Personkrets 2=1, annars 0)	21,27	1,84
Referenskategori Personkrets 3 Privat anordnare (1=privat anordnare, 0 annars)	3,94	0,88
Referenskategori Kommunal anordnare Brukarkooperativ (1=brukarkooperativ, 0 annars)	7,71	1,45
Referenskategori Kommunal anordnare Flera anordnare (1=flera anordnare, = annars)	1,97	10,91

---

Referenskategori Kommunal

anordnare

Blekinge län	-10,00	3,41
Dalarnas län	4,49	2,29
Gotlands län	1,10	4,59
Gävleborgs län	-14,41	2,29
Hallands län	-9,43	2,51
Jämtlands län	-13,09	3,58
Jönköpings län	-14,13	2,13
Kalmar län	-12,63	2,66
Kronobergs län	-19,37	3,05
Norrbottnens län	4,11	2,13
Skåne län	-4,84	1,42
Uppsala län	-10,58	2,44
Värmlands län	3,77	2,48
Västerbottens län	3,33	2,37
Västernorrlands län	0,83	2,53
Örebro län	-13,47	2,51
Östergötlands län	-10,52	2,04

R<sup>2</sup>=0,11

Antal observationer =16840

---