

Kommittédirektiv



**Dir.
2011:26**

Utredning om åtgärder mot fusk,
oegentligheter och överutnyttjande
av den statliga assistansersättningen

Beslut vid regeringssammanträde den 24 mars 2011

Sammanfattning

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

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

- analysera hur stor del av kostnadsutvecklingen inom den statliga assistansersättningen som kan hänföras till fusk, oegentligheter och överutnyttjande
- beskriva vilka slag av fusk, oegentligheter och överutnyttjande som bidrar till de ytterligare kostnader som uppstått, samt bedöma hur kostnaderna fördelar sig mellan dessa

- redovisa orsakerna till att fusk, oegentligheter och överutnyttjande kan förekomma och fortgå, beskriva dessa förhållanden samt i detta sammanhang särskilt bedöma:
 - hur samordningen mellan ansvariga myndigheter på området fungerar
 - vilka möjligheter till insyn i assistansanordnarnas verksamheter som finns
 - vilka risker för överutnyttjande av reglerna som finns
 - vilka möjligheter nuvarande regelverk innebär för uppföljning och kontroll
 - hur nuvarande ordning för timredovisning m.m. fungerar i praktiken
 - vad eventuella lokala och regionala skillnader i förekomst av fusk m.m. beror på
 - föreslå dels konkreta och väl genomarbetade åtgärder för att förhindra fusk, oegentligheter och överutnyttjande av assistansersättningen, dels åtgärder för att stärka förutsättningarna för att följa upp och kontrollera utbetalda assistansersättningar
 - analysera grundorsakerna till kostnadsutvecklingen inom assistansersättningen, bl.a. när det gäller hur stor del av kostnadsutvecklingen som kan hänföras till övervältring av kostnaderna mellan huvudmän
 - på grundval av analysen föreslå åtgärder för att komma till rätta med kostnadsutvecklingen med utgångspunkt i de mål och den allmänna inriktning som föreskrivs i 5 och 6 §§ LSS
 - vid behov lämna förslag till författningsändringar.
- Det ingår inte i uppdraget att föreslå förändringar i straffansvaret på området.
- En slutredovisning av uppdraget inklusive förslag ska redovisas till regeringen senast den 15 februari 2012.

Bakgrund

I det följande görs en genomgång av förändringar och insatser som genomförts sedan assistansreformens genomförande 1994. I detta avsnitt redovisas också sådana utredningar som genom-

förts med syfte att analysera kostnadsutvecklingen och säkerheten i utbetalningar på området.

Förändringar inom den statliga assistansersättningen

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

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

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

En tid efter assistansreformens genomförande konstaterades att kostnaderna ökade mer än väntat. År 1995 beviljades i genomsnitt 68 timmar i veckan i stället för förväntade 40 timmar per vecka. Följden av detta blev att kostnaderna för assistansersättningen blev ca 1,2 miljarder kronor högre än beräk-

nat. En särskild utredare tillkallades därför för att se över finansieringen och regelsystemet för den statliga assistansersättningen (dir. 1995:6). Utredningen, som tog namnet Assistansutredningen, lämnade förslag som låg till grund för ett antal lagändringar de följande åren (SOU 1995:126).

År 1996 trädde en lagändring i kraft som innebar att grundläggande behov definierades och infördes i LSS (prop. 1995/96:146, bet. 1995/96:SoU15, rskr. 1995/96:262). Samtidigt gjordes ett förtydligande i lagen att det är de grundläggande behoven som måste uppgå till minst 20 timmar per vecka för att assistansersättning ska beviljas. Begränsningar i rätten till personlig assistans infördes i och med att personlig assistans inte längre kunde beviljas för tid i skola, barnomsorg och daglig verksamhet om det inte fanns särskilda skäl. Samtidigt fastställdes att sjukvårdande insatser inte ska ingå i personlig assistans.

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

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

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

munens standardkostnad avviker från hela landets genomsnittliga standardkostnad per invånare.

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

År 2004 tillkallades en parlamentarisk kommitté för att göra en bred översyn av personlig assistans enligt LSS och LASS (Dir. 2004:107). Kommittén lämnade år 2005 delbetänkandet På den assistansberättigades uppdrag. God kvalitet i personlig assistans – ändamålsenlig användning av assistansersättning (SOU 2005:100) samt år 2007 delbetänkandet Kostnader för personlig assistans. Skärpta regler för utbetalning, användning och återbetalning av assistansersättning (SOU 2007:73) och slutbetänkandet Möjlighet att leva som andra – Ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning (SOU 2008:77). Dessa betänkanden låg till grund för de lagändringar som infördes år 2008 och 2011.

Den 1 juli år 2008 gjordes ändringar i LASS genom att en bestämmelse infördes om att assistansersättning endast betalas ut under förutsättning att den används för köp av personlig assistans, eller för kostnader för att avlöna egna personliga assistenter (prop. 2007/08:61). Vidare infördes bestämmelser om att en assistansberättigad som inte har använt hela assistansersättningen för att köpa assistans eller betala kostnader för personliga assistenter ska betala tillbaka den återstående delen till Försäkringskassan. I propositionen framhölls att förslagen som lämnades kräver att Försäkringskassan har möjlighet till uppföljning och kontroll. Det handlar om tillgång till uppgifter från ersättningsberättigade om att de har använt den utbetalade assistansersättningen i enlighet med vad som anges i lag, förordning eller föreskrift. För att följa upp att ersättningsberättigade, som inte själva är arbetsgivare för sina personliga assistenter, använder den utbetalade ersättningen till assistans hos assistansanordnare bör Försäkringskassan få tillgång till uppgifter om vilka anordnare det handlar om. Försäkringskassan bör också få tillgång till underlag i form av avtal m.m. som visar att

anordnarna anlåtats och att assistansersättningen använts för köp av assistans och inte finns kvar på den ersättningsberättigades bankkonto eller pluskonto. Grundläggande för kontrollen bör vara att Försäkringskassan begär att den ersättningsberättigade antingen kan visa någon form av kvittens från assistansanordnaren som styrker köp av assistans eller redovisa att lön m.m. har betalats till personliga assistenter (prop. 2007/08:61). Enligt 110 kap. 4 § andra stycket socialförsäkringsbalken ska den som ansöker om assistansersättning lämna uppgifter om faktiska förhållanden på heder och samvete. Försäkringskassan ska se till att ansökningsärendet blir tillräckligt utrett och kan begära att den enskilde lämnar ytterligare uppgifter. Även dessa uppgifter ska lämnas på heder och samvete om inte särskilda skäl talar emot det. Särskilda skäl som kan tala emot ett uppgiftslämnande på heder och samvete kan exempelvis finnas i ärenden om återkrav (se prop. 1996/97:121, s. 37). Den redovisning som den enskilde ska lämna till Försäkringskassan om antalet assistanstimmar som använts och uppgifterna om vad assistansersättningen använts till är inte avsedd att utgöra underlag för återkrav i egentlig mening utan avser att möjliggöra en avräkning mot den preliminära ersättning som har betalats ut. Av propositionen Kostnader för personlig assistans (prop. 2007/08:61) framgår att i det sammanhanget bör det därför vara möjligt att begära att den enskilde intygar på heder och samvete vem som utfört assistansen och kostnaderna för denna. Försäkringskassans möjligheter till hembesök bör också kunna användas för att få information från den ersättningsberättigade om i vilken utsträckning denne får assistans (prop. 2007/08:61, bet. 2007/08:SoU13, rskr. 2007/08:158).

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

Den 1 januari 2011 trädde även nya regler i kraft som bl.a. har till syfte att dämpa kostnadsutvecklingen för personlig assistans (prop. 2009/10:176, bet. 2009/10:SoU21, rskr. 2009/10:300). Det gäller ett tillägg till 9 a § LSS att den som har behov av mer än en personlig assistent samtidigt har rätt till två eller flera assistenter endast om möjligheterna att få bidrag enligt lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m.

eller hjälpmedel enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) har utretts. Dessutom infördes krav på tillstånd för att enskilda ska få bedriva yrkesmässig verksamhet med personlig assistans. De bestämmelser som avser tillståndsmyndighet, sanktionsmöjligheter och rätten att överklaga som gäller övrig tillståndspliktig verksamhet gäller även i fråga om tillstånd för verksamhet med personlig assistans. En assistansberättigad som är arbetsgivare åt sina assistenter är skyldig att göra en anmälan till Socialstyrelsen (prop. 2009/10:176, bet. 2009/10:SoU21, rskr. 2009/10:300). I propositionen anfördes att den personliga assistansen är en uppskattad insats bland de assistansberättigade och att deras stöd och självbestämmande i dagligt liv har förbättrats genom den personliga assistansen. I propositionen framhålls att det finns skäl att uppmärksamma kostnadsutvecklingen för bl.a. den personliga assistansen då statens kostnader för assistansersättning har stigit kraftigt från 4 miljarder kronor år 1995 till ca 22 miljarder kronor år 2009. Det finns också skäl att även fortsättningsvis överväga åtgärder för att skapa ökad tydlighet beträffande vilka behov som ska tillgodoses med personlig assistans och beakta skillnader i bedömning och beräkning av behoven. Regeringen anförde därför att möjligheterna att dämpa kostnadsutvecklingen måste övervägas så att inte assistansersättningens långsiktiga hållbarhet hotas.

Den 1 augusti 2007 trädde bidragsbrottslagen (2007:612) i kraft. För bidragsbrott kan den dömas som lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att anmäla enligt lag eller förordning, och på så sätt orsakar fara för att en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med ett för högt belopp. Det är inte bara den som ansöker om en förmån som kan dömas för bidragsbrott utan även andra som lämnar oriktiga uppgifter som leder till fara för felaktig utbetalning till någon annan (prop. 2006/07:80 s. 96). Den som av grov oaktsamhet begår en sådan gärning kan dömas för vårdslöst bidragsbrott. Av 1 § bidragsbrottslagen framgår att lagen gäller sådana bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål (ekonomiska förmåner) som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrations-

verket, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna. Assistansersättning omfattas alltså av bidragsbrottslagens tillämpningsområde.

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

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

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

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

Myndigheters utredningar av kostnadsutvecklingen inom den statliga assistansersättningen

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

Riksförsäkringsverket (RFV) fick år 2000 i uppdrag av regeringen att analysera orsakerna till de ökade utgifterna för assistansersättning. Uppdraget redovisades 2001 i rapporten Resurser för att leva som andra. RFV angav att kostnadsökningen var en följd av ambitionsnivån i lagstiftningen och förklarar kostnadsökningarna med bl.a. att nya grupper hade tillkommit, att de assistansberättigades hälsotillstånd hade försämrats, att fler lever längre på grund av att den medicinsk-tekniska utvecklingen, att kännedomen om assistansersättningen ökat, att dubbel assistans hade ökat och att fler personer hade ett eget boende.

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

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

Rapporter om säkerhet i utbetalningar av assistansersättning

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

Ekonomistyrningsverket (ESV) lämnade i februari 2011 rapporten Gemensam skrivelse, Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2010 (2011:11). Av rapporten framgår att den sammanvägda bedömningen av an-

delen för mycket utbetald assistansersättning som experterna i omfattningsstudierna har gjort, är 12,2 procent av totalt utbetalt belopp, vilket motsvarar 2 147 miljoner kronor år 2010. Av detta bedöms 7,0 procent bestå av avsiktliga fel från allmänheten, 1,7 procent oavsiktliga fel från allmänheten och 3,5 procent oavsiktliga fel från myndigheten.

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

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

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

Andra utredningsinitiativ på området

Regeringen beslutade i maj 2010 att ge Försäkringskassan i uppdrag att följa upp sina lokala försäkringscenters beslut om personlig assistans enligt 9 a § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

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

ska förslag till sådana åtgärder lämnas. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet senast den 30 juni 2011.

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

Behov av en utredning

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

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

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

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

eller underlåtenhet i syfte att tillskansa sig själv eller någon annan felaktig eller för hög assistansersättning.

Utredarens uppdrag bör också omfatta att bedöma s.k. överutnyttjande av reglerna i assistansersättningen. Med detta avses utnyttjande av gällande regler för att tillskansa sig högre ersättning än vad som är motiverat av den assistansberättigades verkliga behov av stöd och service. Det kan gälla t.ex. användning av assistansmedel i större omfattning än vad situationen i praktiken kräver, för att på detta sätt slippa att återbetala outnyttjad ersättning.

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

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

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

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

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

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

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

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

I tidigare avsnitt har det också nämnts att det från den 1 januari 2011 krävs tillstånd för att enskilda ska få bedriva yrkesmässig verksamhet med personlig assistans. De bestäm-

melser som avser tillståndsmyndighet, sanktionsmöjligheter och rätten att överklaga som gäller övrig tillståndspliktig verksamhet gäller även i fråga om tillstånd för verksamhet med personlig assistans. En assistansberättigad som är arbetsgivare åt sina assistenter är skyldig att göra en anmälan om detta till Socialstyrelsen.

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

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

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

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

desså åtgärder är att säkerställa assistansreformens långsiktiga hållbarhet samtidigt som den enskildes rättigheter enligt lagen värnas.

Uppdraget

Utgångspunkter för uppdraget

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

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

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

Uppdragets inriktning

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

- analysera hur stor del av kostnadsutvecklingen inom den statliga assistansersättningen som kan hänföras till fusk, oegentligheter och överutnyttjande
- beskriva vilka slag av fusk, oegentligheter och överutnyttjande som bidrar till de ytterligare kostnader som uppstått, samt hur kostnaderna fördelar sig mellan dessa

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

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

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

Konsekvensbeskrivningar och kostnadsberäkningar

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

Samråd om uppdraget

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

Utredaren ska fortlöpande informera regeringen om arbetet.

(Socialdepartementet)