



2011:16



STATSKONTORET

Försäkringskassans handläggning av assistansersättning





MISSIV

DATUM
2011-06-14
ERT DATUM
2010-11-04

DIARIENR
2010/211-5
ER BETECKNING
S2010/7916/ST
(delvis)

Regeringen
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag om ökad säkerhet i utbetalningar av assistansersättning

Regeringen gav den 4 november 2010 Statskontoret i uppdrag att kartlägga samt analysera kontrollen av användningen av assistansersättning och lämna förslag som syftar till att stärka säkerheten i utbetalningarna av den.

Uppdraget består av två delar. I den första delen ska Statskontoret beskriva hur den interna styrningen och kontrollen inom Försäkringskassan är utformad med avseende på utbetalningar av assistansersättning. Denna del av uppdraget gäller beskrivning av myndighetens styrning och organisation av arbetet, rutiner och hantering av risker. I den andra delen ska Statskontoret analysera hur efterkontrollen av användningen av assistansersättning fungerar i praktiken. Statskontoret ska bedöma ändamålsenligheten i denna kontroll, redovisa eventuella problem samt analysera förutsättningarna för Försäkringskassan att utföra en ändamålsenlig kontroll. I Statskontoret uppdrag ingår även att lämna förslag på hur konstaterade problem kan begränsas samt hur förutsättningarna för en ändamålsenlig kontroll kan förbättras.

Statskontoret överlämnar härmed sin redovisning av uppdraget i rapporten *Försäkringskassans handläggning av assistansersättning* (2011:16).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Mikael Halápi och utredare Nejra Milisic, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Nejra Milisic

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	15
1.1	Statskontorets uppdrag	15
1.2	Intern styrning och kontroll	16
1.3	Utgångspunkt i konkreta risker	17
1.4	Metod och tillvägagångssätt	17
1.5	Begrepp	21
1.6	Rapportens disposition	22
2	Assistansersättning	23
2.1	Personlig assistans – vad är det?	23
2.2	Assistansersättning – en rättighetslagstiftning	25
2.3	Kommunernas ansvar	31
2.4	Regeringens initiativ för bättre tillämpning av regelverket	32
3	Försäkringskassans interna styrning och kontroll	39
3.1	Försäkringskassans interna styrdokument	39
3.2	Resursfördelning	41
3.3	Riskanalys	42
3.4	Ärendegången från ansökan till beslut	43
3.5	Förfarande vid redovisning, avräkning och utbetalning	47
3.6	Försäkringskassans olika kontrollfunktioner	50
4	Risker i samband med att ersättning beviljas	57
4.1	Försäkringskassans styrning av handläggningen	57
4.2	Kvalitetssäkring	66
4.3	Svårigheter förknippande med att göra rätt bedömning	68
4.4	Felaktiga beslut p.g.a. brister i beslutsunderlag	77
5	Risker i samband med efterkontroller	85
5.1	Försäkringskassans styrning av efterkontroller	85
5.2	Kontroll av tidredovisningar och räkningar	86
5.3	Tvåårsomprövningar	90
5.4	Kontrollutredning vid impuls	94
5.5	Nationellt kontrollprojekt av assistansersättningen	100

5.6	Samverkan med polisen	103
5.7	Kontroll av anordnare	105
6	Slutsatser och förslag	111
6.1	Utredning inför beslut	113
6.2	Efterkontroller	127
6.3	Ekonomiska konsekvenser av Statskontorets förslag	136

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	139
2	Resultat från enkät om handläggning av assistansersättning	143
3	Kontaktlista	155
4	Referensförteckning	157

Sammanfattning

Statskontoret har haft i uppdrag att kartlägga samt analysera kontrollen av användningen av assistansersättning och lämna förslag som syftar till att stärka säkerheten i utbetalningarna av den.

Förutsättningar för att handlägga assistansersättning

Assistansersättning är ett personligt utformat stöd riktat till personer med omfattande funktionsnedsättning. Assistansersättning är en komplicerad förmån att handlägga. Försäkringskassans handläggare ska göra en rad olika kvalificerade bedömningar av bl.a. den sökandes funktionsnedsättning och av stödbehovet i olika moment som ingår i den sökandes livsföring. Den lagstiftning som myndigheten har att tillämpa är inte speciellt detaljerad, vilket ställer krav på omfattande tolkning och normering på området.

Försäkringskassan har fått en mer aktiv och kvalificerad motpart

Assistansreformen genomfördes i mitten på 1990-talet. Sedan dess har såväl antalet brukare som det genomsnittliga antalet assistanstimmar ökat. Samtidigt har andelen brukare som väljer att låta privata anordnare utföra deras assistans ökat kontinuerligt. I december år 2010 hade drygt 40 procent av alla brukare valt en privat anordnare. Denna utveckling har förändrat dels förutsättningarna för handläggarnas arbete och dels brukarnas förutsättningar att ifrågasätta Försäkringskassans bedömningar av rätten till assistansersättning.

Många assistansföretag tillhandahåller juridisk rådgivning inklusive hjälp att företräda brukarens intressen i förhållande till Försäkringskassan. I och med detta uppstår ibland ett förhandlingsspel, mellan Försäkringskassan å ena sidan och brukaren och dennes ombud å andra sidan, kring omfattningen av assistansersättningen. Antal begärda assistanstimmar läggs i dessa fall på en hög nivå i ansökan och det blir därefter Försäkringskassans uppgift att kunna motivera en annan bedömning.

Personligt möte

Ett personligt möte med den sökande är, tillsammans med medicinska intyg, det viktigaste underlaget för Försäkringskassans beslut om

assistansersättning. Handläggaren ska tala direkt med brukaren vid det utredningsmöte som ska hållas inför beslut om rätten till assistansersättning. Mötet ska helst ske hemma hos den sökande. Statskontorets utredning visar att det ibland kan vara svårt för Försäkringskassan att komma till tals med brukaren i samband med utredningsmöten.

Att göra hembesök i samband med en ny ansökan om assistansersättning är sällan ett problem. Däremot händer det ibland att brukare motsätter sig detta vid den tvåårsomprovning av rätten till ersättning som enligt regelverket ska göras. Mötet kan då hållas utanför brukarens hem. Statskontorets enkät¹ visar att 8 procent av de svarande angav att det ibland händer att det personliga mötet mellan Försäkringskassan och brukaren utgörs av ett telefonsamtal med brukaren, eller dennes ombud. Statskontoret *föreslår* att utredning av rätten till assistansersättning i princip alltid ska omfatta ett personligt möte med den sökande. I Försäkringskassans vägledning bör det förtydligas att utredningssamtal via telefon endast får ske i undantagsfall.

Brister i medicinska underlag

Statskontorets utredning visar att det förekommer brister i de medicinska underlag som lämnas in till Försäkringskassan. En klar majoritet av Försäkringskassans handläggare anser att de medicinska intygen sällan eller endast ibland utgör bra underlag för beslut i ärendena. Läkare anses ha svårt att tolka vad som menas med behov av stöd som berättigar till assistansersättning. Det anses vara oklart för många som utfärdar intyg vad dessa ska användas till. Ett generellt problem är att intyg beskriver brukarens funktionsnedsättning i förhållande till hans eller hennes arbetsförmåga – och inte i förhållande till behovet av stöd i den dagliga livsföringen.

Statskontoret *föreslår* att Försäkringskassan ska utarbeta en strategi för hur information om assistansersättningens villkor bör förmedlas till aktörer som utfärdar intyg som används som underlag inför beslut om rätten till assistansersättning. Försäkringskassan bör också ta fram en mall för utformande av medicinska intyg som kan användas som underlag för dem som ska utfärda intyg inför beslut om assistansersätt-

¹ Inom ramen för utredningen skickades en enkät ut till handläggare av assistansersättning vid Försäkringskassan.

ning. Detta skulle innebära en ökad transparens kring Försäkringskassans bedömning av medicinska intyg.

Försäkringskassans styrning av handläggningen

Statskontoret bedömer att det finns en medvetenhet vid Försäkringskassan om vilka brister som förekommer inom handläggningen av förmånen samt att myndigheten har inlett ett strukturerat arbete för att komma tillrätta med problemen. Försäkringskassan har på senare tid gjort flera olika satsningar i syfte att säkerställa att handläggningen av assistansersättning sker på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Myndigheten har uppdaterat vägledningen vid två tillfällen under år 2010 och det finns planer på att uppdatera både vägledning och processbeskrivning för assistansersättningen under hösten 2011. Utbildningsdagar har anordnats för att informera om lagändringar. Dessutom genomförs och planeras olika kartläggningsinsatser som ska ligga till grund för en tydligare normering inom assistansersättningen.

Ett ytterligare exempel på insatser för att förbättra handläggningen är att Försäkringskassan har tagit fram individuella kvalitativa mål för myndighetens handläggare. De kvalitativa målen ska på ett bättre sätt än tidigare belysa om kvaliteten i handläggningen upprätthålls. Statskontoret anser att detta kan bidra till att öka betydelsen av kvalitet i handläggningen. Statskontoret *föreslår* därför att Försäkringskassan följer upp införandet av de kvalitativa målen inom assistansersättningen i syfte att säkerställa att målen får avsedd effekt.

Behov av ytterligare förtydliganden

Det finns ett uttalat önskemål hos handläggarna om att Försäkringskassans ledning ska ge tydligare vägledning i hur bedömningar ska göras av rätten till assistansersättning. Det är framförallt de erfarna handläggarna som efterfrågar tydliggöranden. Drygt 60 procent av dem som besvarat enkäten efterfrågade förtydliganden av begreppen ”omfattande behov av stöd eller service” och ”betydande svårigheter i den dagliga livsföringen”. Starkast önskemål om förtydliganden finns av vad som avses med ”hjälp som förutsätter ingående kunskaper om brukaren” och vad som avses med ”behov av hjälp med kommunikation” där 90 respektive 70 procent av de svarande efterfrågade tydligare vägledning.

Internutbildningen behöver utvecklas

Försäkringskassans introduktionsutbildning och fortbildning behöver utvecklas. Introduktionsutbildningen tar tre dagar att genomföra, exklusive förberedelser på egen hand. Handläggarna är generellt sett nöjda med utbildningen, samtidigt som mer utbildning efterfrågas. Statskontoret *föreslår* att den nuvarande utbildningen byggs ut och att ett program för fortbildning tas fram. Utbildningen bör kompletteras med moment som behandlar utredningsmetodik, arbetstidslagstiftning, risker för fusk och överutnyttjande samt kontrollmöjligheter. Det utbildningsmoment som handläggarna i störst utsträckning efterfrågar mer av är seminarier om bedömningar av fiktiva ärenden. Detta gäller både för introduktionsutbildning och för fortbildning.

Misstankar om felaktigheter i ansökningar följs inte alltid upp

Statskontorets utredning har visat att misstankar om felaktigheter i ansökningar och tidsredovisningar inte alltid följs upp. 77 procent av handläggarna hade någon eller några gånger under år 2010 haft skäl att tro att en ansökan innehållit oriktiga uppgifter. Bland gruppen handläggare som handlagt fler än 25 ärenden under samma år var motsvarande andel 88 procent. En fjärdedel av samtliga handläggare som har haft skäl att tro att en ansökan innehållit oriktiga uppgifter hade någon eller några gånger valt att inte följa upp denna misstanke i enlighet med interna riktlinjer. Det har också framkommit att handläggarna upplever att deras chefer prioriterar en snabb ärendehandläggning framför kontrollinsatser.

Brist på tid

Det finns mycket som talar för att för lite tid avsätts för handläggning och kontroll av assistansersättning. En indikation på att handläggarna har för lite tid till förfogande är bl.a. att kontrollinsatser prioriterats ned. Statskontoret *föreslår* att Försäkringskassan ser över de angivna tidsramarna för hur lång tid utredning av assistansersättningen ska ta i anspråk och att processbeskrivningen för assistansersättningsärenden revideras med utgångspunkt i denna översyn.

Attestregler följs inte alltid

För att förhindra handläggare från att göra avsiktliga eller oavsiktliga fel i handläggningen ska vissa registreringar som rör utbetalningar av förmånen attesteras. Försäkringskassans internrevision har visat att

myndighetens attestregler inte följs och myndighetsledningen har givit områdescheferna i uppdrag att åtgärda detta. Statskontoret *föreslår* att Försäkringskassan följer upp de åtgärder som vidtagits för att säkerställa att attestrutinerna efterföljs.

Förutsättningar för efterkontroll

Försäkringskassan har goda möjligheter att kontrollera att brukare inte behåller delar av assistansersättningen själv, dvs. att kontrollera att all ersättning används för köp av assistans. Däremot har myndigheten svårt att kontrollera om assistansanordnare utför personlig assistans i den omfattning de fått betalt för. Detta hänger samman med assistansreformens konstruktion, där kontroll av assistansen till stor del bygger på att det är brukaren som väljer utförare. Det är även brukarens ansvar att välja en annan anordnare om den personliga assistansen missköts. Försäkringskassan har ingen formell relation till anordnaren.

Assistansersättning kan missbrukas på flera olika sätt. Det har t.ex. uppmärksammats fall när en person har beviljats assistans, utan att ha en funktionsnedsättning. Assistansersättningen kan då fördelas mellan brukaren och de som uppges arbeta som assistenter. Andra exempel på oegentligheter är när brukare och assistenter i tidsredovisningar anger att mer assistans utförts än vad som faktiskt är fallet. Enligt de intervjuer som Statskontoret har genomfört är risken för den typen av missbruk störst när föräldrar och anhöriga arbetar som assistenter eller om assistansanordnaren missköter sin verksamhet. Felaktiga utbetalningar av assistansersättning kan också bero på att brukaren, medvetet eller omedvetet, inte anmält förändringar i den dagliga livsföringen som t.ex. deltagande i utbildning eller daglig verksamhet där huvudmannen har ett ansvar för att tillgodose brukarens stödbehov.

Att vara uppmärksam på oförklarliga avvikelser i tidsredovisningar och/eller räkningar är det huvudsakliga sätt på vilket Försäkringskassans handläggare kan upptäcka om assistansersättningen utnyttjas på ett felaktigt sätt, fram till dess att en tvåårsomprövning genomförs. Andra sätt på vilket felaktigheter kan upptäckas är om myndigheten får information från en privatperson eller en annan myndighet, en s.k. impuls.

Misstankar om felaktigheter i tidsredovisningar följs inte alltid upp

En klar majoritet (82 %) av Försäkringskassans handläggare har i något eller några fall misstänkt att oriktiga uppgifter har lämnats i tidredovisningar och/eller räkningar under år 2010. Det är även relativt vanligt att handläggare har valt att låta bli att följa upp en sådan misstanke i enlighet med interna riktlinjer. Som förklaringar till detta anges bl.a. en pressad arbetssituation, att misstanken inte är tillräcklig för att leda till några åtgärder från Försäkringskassan och oklarheter kring vad Försäkringskassan kan göra för att utreda misstankar närmare. Uppföljningar av detta slag upplevs inte heller vara prioriterade av handläggarnas närmaste chefer. Statskontoret *föreslår* att Försäkringskassan ser över de tidsramar som anges för efterkontroll i processbeskrivningen för assistansersättning. Processbeskrivningen bör revideras med utgångspunkt i denna översyn.

Försäkringskassan har särskilda kontrollutredare som ska genomföra utredningar vid misstanke om att felaktiga utbetalningar sker som en följd av oriktiga uppgifter från en brukare. Statskontoret anser att det är viktigt att handläggarna, i större utsträckning än i dag, för vidare misstankar om fel i räkningar och tidrapporter till kontrollutredare.

Försäkringskassans styrning av kontrollarbetet

Statskontoret kan konstatera att Försäkringskassan vidtar olika åtgärder för att förbättra efterkontrollen av assistansersättning. Exempel på detta är att myndigheten har utfärdat ett direktiv om att tvåårsomprövningar ska genomföras för alla ärenden, planer på att revidera utbildningen om utbetalningar av assistansersättning. Försäkringskassan avser även att göra en översyn av processbeskrivningen för assistansersättningsärenden, där arbetsmomenten vid utbetalningar av förmånen beskrivs. Vidare genomförs ett omfattande kontrollprojekt som syftar till att upptäcka felaktiga utbetalningar av assistansersättning. Dataanalyser av utbetalningar av förmånen i hela landet genomförs och ett trettiotal kontrollutredare har utbildats för att kunna granska de assistansersättningsärenden som väljs ut genom dataanalyserna.

Försäkringskassan överväger att organisationsmässigt koncentrera kontroller av tidredovisningar och räkningar samt utbetalningar av assistansersättning. Statskontoret bedömer att detta ger förutsättningar för en effektivare handläggning av utbetalningar av assistansersättning

och förbättrade kontrollmöjligheter. Statskontoret *föreslår* därför att Försäkringskassan ska koncentrera kontrollerna av tidredovisningar och räkningar samt hanteringen av utbetalningar av assistansersättning.

Försäkringskassans möjlighet att kontrollera hur assistansersättningen används försvåras av det faktum att myndigheten beslutat om att ge ca 40 procent av brukarna undantag från kravet på att lämna in tidsredovisning som underlag för utbetalningen av assistansersättningen. Myndigheten överväger dock att avskaffa möjligheten för brukare att få undantag från att lämna in tidredovisning till myndigheten. Statskontoret anser att detta skulle förbättra förutsättningarna för en effektiv efterkontroll, varför Statskontoret *föreslår* att möjligheten att ge brukarna undantag från tidredovisningar avskaffas.

Tvåårsomprövningar

Tvåårsomprövningar av assistansersättningen har länge varit nedprioriterade inom Försäkringskassan. Statskontorets utredning visar att det är viktigt att tvåårsomprövningar genomförs, i enlighet med vad lagstiftningen anger. Det är ofta det enda sättet att uppmärksamma ett förändrat stödbehov.

Det förekommer olika rutiner vid Försäkringskassans lokala försäkringscenter vad gäller hembesök och inhämtande av medicinska underlag i samband med tvåårsomprövningar. Statskontoret bedömer att det finns ett behov av tydligare riktlinjer kring hur tvåårsomprövningarna ska ske. Statskontoret *föreslår* därför att Försäkringskassan i sin vägledning ska tydliggöra vilka rutiner som ska tillämpas vad gäller mötesformer vid tvåårsomprövningar samt i vilka situationer nya medicinska underlag ska inhämtas.

Bättre information om assistansersättningens

Det förekommer att brukare och anhöriga har felaktiga förväntningar på vilket stöd som ryms inom ramen för personlig assistans, vilket försvårar Försäkringskassan handläggning. Statskontoret *föreslår* att Försäkringskassan utarbetar en strategi för hur information om assistansersättningens villkor ska förmedlas till personer som ansöker om assistansersättning, de assistansberättigade samt ombud och gode män för assistansberättigade. Informationen bör bl.a. avse vilka grundvillkoren är för att erhålla rätten till assistansersättning samt vilka skyl-

digheter och rättigheter för assistansberättigade rätten till assistansersättning medför.

Samverkan med andra myndigheter

Risk att ekonomisk misskötsel hos anordnare inte upptäcks

Socialstyrelsen ansvarar sedan den 1 januari år 2011 för tillståndsgivning och tillsyn av anordnare av personlig assistans. Till skillnad från Försäkringskassan har Socialstyrelsen därmed en direkt relation till anordnare av personlig assistans. Anordnare som misskött sin verksamhet ur ett ekonomiskt hänseende beviljas inte tillstånd att utföra personlig assistans. Tillstånd att bedriva assistansverksamhet gäller tillsvidare.

Socialstyrelsens tillsyn över assistansanordnare kommer att inriktas mot kvalitet och säkerhet i utförandet av personlig assistans. Tillsynen inriktas inte på att upptäcka ekonomisk misskötsel. Försäkringskassans möjligheter att upptäcka om assistansersättning missbrukas kommer därmed inte att förbättras i någon större utsträckning som en följd av Socialstyrelsens tillsynsansvar för personlig assistans.

Nya former för samverkan med polisen i Hallands län

Ett nära samarbete mellan Försäkringskassan och polismyndigheterna är viktigt för att motverka felaktiga utbetalningar av assistansersättning. Detta beror bl.a. på att polisen har tillgång till utredningsmetoder som Försäkringskassan inte har möjlighet att använda sig av. Statskontoret bedömer att det är viktigt att samverkansformerna mellan Försäkringskassan och polisen fortsätter att utvecklas. Ett exempel på ett län där Försäkringskassan och polismyndigheten har utvecklat en särskild modell för samverkan är Hallands län. Statskontoret anser att denna s.k. Hallandsmodell bör följas upp för att eventuellt kunna ligga till grund för en utvecklade samverkansformer mellan Försäkringskassan och polisen i fler län.

Slutsatser och förslag utvecklas mer utförligt i kapitel 6.

1 Inledning

Personlig assistans är ett personligt utformat stöd riktat till personer med omfattande funktionsnedsättning. För den som behöver assistans mindre än 20 timmar per vecka bär kommunen hela det ekonomiska ansvaret. Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), innehåller bestämmelser om olika insatser för särskilt stöd och service åt personer med funktionsnedsättning, däribland även personlig assistans. Personer som är i behov av personlig assistans för sina grundläggande behov i mer än 20 timmar i veckan har rätt till statlig assistansersättning enligt Socialförsäkringsbalken (2010:110).²

Kommunerna fattar beslut om den enskilde är berättigad till personlig assistans enligt LSS, medan Försäkringskassan beslutar om statlig assistansersättning. Även i de fall Försäkringskassans har beslutsansvaret har kommunen ett ekonomiskt ansvar för de 20 första assistanstimmarna. Ersättning för assistans lämnas för köp av personlig assistans eller för kostnader för personliga assistenter. Den assistansberättigade kan välja mellan att låta assistansen organiseras av sin kommun, ett kooperativ, ett företag eller annan enskild verksamhet, alternativt själv vara arbetsgivare åt sina assistenter.

1.1 Statskontorets uppdrag

I november år 2010 gav regeringen i uppdrag till Statskontoret att kartlägga och analysera kontrollen av användningen av assistansersättning samt lämna förslag som syftar till att stärka säkerheten i utbetalningarna av den. Uppdraget avser Försäkringskassans administration av ersättningen.

Uppdraget består av två delar. I den första delen ingår att beskriva hur den interna styrningen och kontrollen inom Försäkringskassan är utformad med avseende på utbetalningar av assistansersättning. Denna del av uppdraget gäller beskrivning av myndighetens styrning och organisation av arbetet, rutiner och hantering av risker. Riskhanteringen

² Socialförsäkringsbalken (2010:110) trädde i kraft den 1 januari 2011. Innan dess reglerades den statliga assistansersättningen i lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS).

inkluderar såväl risker för interna oegentligheter som risker som gäller brukare som utnyttjar förmånen felaktigt. I uppdraget ingår att bedöma ändamålsenligheten i Försäkringskassans interna styrning och kontroll och redovisa eventuella problem.

I den andra delen av uppdraget ska Statskontoret, utifrån den tidigare nämnda beskrivningen, analysera hur efterkontrollen av användningen av assistansersättning fungerar i praktiken. Statskontoret ska bedöma ändamålsenligheten i denna kontroll och redovisa eventuella problem samt analysera förutsättningarna för Försäkringskassan att utföra en ändamålsenlig kontroll. I uppdraget ingår vidare att lämna konkreta förslag till hur de problem som konstaterats kan begränsas samt hur förutsättningarna för en ändamålsenlig kontroll kan förbättras.

Flera aktörer är delaktiga i ett beslut om assistansersättning. En förutsättning för att Försäkringskassans beslut ska bli korrekt är, förutom en korrekt handläggning hos myndigheten, att berörda aktörer agerar på avsett sätt och förser Försäkringskassan med korrekta underlag. Statskontoret har även i uppdrag att belysa dessa aktörers roll i arbetet med att uppnå ökad säkerhet i utbetalningarna. Statskontorets uppdrag framgår närmare av bilaga 1 i denna rapport.

1.2 Intern styrning och kontroll

Av förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll framgår att begreppet intern styrning och kontroll avser den process som syftar till att myndigheter med rimlig säkerhet fullgör de krav som framgår av 3 § myndighetsförordningen (2007:515). Denna paragraf i myndighetsförordningen föreskriver, i sin tur, att en myndighets ledning ansvarar inför regeringen för att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushåller väl med statens medel.

En myndighets interna styrning och kontroll avser därmed en mer omfattande verksamhet än enbart arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. I denna rapport behandlas dock Försäkringskassans interna styrning och kontroll i den del den berör myndighetens styrning och organisation av arbetet med utbetalningar

av assistansersättning samt myndighetens rutiner och hantering av risker i samband med handläggningen av assistansersättning. Det är också så begreppet är uttryckt i uppdraget till Statskontoret (se bilaga 1).

1.3 Utgångspunkt i konkreta risker

Statskontoret har i tidigare utredningar av bl.a. Försäkringskassans interna styrning och kontroll vad gäller felaktiga utbetalningar kunnat konstatera att det inte räcker med att undersöka om en myndighet har en strukturerad process för den interna styrningen och kontrollen. Det är först när konkreta risker för felaktiga utbetalningar granskas som det är möjligt att värdera om den interna styrningen och kontrollen har avsedd effekt på verksamheten. För att en myndighet ska undvika, minimera eller upptäcka felaktiga utbetalningar räcker det alltså inte med att processkraven i förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll är uppfyllda. Statskontoret har konstaterat att det nödvändiga arbetet för att förhindra felaktiga utbetalningar inte bara involverar några få anställda, utan arbetet med att kontrollera olika uppgifter startar redan hos handläggarna närmast kärnverksamheten.³ Dessa utgångspunkter utgör även grunden i denna utredning.

1.4 Metod och tillvägagångssätt

Regeringens uppdrag till Statskontoret består, som tidigare nämnts, av två delar och ett antal delfrågor. Frågorna i uppdraget kräver olika metodologiska tillvägagångssätt. I följande avsnitt beskrivs utredningens olika moment.

1.4.1 Seminarium i syfte att identifiera risker

För att analysera hur handläggningen av assistansersättning fungerar i praktiken samt för att kunna bedöma ändamålsenligheten i efterkontrollen av användningen av förmånen har vi utgått ifrån konkreta omständigheter som kan leda till att inte rätt ersättning betalas ut (i

³ Statskontoret 2011 Om offentlig sektor, *Fångar FISKEN* fel? Betydelsen av intern styrning och kontroll för att motverka felaktiga utbetalningar.*

fortsättningen används endast begreppet ”risker”).⁴ Riskerna har varit föremål för diskussion vid ett seminarium som anordnades av Statskontoret i januari år 2011. Syftet med seminariet var att, utifrån en lista över ett större antal risker, identifiera ett mindre antal risker som anses vara de mest aktuella och vanligast förekommande.

Utifrån resultatet av diskussionerna från seminariet identifierade vi därefter ett antal risker som de mest relevanta. Riskerna framgår av figur 1 nedan. De är sorterade efter fel som antingen kan förekomma när rätten till assistansersättning beviljas eller fel som kan uppstå efter att ersättning har beviljats av Försäkringskassan. Vidare är riskerna uppdelade efter fel som uppkommer i Försäkringskassans handläggning (interna risker) eller om de är beroende på externa parter (externa risker).

⁴ Informationen om riskerna har hämtats från LSS-kommitténs betänkande *Möjlighet att leva som andra* (SOU 2008:77), FUT-delegationens rapporter om felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen *Varför blir det fel? Orsaker till felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen* (rapport 5, maj 2007) och *Vad kostar felen? Omfattning av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen* (rapport 7, november 2007) samt Försäkringskassans rapport *Regionala skillnader i assistansersättningen* (Dnr 59566-2007).

Figur 1 Risker för felaktiga utbetalningar av assistansersättning.

	Fel i samband med att ersättning beviljas	Fel som kan uppstå efter att ersättning beviljats
Fel i handläggningen	<ul style="list-style-type: none"> - Handläggaren brister i bedömning av funktionsnedsättning och behov av stöd. - Handläggaren begår medvetna fel i handläggningen. - Försäkringskassan beviljar assistansersättning trots att den sökande har behov som ska tillgodoses inom ramen annan verksamhet. 	<ul style="list-style-type: none"> - Omprövning av rätten till assistansersättning sker inte.
Fel från extern part	<ul style="list-style-type: none"> - Den sökande eller ombud för den sökande överdriver funktionsnedsättning och hjälpbehov. - Medicinska underlag innehåller felaktigheter som leder till att stödbehovet bedöms vara större än det egentligen är. 	<ul style="list-style-type: none"> - Assistansanordnare och/eller brukare uppger fel i tidredovisning och räkningar. - Ändrade förhållanden som kan påverka ersättningen anmäls inte till Försäkringskassan.

1.4.2 Utredningsarbetet

Beskrivningen av hur den interna styrningen och kontrollen inom Försäkringskassan är utformad med avseende på utbetalningar av assistansersättning och efterkontrollen av förmånen baseras till stor del på studier av centrala styrdokument och intervjuer på central och lokal nivå inom Försäkringskassan. Intervjuerna genomfördes under perioden mellan november år 2010 och april år 2011 och omfattade, utöver representanter för Försäkringskassans huvudkontor, handläggare på myndighetens lokala försäkringscenter (LFC) och kommunen i fem kommuner.⁵ Urvalet av kommuner gjordes med hänsyn till:

⁵ Intervjuerna genomfördes i Örebro, Gävle, Gällivare, Halmstad och Stockholm.

- geografisk spridning,
- spridning i genomsnittligt antal beviljade assistanstimmar, samt
- spridning vad avser förändring av genomsnittligt antal beviljade assistanstimmar sedan år 2003.

Statskontoret har även genomfört en enkätundersökning som riktades till handläggare av assistansersättningsärenden vid Försäkringskassans samtliga LFC. Enkäten sändes ut till totalt 148 personliga handläggare, vilket i princip motsvarar en totalundersökning av populationen. 119 handläggare svarade på enkäten, vilket utgör en svarsfrekvens på 86 procent.

Kompletterande intervjuer har genomförts med representanter för Försäkringskassans huvudkontor, Socialstyrelsen och Polismyndigheten i Hallands län.

Under våren år 2011 arrangerade vi tre seminarier. Som nämndes tidigare hölls det första seminariet i januari år 2011 och syftade till att identifiera och diskutera risker för att inte rätt ersättning betalas ut. Vid seminariet deltog representanter för Försäkringskassan, Sveriges kommuner och landsting, Skatteverket, Polismyndigheten i Hallands län, Sveriges läkarförbund, Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), branschorganisationer för assistansanordnare, samt Intressegruppen för assistansberättigade (IfA).

I april år 2011 genomfördes ett uppföljande seminarium. Under detta seminarium presenterades utredningsarbetets preliminära resultat och deltagarna gavs möjlighet att diskutera dessa. Vid seminariet deltog representanter för Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Skatteverket, Sveriges kommuner och landsting, Inspektionen för socialförsäkringen, riksföreningen Jämlikhet Assistans och Gemenskap (JAG), Intressegruppen för assistansberättigade samt branschorganisationer för assistansanordnare.

Statskontoret arrangerade ytterligare ett seminarium i maj där våra preliminära iakttagelser presenterades. Vid seminariet medverkade representanter för Stiftarna av Independent Living i Sverige (Stil), Lika Unika samt Handikappförbunden.

1.4.3 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Uppdraget har genomförts av en projektgrupp bestående av Nejra Milisic (projektledare) och Johan Wockelberg Hedlund.

Arbetet har följts av en intern referensgrupp vid Statskontoret. Försäkringskassan och Socialstyrelsen har haft möjlighet att faktagranska rapporten. Vidare har de tre seminarier som Statskontoret har genomfört inom ramen för denna utredning fungerat som forum för samråd och kvalitetssäkring av uppdraget.

I regeringens uppdrag till Statskontoret har även ingått att samråda med Försäkringskassan, Inspektionen för socialförsäkringen, Skatteverket samt Sveriges Kommuner och landsting. Representanter för ovan nämnda organisationer har medverkat vid de två förstnämnda seminarierna. Vidare har enskilda möten hållits med representanter för dessa organisationer. Statskontoret har även haft i uppdrag att samråda med Ekonomistyrningsverket, i de delar som gäller den ekonomiska administrativa hanteringen av utbetalningarna av assistansersättning. Ekonomistyrningsverket har lämnat synpunkter på Statskontorets förslag som berör dessa frågor.

1.5 Begrepp

I rapporten används begreppen *assistansberättigade*, *försäkrade* och *brukare* som synonymer. Begreppen avser de personer som har ansökt om och fått rätt till assistansersättning. Termen *sökande* betecknar de personer som ansöker om assistansersättning, men ännu inte har beviljats rätten till förmånen.

Vad gäller begrepp som betecknar olika typer av anordnare av personlig assistans används begreppen *assistansanordnare*, *privata företag*, *privata anordnare* och *anordnare* som synonymer.

De personer som handlägger assistansersättning vid Försäkringskassan benämns alternerande Försäkringskassans *handläggare* eller *personliga handläggare* (i enlighet med den myndighetsinterna begreppsanvändningen).

1.6 Rapportens disposition

I *kapitel 2* redovisas en kortfattad genomgång av bl.a. bakgrunden till assistansreformen samt hur omfattningen av förmånen har utvecklats sedan den tillkom i mitten av 1990-talet. I kapitlet redovisas även kommunernas ansvar på området och regeringens styrning på området. *Kapitel 3* belyser ramarna för Försäkringskassans interna styrning och kontroll av assistansersättningen. Kapitlet beskriver bl.a. myndighetens organisation av ärendehandläggningen, hur handläggningen av assistansersättning går till samt Försäkringskassans interna riktlinjer. I *kapitel 4* analyseras Försäkringskassans interna styrning och kontroll i samband med beviljande av assistansersättning. Detta kapitel tar därmed fasta på processen att bevilja en ny ansökan om assistansersättning. I *kapitel 5* analyseras Försäkringskassans arbete med efterkontroller av assistansersättning. Fokus i kapitlet ligger därmed på kontroller av användningen av assistansersättning i samband de kontinuerliga utbetalningarna av förmånen. Statskontorets slutsatser och förslag presenteras slutligen i *kapitel 6*.

Till rapporten bifogas följande bilagor:

Bilaga 1 – Statskontorets uppdrag

Bilaga 2 – Resultat från enkät om handläggning av assistansersättning

Bilaga 3 – Kontaktlista

Bilaga 4 – Referensförteckning

2 Assistansersättning

2.1 Personlig assistans – vad är det?

Statlig assistansersättning är en ersättning till den som på grund av en funktionsnedsättning har behov av personlig assistans. Med personlig assistans menas ett personligt utformat stöd som ges i olika situationer av ett begränsat antal personer.

En person har rätt att få assistansersättning från Försäkringskassan om han eller hon:

- tillhör den personkrets⁶ som omfattas av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS),
- har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov mer än 20 timmar i veckan,
- inte bor i gruppbostad eller vårdas på en institution som tillhör eller drivs med bidrag från staten, en kommun eller ett landsting,
- inte har fyllt 65 år.⁷

Assistansersättning lämnas endast under förutsättning att den används för köp av personlig assistans eller för kostnader för personliga assistenter. Assistansersättning betalas ut till den försäkrade och det är den försäkrade som beslutar vem som ska utföra assistansen.

Kommunerna fattar beslut om den enskilde är berättigad till personlig assistans enligt LSS, medan Försäkringskassan beslutar om statlig assistansersättning i enlighet med socialförsäkringsbalken (2010:110). Även för den som beviljats statlig assistansersättning av Försäkringskassan ansvarar kommunen för att ersätta kostnaderna för de första 20 assistanstimmarna per vecka.

Assistansersättningen utgår med ett schablonbelopp per timme beviljad assistans till den ersättningsberättigade. Denne kan välja mellan att låta

⁶ Se avsnitt 4.3.2 Bedömning av personkretstillhörighet.

⁷ Däremot kan den enskilde få behålla ersättningen efter sin 65-årsdag. Antalet assistanstimmar får dock inte utökas efter det att personen fyllt 65 år.

assistansen organiseras av kommunen, ett kooperativ, ett företag eller annan enskild verksamhet, alternativt att själv vara arbetsgivare åt sina assistenter.

2.1.1 Assistansens omfattning

Personlig assistans ska främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för de personer som omfattas av LSS. Målet ska vara att den enskilde får möjlighet att leva som andra.

Som underlag för beslut om hur många timmars assistansersättning en brukare har rätt till görs en behovsbedömning. I bedömningen ingår att utreda den sökandes uppfattning av sitt behov av personlig assistans och dess omfattning. Försäkringskassan tar ställning till behovet och i vilken utsträckning behovet berättigar till assistansersättning.

Enligt Försäkringskassans vägledning för handläggning av assistansersättningsärenden⁸ ingår följande steg i bedömningen av hur många timmar som ska beviljas för personlig assistans: Först bedöms behovet av personlig assistans för grundläggande behov. Överstiger detta behov 20 timmar per vecka kan den sökande även ha rätt till personlig assistans för andra personliga behov som inte tillgodoses på annat sätt.

Till grundläggande behov räknas behov av hjälp med personlig hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra samt behov av annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade.

Till andra personliga hjälpbehov som inte tillgodoses på annat sätt räknas t.ex. assistans i samband med träning, arbete eller studier. Det kan också vara behov av assistans för att sköta sitt hem, utföra sina fritidsintressen eller annat som leder till att personen kan leva ett liv så likt andra som möjligt.⁹

⁸ Försäkringskassan Vägledning 2003:6 Version 7 *Assistansersättning*.

⁹ Proposition 1992/93:159 *om stöd och service till vissa funktionshindrade*.

2.1.2 Bestämmelser och rekommendationer om assistansersättning

Rätten till assistansersättning regleras i Lagen (1993:287) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och socialförsäkringsbalken (2010:110). I LSS anges bl.a. mål och inriktning för de insatser som regleras i lagen, vilka personkretsgrupper som har rätt till personlig assistans, krav på tillstånd och anmälningsplikt för den som bedriver personlig assistans samt Socialstyrelsens ansvar för tillsyn över personlig assistans. I socialförsäkringsbalkens kapitel 51 finns bl.a. bestämmelser om beräkning av assistansersättning, utbetalning av assistansersättning och återbetalning av assistansersättning.

Lagstiftningen kompletteras av förordningen (1993:1091) om assistansersättning. Såväl det tidigare Riksförsäkringsverket som Socialstyrelsen har även utfärdat föreskrifter och allmänna råd på området. Försäkringskassans handläggning av assistansersättningsärenden utgår också från beslut som domstolar fattat om hur regelverket ska tolkas.

2.2 Assistansersättning – en rättighetslagstiftning

2.2.1 Bakgrund till assistansreformen

Utvecklingen av personlig assistans i Sverige tog intryck av independent living rörelsen i USA, som startades på 1960-talet av personer med omfattande funktionsnedsättningar. I Sverige utvecklades personlig assistans genom kooperativ och i kommunal verksamhet.¹⁰

Under 1980-talet växte personlig assistans inom många kommuner fram som en insats inom socialtjänsten. Denna form av personligt utformat stöd fanns dock inte tillgänglig i samtliga kommuner, vilket skapade lokala olikheter i stödet till personer med likvärdiga behov.

¹⁰ SOU 2008:77 *Möjlighet att leva som andra, Ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning.*

I slutet av 1980-talet tillsattes Handikapputredningen. Utredningen visade bl.a. att människor med stora funktionsnedsättningar hade små möjligheter att bestämma över sin egen livssituation och att de hade sämre livsvillkor än befolkningen i övrigt. För att ge samma möjligheter till personlig assistans och för att förbättra självbestämmandet, inflytandet, valfriheten och kontinuiteten i stödet till vissa personer med funktionsnedsättningar, föreslog utredningen år 1992 en lagfäst rätt i lagen om stöd till service till vissa funktionshindrade (LSS) till biträde av personlig assistent. Stödet skulle utnyttjas av personer som till följd av omfattande funktionsnedsättningar hade betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande stödbehov.¹¹

Handikapputredningen låg till grund för den handikappreform som regeringen lade fram för riksdagen år 1993. I propositionen betonade regeringen att livsvillkoren för personer med funktionsnedsättningar måste jämföras med villkoren för dem som inte har någon funktionsnedsättning. Politiken behövde därför reformeras och situationen för personer med svåra funktionsnedsättningar förbättras.¹²

I och med regeringens förslag skulle den enskilde få större möjlighet till ett självständigt och oberoende liv och till att delta mer aktivt i samhällslivet. Därför skulle vissa grupper av personer med funktionsnedsättningar ha lagstadgade rättigheter till hjälpinsatser som staten skulle finansiera.¹³ Den nya handikappolitiken resulterade i två lagförslag som regeringen lade fram för riksdagen år 1993, nämligen lagen om stöd till service till vissa funktionshindrade (LSS) och lagen om assistansersättning (LASS). Både LSS och LASS utformades som s.k. rättighetslagar. LASS har ersatts av socialförsäkringsbalken.

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 utbe-

¹¹ SOU 1991:46 *Handikapp, välfärd, rättvisa*.

¹² Proposition 1992/93:159 *om stöd och service till vissa funktionshindrade*.

¹³ *Ibid.*

talning, 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 har legat till grund två propositioner på området. I februari 2008 presenterade regeringen propositionen Kostnader för personlig assistans (prop. 2007/08:61). I enlighet med propositionen gjordes ändringar i LASS bl.a. 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. 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.

Den 1 januari 2011 trädde nya regler i kraft med utgångspunkt i regeringens proposition Personlig assistans och andra insatser – åtgärder för ökad kvalitet och trygghet. De nya reglerna innebar bl.a. 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. En assistansberättigad som är arbetsgivare åt sina assistenter är skyldig att göra en anmälan till Socialstyrelsen.

2.2.2 Rättighetslagstiftningens implikationer

Rättighetslagar innehåller definierade och för enskilda personer utkrävbara förmåner. Rätten till dessa förmåner är avhängig av om det föreligger vissa i lagen angivna förutsättningar. Den person som söker en förmån ska därmed uppfylla vissa kriterier för att kunna nyttja förmånen.

Det finns ingen exakt definition av vad som är en rättighetslag eller hur entydiga rättigheterna ska vara. Att en lag är formulerad som en rättighetslag innebär dock att den enskildes behov ska vara avgörande för

insatsen och att resursbrist inte kan vara en grund för avslag. Enskilda som anser att deras behov inte har blivit tillgodosedda kan vidare överklaga beslut. Överklagande sker i form av förvaltningsbesvär, vilket innebär att en högre instans prövar såväl beslutets giltighet som dess lämplighet. Detta ger den enskilde en starkare ställning än i samband med traditionell välfärdspolitik (som t.ex. barnomsorg, hemtjänst, sjukvård) där det i högre grad är tillgången på resurser som avgör vilken service medborgarna får.¹⁴

Lagstiftningen på området personlig assistans har medfört att personer med funktionsnedsättningar har kunnat ta tillvara sina rättigheter i större utsträckning. Samtidigt har utformningen av lagstiftningen visat sig leda till svårigheter i hur lagstiftningen ska tolkas. Tidigare utredningar har t.ex. lyft fram det faktum att Försäkringskassans tolkning och tillämpning av lagstiftningen skiljer sig åt i olika delar av landet. Otydligheterna i lagstiftningen är tydliga även på domstolsnivå, då sammanställningar av överklaganden och ändringar i länsrätter och kammarrätter visar på att det inte finns någon enhetlig praxis i bedömningen av assistansersättningsärenden.¹⁵

2.2.3 Antal brukare och beviljade timmar ökar

Antalet personer med assistansersättning, liksom genomsnittligt antal beviljade timmar, har ökat för varje år sedan ersättningen infördes år 1994. Antalet ersättningsberättigade personer har ökat från drygt 6 000 till 16 000 under perioden 1994–2010.

Förutom dem som beviljats assistansersättning från Försäkringskassan finns det ytterligare personer som beviljas assistans enligt LSS. Enligt Socialstyrelsens statistik var knappt 3 400 personer beviljade personlig assistans enligt LSS år 2009.¹⁶

Genomsnittligt antal beviljade timmar ökar

Under perioden 1994–2010 ökade det genomsnittliga antalet beviljade timmar per vecka från 66 till 113 timmar. Kostnaderna har ökat från ca

¹⁴ Ibid.

¹⁵ SOU 2008:77 *Möjlighet att leva som andra, Ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning* och Riksrevisionen RiR 2004:3 *Personlig assistans till funktionshindrade*.

¹⁶ Socialstyrelsens webbplats www.socialstyrelsen.se.

4 miljarder kronor år 1995 till ca 22 miljarder kronor år 2009.¹⁷ Staten svarade för knappt 18 miljarder av kostnaderna för assistansersättning år 2009 och kommunerna för de resterande 4 miljarder kronorna. I Försäkringskassans budgetunderlag 2012–2014 redovisas en prognos om att kostnaderna för den statliga assistansersättningen kommer att öka från 21 miljarder kronor år 2012 till 24 miljarder kronor år 2014.

Assistansersättningens fördelning på olika grupper

Av dem som var beviljade assistansersättning i december år 2010 var 53 procent män och 47 procent kvinnor. Det genomsnittliga antalet beslutade assistanstimmar per brukare var 113 timmar per vecka (112 för kvinnor och 114 för män).¹⁸ 55 procent tillhörde personkretsgrupp 3 och 37 procent tillhörde personkretsgrupp 1. Resterande fem procent tillhörde personkretsgrupp 2. De tre personkretsgrupperna beskrivs i avsnitt 4.3.2.

Barn under 15 år utgjorde 13 procent av dem som beviljats assistans i december år 2010. Totalt var 30 procent av brukarna under 25 år, 30 procent var i åldersintervallet 26–49 år och 40 procent var 50 år eller äldre.

Regionala variationer

Andelen assistansberättigade i befolkningen varierar mellan olika län. Andelen assistansberättigade i befolkningen var år 2010 högst i Norrbottens och Södermanlands län där ungefär 300 av 100 000 i befolkningen (0,3 %) beviljats assistansersättning. Lägst andel assistansberättigade fanns i Uppsala och Stockholms län där 140 av 100 000 i befolkningen (0,14 %) beviljats assistans. I landet som helhet var 170 av 100 000 i befolkningen (0,17 %) beviljade personlig assistans.

Även när det gäller antalet beviljade timmar finns det betydande variationer mellan länen. Statistik för år 2009 visar att Gotlands län låg högst i landet med i genomsnitt 124 timmar per vecka, medan Örebro län låg lägst med i genomsnitt 94 timmar per vecka.¹⁹ Det finns inga

¹⁷ Proposition 2009/10:176 *Personlig assistans och andra insatser – åtgärder för ökad kvalitet och trygghet*.

¹⁸ Försäkringskassans webbplats www.forsakringskassan.se.

¹⁹ Proposition 2009/10:176 *Personlig assistans och andra insatser – åtgärder för ökad kvalitet och trygghet*.

studier som visar att det finns några motsvarande skillnader mellan befolkningens behov av personlig assistans i olika län.

2.2.4 Personliga assistenter och assistansanordnare

Personliga assistenter är, enligt LSS-kommittén, en ny yrkesgrupp som blivit en av de större inom det sociala området. Antalet personliga assistenter vid ett visst tillfälle under perioden 2006–2007 uppskattades till omkring 70 000, varav ungefär 40 000 var anställda av kommunerna och 30 000 av enskilda assistansanordnare. Antalet personer som arbetat som personlig assistent under ett helt år under perioden uppskattades till 85 000–90 000 personer. Kommittén uppskattade att en fjärdedel av assistenterna var anhöriga till brukaren.²⁰

Av Försäkringskassans statistik över hur assistansen organiseras framgår det att i december år 2010 hade 45 procent av brukarna valt att låta kommunen utföra assistansen, 11 procent hade valt ett brukarkooperativ, 42 procent ett företag eller annan serviceorganisation och 3 procent hade valt att själva vara arbetsgivare åt sina assistenter.

I tabellen nedan visas en jämförelse av hur assistansen organiserades år 1999 och år 2010. Det framgår att det har blivit vanligare att brukare väljer att företag eller annan serviceorganisation ska utföra assistansen. Antalet brukare som valde denna utförandeform ökade från 1 500 brukare år 1999 till 6 680 brukare år 2010. Det motsvarar en ökning med 350 procent. Kommunerna utförde assistans åt drygt 7 000 brukare år 2010 vilket är en ökning med ca 1 000 brukare jämfört med år 1999. Andelsmässigt har den assistans som utförs av kommunala utförare minskat från att 66 % av alla brukare valde kommunen som utförare år 1999 till att 45 % av brukarna valde kommunen som utförare år 2010. Det har inte skett några stora förändringar mellan år 1999 och år 2010 när det gäller andelen brukare som väljer brukarkooperativ eller att själva vara arbetsgivare åt sina assistenter.

²⁰ SOU 2008:77 *Möjlighet att leva som andra, Ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning.*

Tabell 1 Brukarnas val av utförare år 1999 och år 2010

	1999 (antal)	1999 (%)	2010 (antal)	2010 (%)
Kommun	5990	66	7190	45
Annan serviceorganisation	1500	16	6680	42
Brukarkooperativ	1290	14	1690	11
Egen	270	3	430	3

Källa: Försäkringskassan

2.3 Kommunernas ansvar

Som framgått ovan ansvarar kommunerna för personlig assistans enligt LSS för de personer som har behov av assistans upp till 20 timmar i veckan. Kommunernas socialnämnder beslutar om rätten till assistans och betalar ut ersättning eller ger biträde i form av personlig assistans. Även i de fall där den assistansberättigade har mer omfattande behov av assistans finansierar kommunen de första 20 assistanstimmarna i veckan. Det finns därmed ett dubbelt huvudmannaskap på området personlig assistans, där ansvaret delas mellan kommuner och staten, via Försäkringskassan.

2.3.1 Kommunernas basansvar

Kommunerna har ett s.k. basansvar för utförandet av personlig assistans. Detta basansvar innebär bl.a. att kommunen är skyldig att, på den enskildes begäran, utreda behoven och efter bedömning fatta beslut om rätt till personlig assistans enligt LSS. Kommunen ansvarar för att ordna och bekosta assistans när den sökandes grundläggande behov överstiger 20 timmar i veckan, i avvaktan på Försäkringskassans beslut. Vidare ansvarar kommunen för att tillgodose behov av assistans som tillfälligt uppstår utöver vad som beräknats som assistansersättning, t.ex. vid semesterresa. Kommunen ska även, på den enskildes begäran, gripa in om assistenter anställda av den enskilde eller annan assistansanordnare tillfälligtvis inte kan utföra arbetet, t.ex. på grund av sjukdom. I basansvaret ingår vidare att bistå dem som själva är arbetsgivare åt sina assistenter med råd och stöd i arbetsgivarrollen.²¹

²¹ Riksrevisionen RiR 2004:3 *Personlig assistans till funktionshindrade*.

2.3.2 Ekonomiska förutsättningar

Riksrevisionen uppmärksammade år 2004 i granskningen Personlig assistans till funktionshindrade det faktum att privata företag har möjlighet att välja fritt i kundkretsen av assistansberättigade personer. Enligt granskningen förekommer det att företag väljer att inte åta sig att utföra assistans som innebär en hög genomsnittlig kostnad. Systemet med schablonersättning gör att företag kan utnyttja assistansersättningen så att den ger god vinst till företaget. Kommunerna har däremot inte rätt att neka en brukare som vill att kommunen ska utföra deras assistans.²²

Schablonersättningen bygger på ett beräknat genomsnitt av olika kostnader. Den genomsnittliga kostnaden för olika brukares assistans varierar t.ex. beroende på i vilken utsträckning assistenterna arbetar på obekväma arbetstider. För kommunala anordnare innebär låga kostnader för en brukare ett överskott som kan användas till att täcka högre kostnader för en annan brukare. I och med att privata företag har möjlighet att välja kunder med mindre behov av assistans har företagen därigenom möjlighet att maximera sina vinster, i och med att schablonersättningen i varje enskilt fall inte behöver utnyttjas fullt ut.²³ Kommunernas basansvar innebär att en kommun kan få ansvar för att utföra assistans under kvällar och nätter, om en privat anordnare inte kan ordna assistans under obekväm arbetstid.²⁴

2.4 Regeringens initiativ för bättre tillämpning av regelverket

Efter det att LSS-kommittén avslutade sitt arbete har regeringen, förutom att lämna förslag på ändrad lagstiftning till riksdagen, även tagit andra initiativ för att utveckla tillämpningen av regelverket för assistansersättningen.

²² Ibid.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

2.4.1 Regeringens styrning av Försäkringskassan

Försäkringskassan har under de senaste åren i sitt regleringsbrev fått flera uppdrag som rört myndighetens interna arbete. Det har bl.a. handlat om säkerställande av korrekta utbetalningar, att integrera och automatisera kontroller i handläggningen samt att redovisa och kommentera verksamhetens resultat gällande den instruktionsreglerade uppgiften att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott.²⁵

I 2008 års instruktion för Försäkringskassan angav regeringen att myndigheten ska ”stävja bidragsbrott och motverka felaktiga utbetalningar”.²⁶ I myndighetens instruktion för år 2010 hade denna formulering skärpts, då det angavs att Försäkringskassan skulle ”säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott”.²⁷ Flera uppdrag att samverka med andra myndigheter har även förekommit i Försäkringskassans regleringsbrev vad avser arbetet att förhindra felaktiga utbetalningar, genom att bl.a. utveckla gemensamma metoder för arbetet mot felaktiga utbetalningar och att se över möjligheterna att öka det elektroniska informationsutbytet.²⁸

Under åren 2006 och 2007 fick Försäkringskassan extra medel för att verka för att felaktiga utbetalningar inte ska förekomma i socialförsäkringen. Denna satsning innebar att ca 300 personer rekryterades till myndigheten. Dessa personer rekryterades bl.a. i syfte att förstärka utredningarna av misstänkta brott i länsorganisationerna och för att delta i särskilda insatser, bl.a. i olika samverkansprojekt. Huvudkontoret förstärktes med ca tio anställda för bl.a. strategisk utveckling och analyser.

De senare åren har regeringen fokuserat på samverkan mellan myndigheter i syfte att förhindra felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen. Genom ett regeringsbeslut har s.k. regionala under rättelsecenter (RUC) tillkommit. Rikspolisstyrelsen fick genom beslu-

²⁵ Regleringsbrev för budgetåren 2010 och 2011 avseende Försäkringskassan.

²⁶ 2 § Förordning (2007:1235) med instruktion för Försäkringskassan.

²⁷ 2 § Förordning (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

²⁸ Regleringsbrev för budgetåren 2009 och 2010 avseende Försäkringskassan.

tet i uppdrag att inrätta RUC i åtta län.²⁹ Syftet med RUC är att genom myndighetssamverkan effektivisera underrättelsearbetet och därigenom minska den organiserade och ekonomiska brottsligheten.³⁰ Försäkringskassan är en av de myndigheter som deltar i arbetet.

2.4.2 Utrednings- och utvecklingsuppdrag

Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar

Våren 2009 gav regeringen elva myndigheter i uppdrag att tillsammans utveckla metoder för och redovisa resultat av arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.³¹ I februari år 2011 redovisades resultatet av det första årets arbete.³² Omfattningen av för mycket utbetald assistansersättning uppskattades till 12,2 procent av det utbetalade beloppet. Det motsvarar drygt 2,1 miljarder kronor år 2010.³³ Huvuddelen, dvs. 1,2 miljarder kronor bedömdes bero på avsiktliga fel från allmänheten. Oavsiktliga fel från allmänheten uppskattades till 0,3 miljarder kronor och oavsiktliga fel från myndigheten till 0,6 miljarder kronor. Osäkerhetsintervallet för bedömningen av omfattningen av för mycket utbetald assistansersättning totalt uppskattades ligga inom intervallet 309–4 859 miljoner kronor.

Utredning om differentierad timschablon

LSS-kommittén föreslog i sitt slutbetänkande ett nytt system för beräkningen av timschablonen inom den statliga assistansersättningen. Försäkringskassan har på regeringens uppdrag utrett frågan vidare med utgångspunkt från kommitténs förslag. I uppdraget ingick att lämna förslag som resulterar i motsvarande besparingseffekt på assistansersättningen som LSS-kommitténs förslag. I oktober år 2009 redo-

²⁹ Dessa län är: Stockholm, Västra Götaland, Skåne, Östergötland, Uppsala, Väster-norrland, Västerbotten samt Örebro.

³⁰ Förutom Försäkringskassan deltar även följande myndigheter i RUC: Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Tullverket, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Säkerhetspolisen, Kriminalvården och Åklagarmyndigheten.

³¹ De elva myndigheterna är Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Inspektionen för socialförsäkringen, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Socialstyrelsen och Statens tjänstepensionsverk.

³² ESV 2011:11 *Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2011*.

³³ Osäkerhetsintervallet för bedömningen uppskattas till 1,8–27,6 procentenheter, vilket motsvarar för mycket utbetald assistansersättning inom intervallet 309–4 859 miljoner kronor 2010.

visade myndigheten sitt förslag.³⁴ Förslaget innebär att det schabloniserade timbeloppet delas upp i en del som avser löne- och lönebikostnader samt en del som avser övriga kostnader. För ersättning för löne- och lönebikostnader föreslås en uppdelning i tre olika nivåer beroende på vilken tidpunkt assistansbehovet uppstår. Detta ska spegla att personlig assistans som lämnas på kvällar, nätter och under helger är dyrare än den som lämnas mellan 06.00 och 19.00 på vardagar. Rapporten har remissbehandlats och bereds inom Regeringskansliet.

Vetenskapligt instrument för bedömning

Socialstyrelsen 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 har förlängts och ska redovisas senast den 31 augusti år 2011. Enligt uppdraget ska behovsbedömningen utgå från en helhetsyn, och instrumentet kan ses som en form av en strukturerad intervjuguide. Under våren 2011 prövas en första testversion av instrumentet i en pilotstudie som genomförs vid några kontor inom Försäkringskassan.

Uppdrag till Försäkringskassan att följa upp beslut enligt 9 a § LSS

Regeringen beslutade i maj år 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 år 2011.

³⁴ Försäkringskassan Dnr 62746-2009 *Differentierad timschablon i lag (1993:3898) om assistansersättning.*

Tillkännagivande om redovisning av utredningsresultat och förslag på åtgärder

Riksdagen behandlade regeringens proposition 2009/10:176 Personlig assistans och andra insatser – åtgärder för ökad kvalitet och trygghet under våren 2010. I Socialutskottets betänkande togs frågan om en enhetlig modell för bedömning av andra personliga behov m.m. när det gäller personlig assistans upp.³⁵ Socialutskottet pekade på de pågående uppdragen till Socialstyrelsen om att ta fram ett vetenskapligt instrument för bedömning och till Försäkringskassan om att följa upp arbetet med enhetlighet i beslut om behov av personlig assistans. Riksdagen beslutade att ge regeringen ett tillkännagivande om att regeringen, så fort underlag finns från de två uppdragen, bör återkomma till riksdagen med en redovisning och vid behov med förslag till åtgärder.

Vägledning vid beslut om dubbelassistans

Socialstyrelsen fick i regleringsbrev för år 2010 i uppdrag att i samverkan med Hjälpmedelsinstitutet ta fram ett kunskapsunderlag som kan vägleda Försäkringskassan vid ställningstaganden i frågor om dubbel assistans i förhållande till bostadsanpassningar och hjälpmedel. Vägledningen ska vara färdigställd och distribuerad till Försäkringskassan senast den 31 januari år 2012.

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

I mars år 2011 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att 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.

³⁵ Socialutskottets betänkande 2009/10:SoU21 *Personlig assistans och andra insatser – åtgärder för ökad kvalitet och trygghet*.

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

2.4.3 Frågor som bereds inom Regeringskansliet

Socialutskottet behandlade i mars år 2011 bl.a. motioner om assistansersättning.³⁶ Utskottet redovisar att det inhämtat att det inom Regeringskansliet pågår beredning av flera olika frågor om assistansersättning som uppmärksammandes av LSS-kommittén. Det frågor som redovisades i betänkandet rörde assistansersättning vid sjukhusvistelse, kommunernas ansvar för att i vissa fall bistå med vikarier eller ersätta kostnader då en ordinarie personlig assistent är sjuk och kommunernas ansvar för tillfälligt utökad personlig assistans.

³⁶ Socialutskottets betänkande 2010/11:SoU11 *Funktionshindersfrågor*.

3 Försäkringskassans interna styrning och kontroll

I detta kapitel beskrivs ramarna för Försäkringskassans interna styrning och kontroll av assistansersättning. Kapitlet innehåller beskrivningar av hur ärendegången från ansökan till beslut är organiserad, myndighetens olika kontrollfunktioner samt det interna stödet och vägledningen till handläggarna.

3.1 Försäkringskassans interna styrdokument

Försäkringskassans avdelning för försäkringsprocesser tar bl.a. fram olika riktlinjer som syftar till att säkerställa att beslut om assistansersättning ska fattas i enlighet med gällande lagar och förordningar. Ett annat syfte med denna normering är att åstadkomma en enhetlig handläggning nationellt.

Som stöd i arbetet med att fatta beslut i assistansersättningsärenden finns en föreskrift (RFFS 1993:244) om assistansersättning och ett allmänt råd om assistansersättning (RAR 2002:6). Allmänna råd är inte bindande. Det ska istället ses som generella rekommendationer om tillämpningen av en bestämmelse och anger hur handläggaren kan eller bör handla i ett visst avseende. Myndigheten beslutar även om rättsliga ställningstaganden i syfte att åstadkomma en enhetlig och likformig rättstillämpning. Rättsliga ställningstaganden görs i principiella frågor när svar saknas i en rättsfråga eller när rättsläget är oklart. Rättsliga ställningstaganden är bindande internt inom myndigheten.

3.1.1 Vägledningen

Huvudkontoret utfärdar s.k. vägledningar som ska vara ett hjälpmedel för Försäkringskassans handläggare. Vägledningarna innehåller en samlad information om vad som gäller inom ett eller flera försäkringsområden. Vägledningen för assistansersättningsärenden³⁷ redovisar och förklarar lagar och andra bestämmelser. Den redogör även för

³⁷ Försäkringskassan Vägledning 2003:6 Version 7 Assistansersättning.

lagens förarbeten, rättspraxis samt för Försäkringskassans rättsliga ställningstaganden. Dokumentet uppdateras vid behov. Sedan oktober år 2004 har vägledningen uppdaterats sju gånger. Under år 2010 gjordes två uppdateringar och Försäkringskassan planerar att besluta om ytterligare en uppdatering efter sommaren år 2011.

Vägledningen innehåller ett antal s.k. metodstöd, med detaljerade genomgångar av praktiska tillvägagångssätt för olika delar av handläggningen, såsom hur beslutskedjan praktiskt ska gå till, hur olika beräkningar ska göras, osv.

3.1.2 Processbeskrivningen

Försäkringskassan har tagit fram en beskrivning av processen för att utreda, besluta och betala ut assistansersättning.³⁸ Denna processbeskrivning benämns även Ensa-process inom Försäkringskassan. Genom att skapa gemensamma processer i verksamheten försöker man uppnå likformighet, effektivitet och kvalitet i handläggningen. Det ska också ge förutsättningar för en likformig utveckling av styrning, stöd och resurser för processerna. Den senaste ändringen i processbeskrivningen infördes i oktober år 2008. Sedan dess har Försäkringskassans vägledning i assistansersättningsärenden ändrats fyra gånger, medan skrivningarna i processbeskrivningen har förblivit desamma. Vissa förändringar har även gjorts i lagstiftningen från och med januari år 2011. I den mån en ändring i normeringen (som påverkar processen) inte hinner uppdateras i processbeskrivningen utfärdar Försäkringskassan ett s.k. IM-meddelande som beskriver hur frågan ska hanteras till dess att processbeskrivningen uppdateras.

Processbeskrivningen består av delprocesser som är indelade i aktiviteter. Den första delprocessen är *Förbereda/Planera* och består av tre aktiviteter, nämligen *Skapa ärende*, *Hämta intern information* och *Planera ärende*. För varje delprocess och aktivitet beskrivs vad som startar delprocessen/aktiviteten och vad resultatet/värdet av en delprocess/aktivitet ska vara. För varje aktivitet anges även tidsåtgång, dvs. hur lång tid aktiviteten ska ta att genomföra.

³⁸ Försäkringskassan Processbeskrivning 2007:02, version 4 *Processen för att utreda, besluta och betala ut assistansersättning*.

Försäkringskassan har även tagit fram en utförlig manual för hur myndighetens IT-stöd ska användas vid handläggning av assistansersättning.³⁹

3.2 Resursfördelning

Försäkringskassans ärendehandläggning är sedan år 2008 uppdelad mellan avdelningen för lokala försäkringscenter (LFC) och lokala kontor och avdelningen nationella försäkringscenter (NFC). Lokala försäkringscenter handlägger sådana ärenden som kräver mer omfattande kundkontakter, t.ex. assistansersättning.

De lokala försäkringscentren är organiserade under avdelningen för lokala försäkringscenter och lokala kontor vid Försäkringskassans huvudkontor. Avdelningen är indelad i fyra verksamhetsområden uppdelade efter de lokala försäkringscentrens placering i de fyra väderstrecken (Nord, Syd, Öst och Väst) samt verksamhetsområdena Tidig bedömning och Lokala kontor. Sammanlagt finns 53 lokala försäkringscenter där assistansersättning handläggs. Chefen för avdelningen har ett kansli vid huvudkontoret som arbetar med styrning och uppföljning av verksamheten.

Inför varje budgetår görs prognoser över omfattningen av inflödet inom de största förmånerna, dvs. hur många ärenden som myndigheten ska handlägga under året (ingen hänsyn tas till ärendebalanser). För assistansersättningen bryts inflödesprognosen därefter ned utifrån kalkylerna i processbeskrivningen till antal utredningar om rätten till assistansersättning, antal utredningar om rätt till förhöjt timbelopp, antal utbetalningar etc. Därmed går det att göra en uppskattning av vad det kommer att kosta att handlägga assistansersättningen under ett år. Prognosen för år 2011 innebär ett uppskattat behov av 190 årsarbetskrafter för att handlägga assistansersättningen under året.

Volymprognosen innebär att det även går att beräkna den totala handläggningskostnaden för assistansersättningen för varje lokalt försäkringscenter. Beräkningen av handläggningskostnaderna används som ett underlag i arbetet med att ta fram myndighetens budgetunderlag till

³⁹ Försäkringskassan 2008-12-22 *Manual, IT-stöd för assistansersättning*.

regeringen och som ett underlag för Försäkringskassans beslut om vilka resurser som ska avsättas till hela LFC-organisationen. Fördelningen av resurser inom LFC-organisationen görs på ett delvis annat sätt.

LFC-kansliet fördelar ut medlen för handläggning till de olika LFC-kontoren i nära dialog med den regionala organisationen. Denna fördelning baseras på processbeskrivningen, men hänsyn tas även till andra faktorer som har betydelse för handläggningen. Dessutom sätts vissa resurserna av centralt för att kunna finansiera gemensamma kostnader och för att genomföra olika satsningar under året.

De resurser som de lokala försäkringscentren tilldelas kan de själva styra över hur de ska fördelas på olika ärendeslag. Detta innebär alltså att det finns möjlighet att göra prioriteringar av resurser mellan olika ärendeslag. De medel som de lokala försäkringscentren förfogar över ska täcka samtliga kostnader för verksamheten.

Ett exempel på en satsning som centrala resurser avsatts för är att förstärka bemanningen inom handikappområdet för genomförandet av tvåårsomprovningar i samtliga assistansersättningsärenden. För år 2011 har handläggningsresurser motsvarande 38,5 helårsarbetskrafter fördelats ut i LFC-organisationen för denna satsning. Kostnaden per årsarbetskraft beräknas till drygt 550 000 kronor vilket innebär att 21 miljoner kronor har avsatts.

3.3 Riskanalys

Enligt förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll ska myndigheter som omfattas av förordningen göra en riskanalys i syfte att identifiera omständigheter som utgör risk för att verksamheten inte bedrivs i enlighet med verksamhetskraven, dvs. effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att verksamheten redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushåller väl med statens medel.⁴⁰

⁴⁰ Dessa verksamhetskrav framgår av 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

Som en del av Försäkringskassans totala riskhantering, som genomförs enligt förordningen om intern styrning och kontroll, upprättar myndigheten varje år riskanalyser som avser felaktiga utbetalningar av assistansersättning. Av dessa riskanalyser ska det framgå vilka väsentliga risker för felaktiga utbetalningar som Försäkringskassan har identifierat och hur dessa kommer att hanteras. I riskanalysen för år 2010 lyftes följande risker fram som kan innebära att fel ersättning betalas ut:

- den sökande eller anordnaren lämnar felaktiga uppgifter till Försäkringskassan,
- ersättning beviljas på felaktiga uppgifter om assistenternas anställningstid och utförd assistans,
- fel ersättning betalas ut p.g.a. att tvåårsomprövningar inte genomförs,
- brukaren anmäler inte annat samhällsstöd som påverkar rätten till assistansersättning,
- handläggarna gör beräkningsfel,
- assistansersättning beviljas på otillräckliga medicinska underlag.

I riskanalysen för år 2010 anges en eller flera åtgärder som Försäkringskassan planerade att vidta för att hantera de identifierade riskerna. Av en uppföljning som Försäkringskassan gjort av riskhanteringen avseende felaktiga utbetalningar år 2010 framgår att de flesta av de planerade åtgärderna antingen genomförts eller påbörjats under år 2010.⁴¹ I kapitel 4 och 5 redovisas vilka åtgärder som planerats och i vilken utsträckning de genomförts.

3.4 Ärendegången från ansökan till beslut

Ansökningar om assistansersättning kan inkomma till Försäkringskassan antingen genom att en enskild person ansöker om ersättningen för egen räkning eller genom anmälan från kommunen. I processen att handlägga och besluta om rätten till ersättning deltar handläggare på

⁴¹ Försäkringskassan HK/VO Kontrollfrågor 2010-12-15 *Uppföljning: riskhantering avseende felaktiga utbetalningar.*

tre nivåer: den personliga handläggaren, föredraganden och beslutsfattaren. Av Försäkringskassans processbeskrivning för assistansersättningsärenden framgår hur ett ärende ska handläggas.

Försäkringskassan har ett IT-baserat ärendehandläggningssystem, förkortat ÄHS. Assistansersättning ingår inte i ÄHS. Förmånen har hittills istället hanterats i pappersakter. Försäkringskassan uppger att assistansersättningen planeras vara införd i ÄHS i september år 2011. En digital lagring av de dokument som ingår i ett ärende kommer att underlätta det interna informationsutbytet inom Försäkringskassan.

Nedan åskådliggörs de olika steg som utgör ärendegången från det att en ansökan inkommer till Försäkringskassan till det att myndigheten fattar beslut i ärendet.



3.4.1 Personlig handläggare genomför utredning

När ansökan om assistansersättning kommer in till Försäkringskassan tilldelas en personlig handläggare ansvaret för ärendet. Inom tre arbetsdagar från det att ansökan har kommit in ska den sökande få en bekräftelse på att ansökan mottagits.

Förhållandet till andra förmåner utreds

Ärendet ska i så hög utsträckning som möjligt kompletteras med information som Försäkringskassan har sedan tidigare. Information i tidigare avslutade eller pågående assistansersättningsärenden eller i andra ärendeslag ska därför återanvändas när det är möjligt. Utredningen ska även omfatta förhållandet till andra socialförsäkringsförmåner, såsom exempelvis handikappersättning och vårdbidrag. I det fall rätten till assistansersättning påverkar rätten till andra förmåner kan dessa minskas eller dras in.

Handläggaren förbereder utredningen

Den personliga handläggaren ska direkt påbörja ett s.k. föredragningsmissiv. Missivet fylls på med relevanta uppgifter som finns i ansökan och annat underlag efterhand under utredningens gång. Dokumentet utgör underlag vid föredragandens kvalitetssäkring vid föredragning för beslutsfattaren. Föredragningsmissivet ska utarbetas enligt en fastställd mall, vilket underlättar för den personliga handläggaren att avgöra om det befintliga materialet utgör ett tillräckligt beslutsunderlag.

I vägledningen anges att ett personligt möte ska göras vid alla första-gångsprövningar för att handläggaren ska få en bild av den sökande och kunna värdera den bilden. Mötet kan ske i den försäkrades hem (hembesök) eller på annan plats, exempelvis på Försäkringskassan.

I processbeskrivningen är det inte lika tydligt uttalat att ett personligt möte ska ske. Där anges att handläggaren ska ta ställning till vilken form av utredning som är lämpligast, däribland om det behövs ett personligt möte med den sökande eller om det räcker med en telefonutredning. Det är, enligt dokumentet, ofta av stor vikt att utredningen görs vid ett personligt möte.

Kommunen ska tillfrågas om insatser enligt socialtjänstlagen (SoL) eller LSS finns eller planeras. Handläggaren ska diskutera behovet att träffa den sökande tillsammans med kommunen. Utredningar som kommunen gjort av den sökandes behov ska användas som underlag i utredningen.

Personligt möte

Handläggaren kontaktar därefter den sökande för att bestämma mötesform, tid och plats för ett utredningssamtal. Detta ska ske inom sju dagar efter att bekräftelsebrevet har skickats. Enligt processbeskrivningen för assistansersättningsärenden ska handläggaren vara lyhörd för den sökandes egna önskemål. Under samtalet informerar handläggaren om hur utredningen går till och att den sökande kommer att få ett informationsbrev som kan hjälpa honom eller henne att förbereda sig.

Den sökandes behov av personlig assistans beräknas. I processbeskrivningen anges att det är viktigt att handläggaren är professionell i mötet med den sökande. Det innebär bl.a. att man är noga förberedd

genom att ha läst ansökan, eventuellt medicinskt utlåtande och tidigare underlag.

Handläggaren beräknar assistansbehov och gör en bedömning

I ett nästa steg värderas det underlag som finns tillhands för att avgöra om det finns behov av kompletteringar. Vid behov kontaktas kommunen eller andra berörda aktörer. Handläggaren kan även ta kontakt med Försäkringskassans medicinska rådgivare och experter för att få stöd i bedömningsarbetet.

Handläggaren tar därefter ställning till de olika bedömningsmoment som måste göras för att Försäkringskassan ska kunna avgöra om rätt till assistansersättning föreligger och i vilken omfattning. Om ett beslut helt eller delvis innebär avslag, indragning eller nedsättning av ersättningen kommuniceras nyttillkommet material till den sökande. Syftet är att ge den sökande möjligheten att ta del av material som ligger till grund för beslutet och möjlighet att lämna synpunkter. Den sökande får då i regel 14 dagar på sig att inkomma med synpunkter.

Handläggaren färdigställer beslutsunderlaget

Föredragningsmissivet färdigställs inför beslut. Handläggaren ska även förbereda ett beslutsbrev enligt en fastställd mall. Brevet ska innehålla en bedömning av rätten till förmån och information om storleken på den preliminära månadsutbetalningen. Motivering ska alltid lämnas om beslutet till någon del går emot den sökandes önskemål.

3.4.2 Föredraganden kvalitetssäkrar beslutet

Efter att den personliga handläggaren har utrett ärendet och gjort en bedömning av rätten till ersättning ska ärendet lämnas vidare till en föredragande för kvalitetssäkring. Vid kvalitetssäkringen kontrolleras att beslutsunderlaget är tillräckligt och att ärendet är korrekt handlagt. I kvalitetssäkringen ingår kontroll av rättstillämpning, språk och formuleringar och rättning av sakfel.

Om föredraganden har synpunkter på förslaget eller beslutsunderlaget ska detta diskuteras med handläggaren. Ärendet kan då komma att kompletteras och eventuellt utredas vidare varefter ett nytt ställningsstagande kan göras.

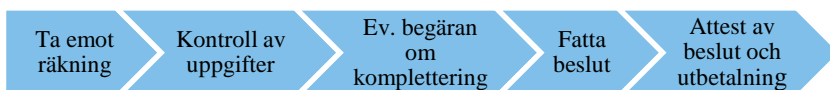
3.4.3 Beslutsfattaren fattar beslut

Beslutet om rätten till assistansersättning ska tas av en särskilt utsedd beslutsfattare efter föredragning från föredraganden. Beslutsfattaren ska ta ställning till om det behövs kompletterande information från föredraganden vid föredragning, om bedömningen är tveksam, om det finns särskilda diskussionsfrågor eller om han eller hon behöver gå igenom akten.

Föredraganden ska kunna redogöra för ärendet, kunna svara på frågor och föra fram om det finns några frågor som bör diskuteras särskilt. Efter föredragning och diskussion fattar beslutsfattaren sitt beslut. Föredragande daterar beslutet och lägger till sitt eget och beslutsfattarens namn. Beslutet skrivs ut i två exemplar. Det ena skickas till den sökande samma dag som beslutet fattas och det andra exemplaret skrivs under och sparas i akten. Dessutom skickas en underrättelse om beslut till kommunen. Denna underrättelse ska endast innehålla uppgift om antal timmar, tidsperiod samt timersättningens storlek.

3.5 Förfarande vid redovisning, avräkning och utbetalning

Nedan redovisas översiktligt de olika steg som ingår i Försäkringskassans handläggning av utbetalning av assistansersättning.



Utbetalning av assistansersättning görs preliminärt varje månad baserat på antal beviljade assistanstimmar. Brukaren eller anordnaren redovisar i efterhand hur de beviljade timmarna har använts på ett särskilt formulär för Försäkringskassan (en s.k. tidredovisning). Uppgifterna ska lämnas för varje personlig assistent som anlitats under månaden och styrkas av assistenten, vanligen genom en namnteckning. Brukaren ska även lämna in en sammanställning av uppgifterna om utförda assistanstimmar på en så kallad räkning. Denna lämnas in på en sär-

skild blankett. Den försäkrade ska underteckna att räkningen är rättvisande på heder och samvete.

Vid varje slutavräkningsperiod ska brukaren redovisa hur många timmar som har använts under perioden och om det finns kvar pengar av assistansersättningen som inte använts till köp av assistans. Den som har förhöjt timbelopp och den som själv är arbetsgivare till sina assistenter ska i räkningen lämna en mer detaljrik kostnadsredovisning. I denna ska det redovisas hur stor del av kostnaden som har gått till löne- och lönebikostnader, assistans- och utbildningsomkostnader, personalomkostnader och administrationsomkostnader.

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

Både tidredovisningarna och räkningen ska vara inlämnade till Försäkringskassan senast den 5:e månaden efter den månad redovisningen avser. Om redovisningen görs senare får Försäkringskassan hålla inne eller sätta ned månadsutbetalningen till dess redovisning skett.

Kontroll av tidredovisningar och räkningar

I Försäkringskassans processbeskrivning anges det att kontroll ska göras av om räkningen är underskriven av behörig person, om brukaren beviljats undantag från tidredovisning, om det finns beslut om assistansersättning under sjukhusvistelse eller om det finns ett beslut om fastställt timbelopp för den aktuella perioden. Vidare ska handläggaren kontrollera att antalet timmar på räkningen stämmer med summan av antalet timmar på tidrapporterna.

Om den ersättningsberättigade anställer sina assistenter själv ska assistenternas arbetstid summeras och bedömas. Det finns begränsningar för hur mycket dessa assistenter får arbeta. Felaktigheter kan i vissa fall medföra att Försäkringskassan inte godtar samtliga redovisade timmar. I vägledningen anges att Försäkringskassan normalt kan acceptera högst 40 timmar i veckan i genomsnitt per assistent när en enskild person själv är arbetsgivare. Ytterligare tid kan i vissa fall

också vara ersättningsgrundande. Det är endast assistentens arbetstid åt den ersättningsberättigade personen som ska beaktas.⁴²

När det gäller personliga assistenter anställda av kommuner, kooperativ eller liknande förutsätts att frågor om arbetstid för personliga assistenter uppmärksammas av arbetsmarknadens parter när de träffar kollektivavtal (prop. 1994/95:77, avsnitt 4.2, s. 17).

I samband med att en räkning registreras i IT-stödet för utbetalning ska vissa kontroller göras. Enligt processbeskrivningen är det viktigt att uppmärksamma om antalet använda timmar skiljer sig mycket i förhållande till antal beviljad timmar. Stora skillnader som iaktas under flera månader kan vara en impuls till att informera brukaren om möjligheten att ansöka om fler timmars assistansersättning alternativt ompröva rätten till assistansersättning. Avslutningsvis görs en bedömning av hur många timmars assistansersättning som ska godtas av de som redovisats på räkningen.

3.5.1 Attestering

För att förhindra felaktiga utbetalningar ska beslut om assistansersättning attesteras av någon annan än den person som handlagt ärendet. Därmed är minst två personer inblandade i registreringar som påverkar eller genererar stora utbetalningar. Utbetalningar över 40 000 kronor ska attesteras av en tjänsteman med lägst befattningen enhetschef/sektionschef. Huvuddelen av de utbetalningar som görs av assistansersättning överstiger detta belopp. Attestering krävs vid bl.a. registreringar av nya beslut om att bevilja assistansersättning, ändringsbeslut, registrering av konto för utbetalning av assistansersättningen och beslut om reducering av skulder.

⁴² Enligt lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete får den ordinarie arbetstiden vara högst 40 timmar i veckan i genomsnitt för en tid av högst fyra veckor. I vissa undantagsfall kan den ordinarie arbetstiden förlängas. När det finns särskilda skäl får övertid tas ut med högst 48 timmar under en tid av fyra veckor, dock högst 300 timmar under ett kalenderår.

Attest innebär att slut/dubbelattestanten:

- intygar att nödvändig kontroll av en ekonomisk händelse har skett och att nödvändig kontroll före utbetalning har gjorts,⁴³
- bekräftar att den ekonomiska transaktionen har gjorts och att utbetalning kan verkställas.

Följande ska kontrolleras inför attestering:

- Finns underlag som ligger till grund för utbetalning i ärendet?
- Är underlaget undertecknat av behörig person?
- Är utbetalt belopp rimligt?
- Går utbetalningen till rätt mottagare?

Slutavräkning

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

Vid kontroll av räkningar i samband med slutavräkning ska handläggaren även kontrollera vilket timbelopp som ska betalas ut för slutavräkningsperioden samt att alla uppgifter som den ersättningsberättigade ska lämna är korrekt ifyllda.

3.6 Försäkringskassans olika kontrollfunktioner

I en utredning om Försäkringskassans kontrollarbete konstaterade Statskontoret att det finns fem, huvudsakliga, typer av kontroller inom Försäkringskassan: kontroller i handläggningen, kontrollutredningar, utbetalningskontroller, kvalitetskontroller och oegentlighetskontroller.

⁴³ Utbetalning kan ske utan attest. Det görs dock en kontinuerlig uppföljning av detta.

ler.⁴⁴ Vid myndigheten finns även en internrevision som granskar myndighetens verksamhet. I detta avsnitt beskrivs dessa kontrollfunktioner.

Ansvar för de olika kontrollfunktionerna är uppdelat mellan olika organisatoriska delar. De lokala försäkringscentren ansvarar för att *kontroll genomförs i handläggningen* i enlighet med de riktlinjer som myndigheten beslutat. Avdelningen för försäkringsprocesser ansvarar för tillämpningen av försäkringen och där finns en kontrollenhet (även benämnt Verksamhetsområde Kontrollfrågor), med ett femtontal medarbetare. Kontrollenheten leder arbetet med *kvalitetskontroller och utbetalningskontroller*. Denna enhet leder även *kontrollutredarnas* arbete. Säkerhetsstaben vid huvudkontoret har ansvar för *oegentlighetskontrollerna* och utreder fall där en oegentlighet från personalens sida har uppdagats. Vid säkerhetsstaben finns enheten för dataanalys som utför upptäckande och riktade dataanalyser vid *oegentlighetskontroller*. Enheten har fyra medarbetare.

3.6.1 Kontroller i handläggningen

Kontroller i handläggningen, eller förebyggande kontroller, avser kontroller av uppgifter som lämnas av framförallt den försäkrade i ett ärende. I dessa kontroller fastställer handläggaren att de villkor som ställs upp i regelverken för att få rätt till en ersättning är uppfyllda. I handläggningen av assistansersättning handlar det t.ex. om att kontrollera att brukaren tillhör den personkrets som omfattas av rätten till förmånen. Kontroller i handläggningen är ofta svåra att avgränsa från andra moment i handläggningen av en förmån.

Rätten till assistansersättning ska omprövas sedan två år förflutit från det att frågan om rätten till ersättning senast prövades. Dessa s.k. tvåårsomprövningar är en form av kontroll i handläggningen.

3.6.2 Kontrollutredningar

En kontrollutredning påbörjas när det finns misstanke om att en försäkrad person med avsikt har försökt att få eller har fått ersättning

⁴⁴ Statskontoret 2010:9 *Försäkringskassans kontrollarbete – drivkrafter och dimensionering*.

felaktigt utbetalad till sig. Detta kan ske antingen genom att kontrollutredaren nås av interna eller externa s.k. impulser eller efter upptäckter av felaktigheter i samband med s.k. riktade kontroller. Under år 2010 arbetade motsvarande ca 140 årsarbetskrafter med kontrollutredningar inom Försäkringskassan.⁴⁵

En extern impuls till en kontrollutredning kan komma från allmänheten, en annan myndighet, försäkringsbolag eller liknande. En intern impuls från en handläggare på Försäkringskassan innebär att ärendet överlämnas från den ordinarie handläggaren till en kontrollutredare. Om misstanken om brott kvarstår efter kontrollutredningen görs en polisanmälan.

Arbetet med kontrollutredningar är koncentrerat till fyra regioner; kontrollutredarna är därmed lokaliserade till ett antal lokala försäkringscenter. Det finns även en kontrollgrupp som är specialiserad på arbete mot grov organiserad brottslighet. Några få kontrollutredare som handlägger internationella ärenden tillhör det nationella försäkringscentret i Visby.

3.6.3 Utbetalningskontroller

Försäkringskassans arbete med utbetalningskontroller har skärpts efter att ett bedrägeri mot Försäkringskassan som upptäcktes år 2007. Myndigheten uppmärksammades då på omständigheter som kunde tyda på att en av de anställda hade ägnat sig åt ett omfattande bedrägeri. Denna upptäckt ledde bl.a. till att striktare uppföljning och nya regler för att förhindra liknande händelser i framtiden infördes.

Syftet med utbetalningskontrollerna är att förebygga och upptäcka oavsiktliga fel och oegentligheter från handläggarnas sida. Kontrollerna utförs av särskilt utsedda kvalitetskontrollanter vid Försäkringskassans lokala försäkringscenter. Dessa deltar inte i handläggningen av den förmån som kontrolleras. Vid en utbetalningskontroll av ett ärende kontrolleras att:

⁴⁵ Försäkringskassan Resultatuppföljning 2011-02-02 *Försäkringskassans kontrollutredningar under 2010.*

- underlag som ligger till grund för utbetalning finns i ärendet
- underlaget är undertecknat av behörig,
- utbetalt belopp är rimligt,
- utbetalning går till rätt mottagare samt
- att attesting skett.

Kontrollerna sker dels av särskilt riskfyllda transaktioner, dels av slumpvis utvalda ärenden.

3.6.4 Kvalitetskontroller

Kvalitetskontrollanterna som gör utbetalningskontroller ansvarar även för att kontrollera kvaliteten i ärendehandläggningen i efterhand. Denna kontroll görs kontinuerligt i ett urval ärenden med syftet att följa utvecklingen i förmånshandläggningen.

Kontrollanterna använder sig av Försäkringskassans IT-stöd, Qben II, i detta arbete och utgår från ett fördefinierat frågeformulär med utgångspunkt i lagar, förordningar, föreskrifter och andra styrdokument. Varje månad görs ett slumpmässigt val av ärenden för sådana här kvalitetskontroller.

3.6.5 Oegentlighetskontroller

Det bedrägeri som Försäkringskassan upptäckte år 2007 innebar att man på ett mer systematiskt sätt än tidigare började söka efter oegentligheter begångna av den egna personalen. Syftet med de interna oegentlighetskontrollerna är att säkerställa att anställda inte utför brott eller handlingar som strider mot författningar eller mot myndighetens interna regler. Ansvar och genomförande av de interna oegentlighetskontrollerna ligger på säkerhetsstaben på Försäkringskassans huvudkontor.

De interna oegentlighetskontrollerna sker främst genom s.k. dataanalys. Analyserna sker med hjälp av ett verktyg som kan strukturera och analysera stora datamängder. Detta sker utifrån två olika ansatser.

Den första ansatsen är upptäckande dataanalyser som görs av många analysobjekt i en eller flera av myndighetens datakällor. Dessa analy-

ser görs med jämna mellanrum utifrån riskanalyser som formulerats av säkerhetsstaben tillsammans med processansvariga. Exempel på datakällor som används är löneutbetalningssystem och loggar från handläggningssystem.

Den andra ansatsen är de s.k. riktade dataanalyserna. Dessa sker efter att en impuls om en misstänkt felaktighet kommit in till säkerhetsstaben. Impulserna kan komma från en anställd, en kund eller genom de upptäckande dataanalyserna. En riktad dataanalys avser kontroll av en specifik person eller händelse.

Misstankar om interna oegentligheter lämnas vidare till den del av säkerhetsstaben som arbetar med verksamhetsnära säkerhet där en intern utredning startar. Om misstanke om interna oegentligheter kvarstår efter utredningen lämnas ärendet vidare till Personalansvarsnämnden. Misstankar om brott lämnas över till polisen.

Resultaten från dataanalyserna återförs till verksamhetsansvariga. De kan därmed användas för att förbättra processerna.

3.6.6 Internrevision

Försäkringskassans internrevision granskar myndighetens verksamhet. Inriktningen av granskningen fastställs i en revisionsplan. I planen för år 2010 ingick att granska förmånsslaget assistansersättning. Granskningen, som avslutades i februari år 2011, inriktades mot en bedömning av ändamålsenligheten i den interna kontrollen av assistansersättning.⁴⁶

Internrevisionen bedömde att det inom handläggningen av assistansersättning förekommer mycket väsentlig risk inom tre områden och väsentlig risk inom sju områden som granskats. Mycket väsentlig risk bedömdes förekomma vad gäller tilldelning av attestbehörighet, avsaknad av kontroller av brukare som beviljats undantag från att lämna tidsredovisning och det lagbundna målet om att genomföra tvåårsomprovningar av beviljad assistansersättning. Internrevisionens sammanfattande bedömning av ändamålsenligheten och effektiviteten av den

⁴⁶ Försäkringskassan Internrevisionsrapport 2010:5 *Assistansersättning*.

interna kontrollen av assistansersättningen var att den var otillfredsställande.

Revisionsrapporten innehåller åtta förbättringsförslag. Försäkringskassan har tagit fram en åtgärdsplan för de tre områden där mycket väsentlig risk bedömdes förekomma. En mer utförlig redovisning av internrevisionens iakttagelser och bedömningar redovisas i kapitel 4 och 5.

4 Risker i samband med att ersättning beviljas

I detta kapitel beskrivs Försäkringskassans interna styrning och kontroll vad avser risker i samband med utredning och beviljande av rätten till assistansersättning. I kapitlet beskrivs svårigheter som är förknippade med att göra rätt bedömning av rätten till förmånen. Vidare framgår av kapitlet vilka risker för felaktiga beslut som föreligger p.g.a. brister i beslutsunderlag.

4.1 Försäkringskassans styrning av handläggningen

Försäkringskassan arbetar på olika sätt för att säkerställa att handläggningen av assistansersättning sker effektivt och att brukarna ska få den ersättning de har rätt till. Detta innebär bl.a. organiseringen av arbetet, styrning av handläggningsresurser och insatser för att säkerställa att handläggarna ska ha tillräckliga kunskaper om de regler och rutiner som gäller för beviljande av assistansersättning.

4.1.1 Utredningsresurser

Kostnader för handläggning av assistansersättning

Totalt kostade handläggningen av assistansersättning 217 miljoner kronor under år 2010, enligt Försäkringskassans årsredovisning. Försäkringskassans förvaltningskostnader för assistansersättningen har ökat med 37 procent sedan år 2008. Förvaltningskostnaderna motsvarade knappt en procent av bruttokostnaden för assistansersättningen år 2010. Under året fattades 13 500 beslut i assistansersättningsärenden och 16 000 personer erhöll assistansersättning.

Styckkostnaden för handläggningen av Försäkringskassans beslut om assistansersättning år 2010 uppgick till 16 000 kronor år 2010. Det innebär en ökning med 13 procent jämfört med år 2009.⁴⁷ Enligt Försäkringskassans årsredovisning för år 2010 förklaras detta av att den

⁴⁷ Styckkostnaden beräknas genom att de totala förvaltningskostnaderna för en förmån divideras med antalet beslut i ett ärendeslag.

nedlagda arbetstiden inom ärendeslaget ökat som en följd av att mer tid har lagts på att genomföra tvåårsomprövningar i äldre ärenden. Det är bara beslut om arbetsskadeliivränta (19 800 kronor) som har en högre styckkostad än beslut om assistansersättning. Som exempel på vad ett beslut om andra förmåner kostar kan följande exempel ges: bilstöd 8 000 kronor, sjukersättning 11 600 kronor och sjukpenning 5 600 kronor.

Processbeskrivning och uppföljning av produktivitet

Som nämndes tidigare har Försäkringskassan fastställt en processbeskrivning för arbetet med att utreda, besluta och betala ut assistansersättning. Enligt processbeskrivningen beräknas det i genomsnitt ta 10 timmars arbetstid för en personlig handläggare att utreda och förbereda beslut i ett assistansersättningsärende. Inom denna tidram ryms även tid för genomförande av utredningssamtal med den sökande, nämligen 90 minuter.

Försäkringskassan har som mål att 75 procent av assistansersättningsärendena ska handläggas inom 120 dagar. Enligt årsredovisningen för år 2010 uppnåddes målet. Handläggningstiderna har förkortats under senare år. Under perioden 2006–2010 ökade andelen ärenden som handlades inom 120 dagar från 50 procent till 85 procent. Av årsredovisningen framgår samtidigt också att omkring vart tionde ärende tog längre tid än ett halvår att handlägga under år 2010.

Försäkringskassans kostnader, produktion och ärendebalanser följs löpande upp både för myndigheten som helhet, på lokal nivå och per ärendeslag. Vissa frågor lyfts fram särskilt i uppföljningen och redovisas regelbundet för LFC-organisationens ledning. För assistansersättningen följs t.ex. arbete med att genomföra satsningen på tvåårsomprövningen upp regelbundet.

Försäkringskassan följer löpande upp de individuella handläggarnas produktivitet. Individuella produktionsmål infördes under år 2009. Baserat på de handläggningstider som anges i processbeskrivningen går det att räkna fram hur många ärenden en normalhandläggare bör producera under ett år. Handläggaren och dennes chef går igenom den individuella produktionen och resultatet och utgör tillsammans med många andra faktorer grund för lönesättningen.

Under år 2010 utarbetade Försäkringskassan ett förslag till individuella kvalitativa mål som ska generera kvalitativa uppföljningar av handläggarnas arbetsinsatser. Det viktigaste syftet med införandet av individuella kvalitativa mål anges vara att höja kvaliteten i handläggningen överlag och att skapa möjligheter till utveckling för den enskilde medarbetaren. Tanken är inte att ta fram underlag för statistiskt säkerställd jämförbarhet mellan individuella medarbetare, utan underlag för en meningsfull dialog kring medarbetarens kvalitetsnivå.

De individuella kvalitativa målen inrymmer följande tre kvalitetsdimensioner:

- Korrekt handläggning (lagenlighet), som mäts genom aktgranskning i ett antal ärenden.
- Professionellt förhållningssätt, som följs upp genom medsittning/medlyssning vid kontakter med myndighetens kunder och partners.
- Rätt insats/metod vid rätt tidpunkt (processefterlevnad) följs upp genom frågeformulär som fångar upp vad som gjorts i ett ärende, varför det gjorts och varför vissa saker inte gjorts i ärendet.

Handläggarnas syn på avsatt utredningstid

Flera av dem som vi har intervjuat vid Försäkringskassans lokala försäkringscenter anser att det generellt avsätts för lite tid för att utreda och förbereda ett beslut om assistansersättning. Det anses också finnas jämförelsevis lite utredningsresurser i förhållande till de kostnader som ett beviljande av assistansersättning genererar. Utredningar som löper på utan problem anses kunna genomföras på ett genomarbetat sätt inom utsatt tid. Däremot anses det svårare att leva upp till produktionskraven i komplicerade utredningar och i utredningar där det krävs komplettering av det beslutsunderlag som den sökande överlämnar. Exempel på det kan vara att handläggaren behöver begära in kompletterande underlag från läkare eller arbetsterapeuter, anlita en tolk, besöka en skola eller en daglig verksamhet etc.

Försäkringskassans handläggare har krav på sig, både från sina chefer och från både brukare och kommuner, att utreda assistansersättningsärenden snabbare än vad som sker i dag. Handläggarna upplever att myndigheten i första hand har prioriterat genomströmningen av nya

assistansärenden för att undvika alltför långa handläggningstider. Nya ansökningar har prioriterats framför arbete med olika kontrollinsatser. Brist på tid att kritiskt pröva de uppgifter som anges i en ansökan om assistansersättning kan, enligt de intervjuade, leda till att handläggare väljer att godkänna stödbehov som inte är fullständigt utredda.

Många assistansföretag tillhandahåller i dag juridisk rådgivning inklusive hjälp att företräda de sökandes intressen i förhållande till Försäkringskassan. Resultaten från både Statskontorets intervjuer och de öppna svaren till vår enkät visar att de personliga handläggarna upplever att utredningsförfarandet inom ramen för assistansersättningen delvis p.g.a. detta har utvecklats till ett slags förhandlingsspel. Denna iakttagelse bekräftades även vid Statskontorets seminarium om assistansersättning i april år 2011 samt vid möten som genomförts med representanter för assistansberättigade. Antalet begärda assistanstimmar läggs initialt på en hög nivå i ansökan och det blir därefter Försäkringskassans uppgift att kunna motivera en annan lägre bedömning. En förklaring till att antalet begärda assistanstimmar läggs på en hög nivå, som framkom vid seminariet i april, är att det finns farhågor om att Försäkringskassans bedömning av stödbehovet kommer att vara alltför snäv.

4.1.2 Normering – Försäkringskassans vägledning

Bedömningar av rätten till assistansersättning ska göras utifrån den sökandes individuella förutsättningar. Enligt Försäkringskassans huvudkontor innebär detta begränsningar för utrymmet att utfärda generella instruktioner om hur omfattningen av assistansersättning ska beräknas. Generellt anser de som intervjuats vid Försäkringskassans lokala försäkringscenter att myndighetens vägledning ger ett gott grundläggande stöd i handläggningen. Dokumentet anses också ha förbättrats efterhand. I den senaste vägledningen har t.ex. länkar till rättsfall lagts in. De intervjuade anser dock att en fortsatt utveckling av vägledningen är önskvärd.

Avdelningen för försäkringsprocesser, som ansvarar för normeringen i assistansersättningsärenden, har även arbetat med att ta fram s.k. rättsfallsanalyser där man har analyserat utvecklingen av domar på området och utvecklingen av rättspraxis. Med utgångspunkt i dessa kommer

man att göra förtydliganden i vägledningen i assistansersättningsärenden under år 2011.

Behov av förtydliganden i vägledningen

I Statskontorets enkät till de personliga handläggarna av assistansersättning har flera frågor ställts om behovet av förtydliganden i vägledningen när det gäller olika bedömningar som ska göras inför beslutet om att bevilja personlig assistans. Sammantaget visar enkäten att en klar majoritet av handläggarna anser att det finns behov av att göra förtydliganden på ett antal områden. En jämförelse mellan handläggare som arbetat kortare respektive längre tid än 3 år med assistansersättningsärenden visar att den mer erfarna gruppen efterfrågar förtydliganden i vägledning i större utsträckning än den mindre erfarna gruppen.

Störst behov av förtydliganden finns det när det gäller bedömning av vad som avses med hjälp som förutsätter ingående kunskaper om brukaren. Ca 90 procent av de svarande ansåg att det finns behov av förtydliganden på detta område. Områden där mellan 60–70 procent av de svarande anser att det behövs förtydliganden är bedömningar av vad som avses med hjälp med kommunikation, vad som avses med omfattande behov av stöd eller service och vad som avses med betydande svårigheter i den dagliga livsföringen. En mer fullständig redovisning av hur behovet av förtydliganden i vägledningen uppfattas redovisas i avsnitt 4.2.

Den lagstiftning som Försäkringskassan har att utgå ifrån när det gäller assistansersättning är inte speciellt detaljerad. Detta innebär att lagstiftningen inte ger ett omfattande stöd i myndighetens normering på området. Försäkringskassan efterfrågar därför ändringar eller förtydliganden i lagstiftningen i flera avseenden. Det gäller bl.a. vad som ska ingå i begreppet andra personliga behov och omfattningen av de behov som ska beaktas, ett förtydligande om vad som ska ingå i beräkningen av antal assistanstimmar (3 § förordningen (1993:1091) om assistansersättning) samt en tydligare reglering för att kunna begära, och bekosta, att den assistansberättigade genomgår medicinska teamutredningar.

Försäkringskassan planerar dock att vidta åtgärder för att göra följande förtydliganden:

- Utifrån gällande rättspraxis närmare beskriva vilka integritetsnära behov inom de grundläggande behoven personlig hygien, måltider och av- och påklädning som ska beaktas.
- Närmare söka beskriva vad som avses med kommunikation och andra personliga behov som kräver ingående kunskap om personen med funktionsnedsättning.
- Utifrån rättsfallsanalys och förarbeten, i avvaktan på eventuell närmare reglering, beskriva andra personliga behov som ska beaktas samt utveckla metoder som stödjer handläggarna att beakta aktivitetspräglade behov som har en klar start och sluttidpunkt.
- Stärka kompetensen hos personalen och utveckla de försäkringsmedicinska rådgivarnas roll inom assistansersättning.
- Ta fram ett metodstöd för att prioritera utredningsresurser i arbetet med tvåårsomprövningar.

Försäkringsspecialist och möjlighet att ställa frågor till huvudkontoret

Till varje lokalt försäkringscenter finns en försäkringsspecialist knuten som de personliga handläggarna kan ta stöd av i bedömningsarbetet. Mindre kontor kan dela på en specialist. Försäkringsspecialisterna har bl.a. till uppgift att sprida kunskaper till handläggarna om förändringar i praxis av hur lagstiftningen ska tolkas. Frågor som inte kan lösas vid lokalkontoret kan specialisten föra vidare till Försäkringskassans huvudkontor. De intervjuer som vi har genomfört på lokal nivå inom Försäkringskassan visar dock att huvudkontorets svar ofta upplevs som allt för allmänna för att vara till någon större hjälp vid bedömningar i enskilda fall. Huvudkontoret anses generellt vara försiktigt med att uttala sig om bedömningar i enskilda fall.

4.1.3 Organisation av handläggningen

Statskontorets kartläggning visar att handläggningen av assistansersättningsärenden organiseras på olika sätt vid olika lokala försäkringscenter. Graden av specialisering vid handläggning av assistansersättningsärenden varierar. Ungefär hälften av dem som besvarat enkäten anger att några handläggare vid deras kontor har ett särskilt ansvar för att handlägga assistansersättningsärenden. Övriga anger att samtliga

handläggare vid enheten handlägger assistansersättningsärenden. Enkäten visar vidare att det finns en spridning i hur många ärenden personliga handläggare handlägger under ett år. Av de svarande handlade 23 procent färre än 10 ärenden under år 2010, 34 procent handlade mellan 10–25 ärenden och 42 procent handlade mer än 25 ärenden under året.

4.1.4 Utbildning

Försäkringskassans utbildning av nya handläggare

Enligt de intervjuer som vi har genomfört med personliga handläggare tar det lång tid att lära sig att utreda assistansersättningsärenden jämfört med andra förmåner som Försäkringskassan ansvarar för. Handläggare som ska börja arbeta med assistansersättningsärenden ska genomgå Försäkringskassans internutbildningar. De utbildningar som pågår i dag togs fram under åren 2007–2008.

Utbildningen innehåller tre olika nivåer. Det första utbildningssteget är en webbaserad utbildning som handläggaren ska göra tillsammans med sin handledare när han eller hon börjar arbeta med assistansersättningsärenden. Nivå 2 är en tvådagarskurs som handläggarna ska genomgå 3–6 månader efter den första utbildningen. Efter kursen ska handläggaren kunna handlägga och bedöma till rätten till assistansersättning i alla ärenden. Nivå 3 är en påbyggnadsutbildning som syftar till att kursdeltagarna ska förstå bedömningsutrymmet inom ärendeslaget. Kursen är uppbyggd kring tre fiktiva ärenden som gruppen arbetar med under en dag.

I utbildningen ingår inte utredningsmetodik anpassad till assistansersättningsärenden. Tanken är att handledare och andra kollegor ska lära ut detta. Försäkringskassans kompetensforum, som tillhandahåller myndighetens internutbildningar, betonar vikten av att nya handläggare, vid sidan av utbildningen, inledningsvis får stöd i det dagliga arbetet av sin handledare och kontorets specialist.

Deltagandet i utbildningen

Kompetensforum bedömer att 30–40 handläggare som är nya inom förmånen assistansersättning varje år genomgår hela utbildningen. Efter varje kurstillfälle låter kompetensforum kursdeltagarna utvärdera

utbildningen. Enligt uppgifter från kompetensforum visar kursutvärderingarna att deltagarna överlag är nöjda med kurserna. Nivå 3 är den utbildning som deltagarna är mest nöjda med.

Statskontorets enkätundersökning visar att 65 procent av handläggarna har genomgått hela utbildningen. Totalt 34 procent har deltagit i en del av utbildningen eller i en annan liknande utbildning. Endast 1 procent har inte deltagit i någon utbildning. En anledning till att handläggare uppger att de inte har genomgått utbildningen kan, enligt kompetensforum, vara att de redan arbetade med handläggning av assistansersättningsärenden innan den centrala utbildningen togs fram. De har därför inte ansetts ha något behov av att genomgå den nuvarande utbildningen.

Önskemål om utveckling av Försäkringskassans utbildning

Vid våra intervjuer med personliga handläggare har det framkommit önskemål om att Försäkringskassans internutbildning ska utvecklas. Det handlar bl.a. om att utbildningens nivå 3 bör utvidgas, så att det innehåller fler diskussionstillfällen.

Enkäten visar också att det finns önskemål om att utveckla utbildningen, 94 procent av de svarande anser att det borde finnas mer gemensamma diskussioner om hur praktiska situationer ska bedömas. Detta uppges vara mest angeläget för att kunna göra riktiga bedömningar i s.k. ”svårare” fall, dvs. ärenden där det förekommer mer komplicerade bedömningar. 84 procent anser att det borde finnas fler genomgångar av nya rättsfall och förändringar av rättspraxis. 55 procent anser att det borde finnas fler inslag av utredningsmetodik i utbildningen. Enligt handläggarna finns det ett behov av mer verklighetsbaserad utredningsmetodik där man får mer utbildning i hur man ska agera i utredningssamtal. Dessa kan vara mycket tuffa och krävande, då assistansanordnare med jurister och andra representanter redan kan ha informerat de sökande om vilket ersättning de har rätt till innan ärendet har prövats. Mer vägledning i exempelvis hur man bör strukturera ett möte, hur man bör agera och vad man har mandat att säga vid mötet efterfrågas av handläggarna.

Av de som genomgått hela eller delar av Försäkringskassans nuvarande introduktionsutbildning anser 30 procent att utbildningen ger en god

grund för handläggning av assistansersättningsärenden. Majoriteten, dvs. 65 procent av de svarande anser, att utbildningen delvis ger en god grund för handläggning av assistansersättningsärenden. En mindre del, 5 procent anser inte att utbildningen ger en god grund för handläggningen.

I våra intervjuer med organisationer som representerar brukarintressen på området personlig assistans har det även framkommit önskemål om att Försäkringskassans handläggare får utbildning i arbetstidslagstiftning. Enligt de intervjuade har det förekommit situationer då personliga handläggare har ifrågasatt uppgifter i tidredovisningar på felaktiga grunder och på grund av okunskap om regler vad gäller arbetstid.

Försäkringskassans kompetensutveckling

Försäkringskassan bedriver ingen centralt anordnad kompetensutveckling riktad mot handläggningen av assistansersättningen. De intervjuer som genomförts visar att Försäkringskassans regionala struktur är en viktig arena för kompetensutveckling. Det anordnas regelbundet regionala nätverksträffar där tjänstemän från olika kontor diskuterar aktuella rättsfall och nya frågeställningar i bedömningsarbetet m.m. Det är Försäkringskassans avdelning för försäkringsprocesser som ansvarar för nätverksträffarna, som i första hand vänder sig till specialister och fr.o.m. år 2011 även beslutsfattare på de lokala försäkringscentren.

Nätverksträffarna på regional nivå anses vara ett värdefullt stöd för det egna bedömningsarbetet. Diskussioner om hur regelverket ska tolkas anses också viktiga, eftersom det blir tydligt att olika kontor gör olika bedömningar. Några lokala försäkringscenter som intervjuats har som rutin att någon gång per år träffa kommunens LSS-handläggare för övergripande diskussioner om bedömningsarbetet.

Enligt uppgift från avdelningen för försäkringsprocesser vid Försäkringskassans huvudkontor har avdelningen det senaste året anordnat utbildningsdagar för att informera om aktuella lagändringar och vilka konsekvenser dessa föranleder. Utbildningarna har främst gällt tillståndsfrågor. Samtliga handläggare av assistansersättning har medverkat vid dessa utbildningsdagar. Huvudkontoret har vidare arbetat med att informera handläggarna om vad som gäller i bl.a. ärenden där brukaren har en anordnare som inte har beviljats tillstånd.

Försäkringskassans internrevision tar i sin granskning av assistansersättningen upp kompetensutveckling. Internrevisionen gör bedömningen att information och kommunikation till handläggarna endast delvis är tillfredsställande. Detta p.g.a. att handläggarna uttryckt ett behov av forum/nätverk för att diskutera ärenden samt att de saknar utbildning i praktisk hantering av IT-stöden inom ärendeslaget assistansersättning. Även i de öppna svaren till Statskontorets enkät betonas behovet av ett återkommande diskussionsforum. Ett flertal av de personliga handläggarna anser att de bör ges möjlighet att kontinuerligt delta i nivå 3-utbildningar. Enligt de öppna svaren har det exempelvis visat sig att de handläggare som nyligen har deltagit i utbildningens nivå 3 har fått ta del av ny information som inte övriga handläggare har kunnat få tillgång till.

4.2 Kvalitetssäkring

Kvalitetssäkring av assistansersättningsärenden görs på olika sätt. Syftet är att säkerställa att den assistansberättigade får rätt ersättning och att handläggarna inte missbrukar sin ställning för egen vinning eller för att gynna närstående.

4.2.1 Beslutsgång

Försäkringskassans beslutsordning innebär att utredningar av ärenden ska genomföras av en personlig handläggare. Utredningen överlämnas till en föredragande som kvalitetssäkrar ärendet. Efter kvalitetssäkringen ska föredraganden föredra ärendet för en särskilt utsedd beslutsfattare som har rätt att fatta beslut i assistansersättningsärenden.

4.2.2 Möjlighet att granska och överklaga beslut

En annan form av kvalitetssäkring består i att Försäkringskassan i sin vägledning anger olika rutiner som ska följas för att den sökande ska kunna granska myndighetens beslut. Ett beslut ska, enligt vägledningen, innehålla de skäl som bestämt utgången av ärendet. Beslutet ska kommuniceras med den sökande. Om uppgifter tillförts ärendet som inte kommer från den sökande ska dessa redovisas för den sökande. I beslutet ska också framgå att Försäkringskassans beslut kan

överklagas till förvaltningsrätt. Under år 2010 fattade Försäkringskassan 6 500 assistansbeslut. Enligt Försäkringskassans årsredovisning för år 2010 överklagades 940 beslut under år 2010. Av de 534 fall som avgjordes i förvaltningsrätten om rätten till personlig assistans år 2010 ändrade domstolen Försäkringskassans bedömning i 150 fall.

4.2.3 Attestregler

För att förhindra att både medvetna och omedvetna fel begås av Försäkringskassans handläggare har myndigheten infört krav på attestering av annan tjänsteman än den person som handlagt ärendet. Attestering krävs vid bl.a. registreringar av nya beslut om att bevilja assistansersättning, ändringsbeslut, registrering av konto för utbetalning av assistansersättningen, beslut om reduceringar av skulder m.m.

Enligt en granskning som Försäkringskassans internrevision gjort anses attestrutinen fånga upp de mest riskfyllda och väsentliga transaktionerna inom assistansersättningen. Däremot fångas inte fall upp där brukare eller assistansanordnare avsiktligt använder assistansersättningen på ett otillbörligt sätt.

Internrevisionen har pekat på brister i tillämpningen av attesteringsrutinen. Tilldelningen av attestbehörighet har skett i enlighet med gällande riktlinjer, eftersom tjänstemän med lägre tjänstställning än enhetschef/sektionschef tilldelats attesträtt. Försäkringskassan har, som en följd av internrevisionens granskning, beslutat att ge myndighetens områdeschefer i uppdrag att gå igenom sin attest- och delegationsförteckning och åtgärda dessa så att de följer aktuella riktlinjer.

4.2.4 Kvalitetskontroll enligt Qben

Som nämndes tidigare använder sig s.k. kvalitetskontrollanter av Försäkringskassans IT-stöd, Qben II, för att göra kvalitetskontroller av olika förmåner. I dessa kontrolleras kvaliteten i ärendehandläggningen. Resultatet av kvalitetskontrollerna presenteras i s.k. kvalitetsrapporter. Rapporterna innehåller även en analys av de mål som finns i styrkortet avseende den kontinuerliga kvalitetskontrollen, dvs. hur många ärenden som ska ha ett tillräckligt beslutsunderlag samt i hur många ärenden rätt beslut ska fattas.

Kvalitetskontrollen av assistansersättningen indikerar en hög kvalitet i handläggningen. Av kvalitetsrapporten för assistansersättningens resultat för år 2009 framgick det att den genomsnittliga andelen tillräckliga beslutsunderlag uppgick till 97,1 procent, vilket var ett bättre resultat än det uppsatta målet i styrkortet (vilket var 94 procent). Den genomsnittliga andelen rätt beslut för år 2009 uppgick till 99,5 procent, även det ett bättre resultat än styrkortets mål på 98 procent.

De kontinuerliga kvalitetskontrollerna syftar till att granska arbetsprocessen som leder fram till utbetalningar av assistansersättning. Kvalitetskontrollanternas har inga djupa kunskaper om själva förmånen. Kontrollernas syfte är inte att ompröva de beslut som har fattats. Detta gör att det i dessa kontroller inte går att se om förmånen faktiskt har använts på rätt sätt.

4.3 Svårigheter förknippande med att göra rätt bedömning

Utredningar om rätt till assistansersättning tillhör de mest komplicerade ärenden som Försäkringskassan ansvarar för. I de intervjuer som vi har genomfört vid de lokala försäkringscentren har det framkommit olika skäl till att handläggare kan göra felaktiga bedömningar av rätten till assistansersättning. Det kan t.ex. bero på att handläggaren är osäker på regelverket och dess tillämpning, att handläggare inte har stått emot argumentation som förs fram av den sökande och dennes ombud eller att handläggare väger in praktiska omständigheter för assistansens genomförande i sin bedömning.

4.3.1 Formella krav (bosättningsvillkoret m.m.)

Den första frågan som handläggaren ska ta ställning till är om den sökande uppfyller grundvillkoren för att erhålla assistansersättning. Ersättningen är en s.k. bosättningsförmån. Detta innebär att den som avser att vara bosatt i Sverige under ett år har rätt till assistansersättning. För att uppfylla detta kriterium krävs ett uppehållstillstånd. Vid de intervjuer som vi har genomfört vid Försäkringskassans lokala försäkringscenter har det framkommit att det kan vara nödvändigt för handläggaren att göra egna efterforskningar om en brukare är bosatt i

Sverige. I vissa fall uppges det t.ex. att sökande varit felaktigt registrerade som bosatta i Sverige i Försäkringskassans system.

4.3.2 Bedömning av personkretstillhörighet

Den som omfattas av personkretsen enligt LSS har rätt till assistansersättning om övriga förutsättningar är uppfyllda. Personkretsen enligt LSS är personer med:

- Utvecklingsstörning, autism eller liknande tillstånd (även benämnt personkrets 1).
- Betydande och bestående begåvningsmässig funktionsnedsättning efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom (även benämnt personkrets 2).
- Andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionsnedsättningar som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och orsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service (även benämnt personkrets 3).

Våra intervjuer med personliga handläggare visar att risken för en felaktig bedömning av om en sökande tillhör personkretsen enligt LSS anses vara störst för personkrets 3. Personer som kan ingå i personkrets 3 har ofta en kombination av olika diagnoser, vilket försvårar Försäkringskassans bedömningar. Att fastställa om den sökande tillhör personkrets 1 uppges däremot sällan vara något problem. I de flesta fall anses det även vara relativt oproblematiskt att fastställa om en person tillhör personkrets 2.

Vår enkät till de personliga handläggarna innehöll en fråga om det finns behov av förtydliganden i vägledningen vad gäller bedömningen av personkretstillhörighet. Nästan hälften (48 %) av de svarande anser att det finns ett behov av förtydliganden när det gäller bedömning av vilka som ingår i personkrets 3. För personkrets två anser 17 procent av de svarande att det behövs förtydliganden i vägledningen. Ett fåtal av de svarande, 4 procent, anser att det behövs förtydliganden i vägledningen av vilka som ingår i personkrets 1.

De personliga handläggarna ombads också ta ställning till behovet av förtydliganden i vägledningen när det gäller de funktionsbedömningar som ska göras för att bedöma om en sökande tillhör personkrets 3. Resultatet visar att:

- 48 % anser att det finns ett behov av förtydliganden av vad som avses med *varaktigt funktionshinder*,
- 58 % anser att det finns behov av förtydliganden av vad som avses med *stora funktionshinder*,
- 63 % anser att det finns behov av förtydliganden av vad som avses med *betydande svårigheter i den dagliga livsföringen*,
- 64 % anser att det finns behov av förtydliganden av vad som avses med *omfattande behov av stöd eller service*.

4.3.3 Grundläggande behov för daglig livsföring

Om den försäkrade bedöms tillhöra personkretsen för LSS ska omfattningen av behovet av personlig assistans för de grundläggande behoven i den dagliga livsföringen utredas. Enligt Försäkringskassans vägledning ska en allsidig bedömning göras utifrån medicinska, pedagogiska, psykologiska och sociala aspekter. Överstiger behovet 20 timmar per vecka har den sökande rätt till assistansersättning. Behov av stöd när den sökande vistas i skola, daglig verksamhet etc. ska inte räknas med om den försäkrade inte har särskilda skäl för att få assistansersättning även vid vistelse i sådana verksamheter (se avsnitt 4.2.8) Till grundläggande behov räknas:

- personlig hygien,
- måltider,
- att klä av och på sig,
- att kommunicera med andra, samt
- behov av annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade (9 a § LSS).

Med daglig livsföring menas förutsebara, kontinuerliga, dagliga eller ofta återkommande aktiviteter eller situationer av vardagligt slag. Vid bedömning av om en person med funktionsnedsättning behöver en viss

insats i sin dagliga livsföring ska, enligt vägledningen, en jämförelse göras med den livsföring som kan anses normal för personer i samma ålder. Om personen till exempel behöver hjälp med att klä av och på sig inför och efter ett träningstillfälle är hjälpen med klädseln ett grundläggande behov. Hjälp i samband med träningen räknas däremot inte som ett grundläggande behov. Assistans för sådan hjälp kan brukaren ha rätt till i enlighet med vad som i lagstiftningen benämns behov av assistans för andra personliga behov (se avsnitt 4.2.7).

Behovet av assistansersättning ska beräknas genom att den tid det tar att utföra punktinsatser i form av personlig assistans summeras. Ingen hänsyn ska tas till assistansens organisering och schemaläggning. Enligt de som intervjuats vid Försäkringskassans lokalkontor får handläggaren ofta utgå från den sökandes egna utsagor och det anses svårt att kontrollera om olika moment i den dagliga livsföringen tar den tid som uppges. I enkäten har de personliga handläggarna tillfrågats om vägledning behöver förtydligas för att underlätta bedömningen av behovet av stöd för grundläggande livsföring. Resultatet visar att:

- 90 procent anser att det finns ett behov av att förtydliga vad som avses med hjälp som förutsätter *ingående kunskaper om brukaren*,
- 70 procent anser att det finns ett behov av att förtydliga vad som avses med *hjälp med kommunikation*,
- 38 procent anser att det finns ett behov av att förtydliga vad som avses med *hjälp vid måltider*,
- 25 procent anser att det finns ett behov av att förtydliga vad som avses med *hjälp med personlig hygien*,
- 18 procent anser att det finns ett behov av att förtydliga vad som avses med *hjälp med att klä av och på sig*.

4.3.4 Bedömning av stöd för andra personliga behov

Om Försäkringskassan bedömer att behovet av personlig assistans för grundläggande behov i genomsnitt är större än 20 timmar per vecka har personen rätt till assistansersättning. Då utreds även behovet av personlig assistans för andra personliga behov som inte tillgodoses på något annat sätt.

Enligt vägledningen kan andra personliga behov t.ex. vara behov av hjälp med att träna, arbeta eller studera. Det kan också vara behov av hjälp med att sköta sitt hem, utföra sina fritidsintressen eller annat som leder till att personen kan leva ett liv så likt andra som möjligt. Det finns ingen övre gräns för hur många assistanstimmar en brukare kan beviljas för andra personliga behov. Däremot finns det begränsningar i vilka typer av insatser assistenterna får hjälpa till med vid t.ex. träning och vid skötsel av brukarens hushåll.

Enligt Försäkringskassans årsredovisning för 2010 finns det stora regionala skillnader i vad som räknas som "andra personliga behov". Vid de intervjuer som vi har genomfört med handläggare vid de lokala försäkringscentren har det efterfrågats en tydligare normering av hur bedömningen av andra personliga behov ska göras och en mall för att beräkna tidsåtgång för olika aktiviteter. Av de som besvarat enkäten anser 45 procent att det behövs förtydliganden i vägledningen av vad som avses med hjälp för andra personliga behov. Övriga, dvs. 55 procent anser inte att det behövs några förtydliganden.

Av de öppna svaren till Statskontorets enkät framgår det att personliga handläggare ibland misstänker att sökande yrkar på oskäligt antal fritidsaktiviteter i förhållande till den sjukdom och/eller den funktionsnedsättning de uppger att de har. Handläggarna ställer sig i dessa fall frågande till om den sökande verkligen orkar med samtliga av de aktiviteter som man ansöker om ersättning för. Enligt de personliga handläggare som vi har intervjuat har det även framkommit att det inte är ovanligt att brukare ansöker om fler assistanstimmar i samband med att de byter assistansanordnare. Ofta handlar det då om att brukaren yrkar på ett utökat behov av assistans för att kunna ha en aktivare fritid.

Försäkringskassan är medveten om behovet av förtydliganden

Det finns en medvetenhet om behovet av förtydliganden i vägledningen vid Försäkringskassan. Enligt representanter för myndighetens huvudkontor som vi har intervjuat avser man att påbörja ett utvecklingsarbete som ska leda till förtydliganden i vägledningen. Målet är att åstadkomma en mer enhetlig handläggning av assistansersättningen i hela landet.

Vid Statskontorets seminarium om assistansersättning i april år 2011 framförde främst brukarorganisationerna dock en farhåga om att förtydliganden i vägledningen riskerar att leda till en alltför omfattande detaljstyrning av handläggarna. Detta skulle i sin tur kunna leda till minskad flexibilitet i handläggningen, något som är viktigt för att kunna ta hänsyn till att olika individer har olika förutsättningar och önskemål om hur de vill leva sina liv. Vid seminariet framfördes därför en önskan om att eventuella förtydliganden i vägledningen bör utgå ifrån intentionerna i lagstiftningen som omgärdar rätten till personlig assistans.

4.3.5 Rätt till stöd i annan offentlig verksamhet

När omfattningen av behovet av personlig assistans beräknas ska inte tid för grundläggande behov som blir tillgodosedda i barnomsorg, skola eller daglig verksamhet räknas med, om det inte finns särskilda skäl. Motsvarande gäller för andra samhällsinsatser om behoven tillgodoses genom insatsen. Det kan t.ex. vara insatser där det enligt 9 c § LSS ingår omvårdnad, exempelvis korttidsvistelse och bostad med särskild service. Assistansersättning ska inte heller betalas ut för sjukvårdande insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen eller för den tid då den försäkrade vårdas på en institution som tillhör eller drivs med bidrag från staten, en kommun eller ett landsting. Om det finns särskilda skäl kan dock undantag medges från detta.

Vid Statskontorets intervjuer med personliga handläggare på lokal nivå har det framkommit att de lokala försäkringscentren tillämpar olika rutiner vad avser bedömningar av när rätten till assistansersättning kan förenas med stöd i annan offentlig verksamhet. Det faktum att personlig assistans inte beviljas i samband med dessa verksamheter innebär även, enligt de personliga handläggarna, en ökad risk för isolering av brukare av assistansersättning i hemmiljön. Denna risk uppstår då brukares medverkan i daglig verksamhet avslutas i syfte att generera en större ersättning för den personliga assistansen, som kan utföras av anhöriga. I dessa fall förlorar brukaren sina möjligheter för social samvaro och utveckling. Just dessa risker lyfts även fram i många av de öppna svaren till Statskontorets enkät.

4.3.6 Personligt sammanträffande – hembesök

Av Försäkringskassans vägledning framgår det att handläggaren ska träffa den sökande vid alla förstagångsprövningar av rätten till assistansersättning. Detta för att handläggaren ska få en bild av den sökande. Enligt vägledningen är det lämpligt att erbjuda den enskilde ett hembesök. Det kan också vara aktuellt med ett besök i någon annan vardagsmiljö, till exempel på arbetsplatsen.

I Försäkringskassans processbeskrivning för assistansersättningsärenden är det inte lika tydligt uttalat att ett personligt möte ska ske vid förstagångsprövningar. Där anges att handläggaren ska ta ställning till vilken form av utredning som är lämpligast, det kan vara ett personligt möte eller telefonutredning. Enligt processbeskrivningen är det ofta av stor vikt att ett personligt möte sker med den sökande vid en förstagångsansökan. Den sökande ska dock alltid, enligt beskrivningen, ha möjlighet att påverka valet av mötesform.

De intervjuade uppger att det i regel inte är några problem att få göra ett hembesök vid en ny ansökan. Vid tvåårsomprövningar kan det dock hända ibland att brukaren inte vill träffas i sitt hem, enligt de intervjuade. Handläggarna ska, enligt Försäkringskassans vägledning, prata direkt med brukaren. Detta uppges ibland vara svårt om assistansordnaren vill föra brukarens talan. Äldre barn ska också, enligt riktlinjerna, ha möjlighet att själva träffa myndighetens handläggare inför beslut. Det förekommer att föräldrar motsätter sig detta.

I Statskontorets enkät ombads de svarande att ta ställning till hur vanligt det är med olika mötesformer i samband med utredning av rätten till assistansersättning. Svaren visar att utredning genom hembesök är den allra vanligaste mötesformen, 99 procent av de svarande angav att det var en mötesform som förekom ofta. Att det personliga mötet sker utanför den sökandes hem förekommer sällan eller ibland, enligt 95 procent av de svarande.

Andelen svarande som uppgav att det ibland händer att det personliga mötet utgörs av ett telefonsamtal med brukaren eller dennes ombud uppgick till 8 procent. En procent angav att detta är vanligt förekom-

mande, medan 50 procent angav att det aldrig förekommer. Resten, dvs. 42 procent angav att det sällan förekommer.

De intervjuer som genomförts visar att det har blivit vanligare att brukare får hjälp med att argumentera för sina stödbehov av jurister anställda av assistansföretagen. Att genomföra en korrekt bedömning i ett assistansersättningsärende ställer krav på handläggarens integritet i förhållande till brukaren, men även i förhållande till anhöriga, assistansanordnare och kommuner som också kan ha intresse i frågan. En fråga som tas upp i många öppna svar i enkäten är att hembesöken kan vara mycket krävande. En av de svarande skriver:

”Att både utreda, vara ordförande och sekreterare, ensam från Försäkringskassan i en grupp med cirka 7 personer som till exempel föräldrar, tolk, assistansanordnare, barn, jurister, kommunal utredare m.fl., är enormt krävande. Alla på mötet önskar ofta assistansersättning av olika orsaker, men framför allt på grund av ekonomiska fördelar. Man sitter ensam och försöker tolka vad som är sant och vilka relevanta frågor som skall ställas.”

Handläggarna har möjlighet att ta med en kollega vid hembesöken om de anser att det finns behov av det. Det är dock i praktiken sällan det förekommer. Internrevisionen vid Försäkringskassan har föreslagit att myndigheten bör utreda om det finns behov av att i ökad utsträckning ha två personliga handläggare närvarande vid hembesök i samband med ansökan eller omprövning av assistansersättning.

4.3.7 Förhöjt timbelopp

Den försäkrade kan begära en högre timersättning för sin assistansersättning om det finns omständigheter som medför högre kostnader för honom eller henne. Försäkringskassan ska godkänna en sådan begäran om det föreligger särskilda skäl som t.ex. behov av assistans med särskild kompetens, att en assistent fungerar som arbetsledare för andra assistenter eller om mer än hälften av assistansen utförs på oönskade arbetstid.

Ett beslut om förhöjt timbelopp är preliminärt. Det är först vid slutavräkning som beloppet slutligen fastställs för avsedd period. Den redovisning som brukaren då lämnar in till Försäkringskassan kan visa att kostnaden varit högre eller lägre än den beräknade kostnaden i beslutet. Försäkringskassan måste då bedöma om det verkliga utfallet stämmer överens med beslutet.

Vid våra intervjuer med handläggare på lokal nivå har det framförts att handläggning och kontroll av beslut om förhöjd timersättning anses vara komplicerat. Det uppgavs också vara relativt ovanligt att brukare ansökte om förhöjd ersättning. Denna iakttagelse styrks av den granskning som internrevisionen vid Försäkringskassan avslutade under våren 2011. Internrevisionen drog slutsatsen att det är svårt att upprätthålla kompetensen för handläggningen av förhöjd timersättning, eftersom arbetsuppgiften förekommer relativt sällan. I granskningen föreslogs även att det bör utredas om det går att göra effektiviseringsvinster genom att koncentrera handläggningen till ett lokalt försäkringscenter per region.

4.3.8 Skillnad i bedömning i olika delar av landet

I vägledningen finns ett metodstöd för beräkningen av antalet timmar som ska beviljas. Lokala försäkringscenter får inte utarbeta egna lokala föreskrifter. I och med att tjänstemännen sinsemellan diskuterar hur olika bedömningar ska göras utvecklas informella normer vid olika lokala försäkringscenter. Enligt de intervjuer som genomförts finns det skillnader mellan hur olika lokala försäkringscenter läser och tolkar metodstöd och bakomliggande normering. Som framgått i kapitel 2 finns det stora regionala skillnader i omfattningen av beviljad assistansersättning. Både i de intervjuer som genomförts och i de öppna svaren på enkäten efterlyses fler nätverksträffar i syfte att åstadkomma en mer likartad bedömning mellan olika lokalkontor.

Som nämndes i kapitel 2 har Försäkringskassan fått i uppdrag av regeringen att kartlägga enhetligheten i bedömningar mellan de olika lokala försäkringscentren vad gäller assistansersättningsärenden. Detta uppdrag ska avrapporteras den 30 juni år 2011. Utöver detta kartläggningsarbete har myndigheten även tillsatt två arbetsgrupper som bl.a. ska identifiera oskäliga regionala skillnader vad gäller bedömningar i bl.a.

assistansersättningsärenden. Även dessa arbetsgruppers arbete ska vara klart den 30 juni 2011.

4.4 Felaktiga beslut p.g.a. brister i beslutsunderlag

En förutsättning för att Försäkringskassan ska fatta rätt beslut är att berörda aktörer förser myndigheten med korrekta underlag. I följande avsnitt redovisas risker för felaktiga utbetalningar förknippade med att externa aktörer inte lämnar korrekta underlag till Försäkringskassan.

4.4.1 Överdrift av funktionsnedsättning och stödbehov

En majoritet av de som besvarat Statskontorets enkät uppger att de någon eller några gånger under år 2010 haft skäl att tro att en ansökan om assistansersättning innehållit oriktiga uppgifter. Totalt 77 procent av handläggarna uppgav detta. Resten, dvs. en fjärdedel av de svarande har inte haft skäl att tro att en ansökan innehållit oriktiga uppgifter. Bland gruppen handläggare som handlagt fler än 25 ärenden under år 2010 är det 88 procent som anger att de någon eller några gånger haft skäl att tro att en ansökan innehållit oriktiga uppgifter under år 2010.

De som haft skäl att tro att en ansökan innehållit oriktiga uppgifter har även fått ange vilken typ av uppgifter det rörde sig om. Svaren visar att misstänkarna är vanligast förekommande när det gäller uppgifter som ligger till grund för bedömning av behovet av grundläggande stöd och behovet av stöd för andra personliga behov.

- 48 procent av de svarande angav att de misstänker att *behovet av grundläggande stöd* ofta överdrivs och 43 procent misstänker att det ibland överdrivs. Övriga, dvs. 9 procent anger att de sällan misstänker att behovet av grundläggande behov överdrivs.
- 38 procent anger att de ofta misstänker att *behovet av stöd för andra personliga behov* överdrivs, 55 procent anger att de ibland misstänker att detta behov överdrivs. Övriga, dvs. 8 procent anger att de sällan misstänker att detta behov överdrivs.

- 23 procent anger att de ofta misstänker att en *funktionsnedsättning* överdrivs, 55 procent misstänker att funktionsnedsättning överdrivs ibland. Av de övriga svarande har 19 procent angivit att de sällan misstänker att funktionsnedsättning överdrivs och 3 procent att de aldrig haft anledning att misstänka att funktionsnedsättning överdrivs.

De intervjuer som vi har genomfört vid Försäkringskassans lokala försäkringscenter visar att det är svårt för myndigheten att avgöra om en sökande överdriver sin funktionsnedsättning eller sitt stödbehov. När det gäller fritidsaktiviteter kan de intervjuade handläggarna ibland ställa sig frågande till om det är möjligt för brukaren att utnyttja den assistansersättning som de ansöker om fullt ut. Samtidigt har handläggarna små möjligheter att ifrågasätta det som anges i ansökan.

Enligt dem som intervjuats har det blivit vanligare att privata anordnare ger vägledning om hur brukare ska fylla i sin ansökan för att maximera antal beviljade timmar. Många upplever att det överlag finns ett intresse från privata anordnare att agera för att deras brukare ska beviljas många timmars assistansersättning och att detta bidrar till att funktionsnedsättningar och stödbehov överdrivs.

En av de intervjuade handläggarna beskrev det som att det uppstått en situation likande ett förhandlingsspel mellan brukaren och dennes ombud å ena sidan och Försäkringskassan å andra sidan. Antal begärda assistanstimmar läggs på en hög nivå i ansökan och det blir därefter Försäkringskassans uppgift att kunna motivera en annan bedömning.

Det har blivit allt vanligare att anordnare ges fullmakt att företräda brukare gentemot Försäkringskassan. Det ger anordnaren rätt att beskriva brukarens funktionsnedsättning och behov av stöd samt att i brukarens namn ansöka om assistansersättning. Fullmakter kan innehålla mycket långtgående skrivningar om befogenheter som brukaren lämnar över till anordnaren. Flera av dem som intervjuats inom Försäkringskassan har ställt sig frågande till om alla brukare förstår vidden av de fullmakter som godkänts. Ibland kan det t.ex. vara svårt att förstå hur en anordnare kunnat beskriva en sökandes hjälpbehov så utförligt och detaljrikt sätt, utan att ha haft möjlighet att kommunicera med personen ifråga. Denna uppfattning förekommer även i ett flertal av de

öppna svaren till vår enkät, där personliga handläggare bl.a. anger att brukarnas beroendeställning till assistansbolagen ibland leder till att anordnarna styr brukarnas yrkanden.

Av de öppna svaren framgår det även att de personliga handläggarna fattar misstankar om oriktiga uppgifter i ansökningar i de fall brukare yrkar på behov av dubbel assistans p.g.a. olika anledningar som inte kan styrkas i de medicinska underlagen. Flera av de personliga handläggarna anger även att det förekommer att medicinska underlag inte bygger på kliniska fakta, utan på den enskildes egna beskrivningar, något som handläggarna anser utgör en risk för att de sökandes funktionsnedsättning överdrivs.

4.4.2 Misstankar om felaktiga uppgifter i ansökan följs inte upp

De som i Statskontorets enkät angav att de under år 2010 haft skäl att tro att en ansökan om assistansersättning innehållit oriktiga uppgifter fick även frågan om de någon gång valt att inte följa upp en misstanke om oriktiga uppgifter vid ansökan om assistansersättning. 25 procent av de svarande angav att de någon eller några gånger valt att inte följa upp en misstanke om oriktiga uppgifter. 17 procent av de svarande har svarat ”vet ej” på frågan (vilket i sammanhanget får betraktas som en hög andel). Resten, dvs. 58 procent av de svarande har angivit att de aldrig har avstått från att följa upp en misstanke om att oriktiga uppgifter lämnats.

Som orsak till att inte följa upp misstankar om oriktiga uppgifter angav i stort sett samtliga svarande (96 %) att Försäkringskassan saknar metoder och verktyg för att kontrollera om misstankarna stämmer. En majoritet av de svarande (64 %) angav att ”en pressad arbetssituation gjorde det svårt att hinna med en fördjupad utredningsinsats”.

Av de öppna svaren på denna fråga framgår det ytterligare skäl till att misstankar om oriktiga uppgifter inte följs upp. Enligt de personliga handläggarna avstår de från att gå vidare med en misstanke då de bedömer att det inte finns tillräckligt med underlag för att utreda en fråga vidare. Det händer även att handläggare upplever ”en känsla” av att

något inte stämmer, men att det inte finns utrymme eller förutsättningar för att utreda dessa misstankar närmare.

En viktig fråga i arbetet mot felaktiga utbetalningar är hur arbetet med att följa upp en misstanke om oriktiga uppgifter prioriteras av chefer. Handläggarna upplever inte att deras chefer prioriterar uppföljningar av detta slag. Fokus ligger istället på att uppnå målen för handläggningstiderna. Enligt de öppna svaren finns det stora incitament för personliga handläggare att främja sin egen löneutveckling, eftersom denna är tätt kopplad till antal avslutade ärenden.

4.4.3 Fel i medicinska underlag

Det finns inget lagstadgat krav på att medicinska underlag ska användas som underlag för Försäkringskassans beslut om assistansersättning. Genom socialförsäkringsbalken har Försäkringskassan fått ökad möjlighet att utreda rätten till assistansersättning, bl.a. genom att myndigheten kan begära särskilt läkarutlåtande.⁴⁸

Prövning av medicinska intyg

Enligt handläggare som vi har intervjuat vid de lokala försäkringscentren försvåras utredningsarbetet av om den försäkrade saknar tidigare referenser från sjukvårdssystemet, t.ex. som en följd av att han eller hon nyligen invandrat till Sverige. Detsamma gäller om det saknas referenser från kontakter som den sökandes haft utanför hemmet, t.ex. i skola, daglig verksamhet eller yrkesliv. Gemensamt för de större be- drägerier som upptäckts inom assistansersättningen under senare år har varit bristande medicinska underlag.

I samband med en ansökan om assistansersättning lämnar den försäkrade eller dennes ombud ofta själv in redogörelser, intyg och utlåtanden om funktionsförmåga och hjälpbehov. I många fall finns också medicinska underlag att tillgå från ärenden om t.ex. vårdbidrag, handikappersättning och sjuk- och aktivitetsersättning. Det krävs, enligt vägledningen, ett kritiskt och prövande förhållningssätt till uppgifterna som lämnas i intyg. Försäkringskassan bör fråga sig på vilka uppgifter som t.ex. en intygsskrivande läkare grundat sin bedömning. Intyg och

⁴⁸ Försäkringskassan Internrevisionsrapport 2010:5 *Assistansersättning*.

utlåtanden från till exempel läkare, sjukgymnast eller arbetsterapeut kan inte med automatik anses innebära att en viss funktionsnedsättning eller grad av funktionsnedsättning är styrkt.

Kompletterande intyg

Försäkringskassan bör, enligt vägledningen, ta ställning till om det finns anledning att utöver de intyg som den försäkrade överlämnar till myndigheten själv begära intyg och utredning från någon profession inom hälso- och sjukvården. Detta kan vara fallet om det t.ex. finns motstridiga uppgifter i ärendet eller om intygen inte grundas på aktuella observationer och utredningar.

Det finns inte något lagstöd avseende assistansersättning som ger Försäkringskassan möjlighet att köpa försäkringsmedicinska utredningar i syfte att erhålla en fristående bedömning av den försäkrades funktionsnedsättning.⁴⁹ Vid de intervjuer som genomförts vid lokala försäkringscenter framkom det att de intervjuade ansåg att det är viktigt att Försäkringskassan ges möjlighet att anlita oberoende experter för bedömning av funktionsnedsättning.

Läkare som är anställda inom den allmänna sjukvården är skyldiga att utfärda utlåtanden på Försäkringskassans begäran. Försäkringskassan kan betala för att någon inom hälso- och sjukvården som arbetar vid sidan av den allmänna sjukvården utfärdar intyg. Detta gäller såväl grundutlåtanden som kompletterande medicinska utlåtanden. Vid våra intervjuer på lokala försäkringscenter framkom att det trots detta kan vara svårt att köpa de intyg som behövs. Exempelvis får en utredning utförd av en arbetsterapeut endast köpas om den sökande inte själv har möjlighet att få ett intyg via den offentligt finansierade vården. Eftersom vissa arbetsterapeuter inte har möjlighet att sätta av tid för en grundlig utredning är möjligheten att köpa nödvändig information därmed stängd.

Majoriteten (87 procent) av som besvarat vår enkät anger att det ibland finns behov av att begära in kompletterande uppgifter från uppgiftslämnaren. I vissa fall uppstår problem med att få in kompletterande medicinska underlag. 68 procent av de som besvarat enkäten anger att det ibland finns sådana problem och 8 procent svarade att det alltid

⁴⁹ Försäkringskassan Internrevisionsrapport 2010:5 *Assistansersättning*.

finns problem med att få in kompletterande medicinska underlag. Övriga anser att det sällan (23 procent) eller aldrig (2 procent) finns sådana problem.

Enligt Försäkringskassans huvudkontor finns det ett behov av bättre möjligheter att få stöd med ADL-bedömningar⁵⁰ i samband med prövning av rätten till assistansersättning. För närvarande finns möjlighet att betala för utlåtande, men inte för själva utredningen. Rent formellt har Försäkringskassan stöd för att kräva av den försäkrade att en utredning görs. Det finns dock, enligt Försäkringskassan, små möjligheter för myndigheten att styra kommuner och landsting så att de ska prioritera en sådan utredning. Inom Försäkringskassan har ett arbete påbörjats för att förtydliga vilka uppgifter som behövs i medicinska underlag samt en utveckling av kontakterna med vården.

Intygen motsvarar inte alltid Försäkringskassans behov

Enkätundersökningen tyder på att det finns problem med kvaliteten i de medicinska underlagen. Av de svarande anser 4 procent att intygen alltid håller hög kvalitet, 70 procent anser att de ibland håller hög kvalitet medan 26 procent anser att intygen sällan håller hög kvalitet.

Vid de intervjuer som genomförts vid de lokala försäkringscentren har flera exempel framkommit på problem förknippade med användningen av intyg från hälso- och sjukvården. Ett generellt problem är att intyg beskriver en funktionsnedsättning relaterad till en persons arbetsförmåga. Sådana intyg är utformade ur ett sjukförsäkringsperspektiv och leder lätt fel när det gäller att ta ställning till rätten till assistansersättning. Detta anses bero på att läkare är vana att utforma den typen av intyg. I assistansersättningsärenden behövs intyg som beskriver den sökandes diagnos, hur detta påverkar funktionsnedsättning samt vilka aktivitetsbegränsningar en person har, enligt den s.k. DFA-kedjan.⁵¹

Av dem som besvarat enkäten har tre fjärdedelar angivit att intygen ibland utgör bra underlag för Försäkringskassans beslut i assistansersättningsärenden. En femtedel har angivit att intygen sällan utgör ett

⁵⁰ ADL står för aktivitet i det dagliga livet. Exempel på aktiviteter som kan ingå i en ADL-bedömning är toalettbesök, hygien, påklädning, mathållning och förflyttning.

⁵¹ DFA står för Diagnos – Funktion – Aktivitet, enligt vilken man i bedömer hur en persons diagnos påverkar dess funktionsnedsättning och, därefter, aktivitetsbegränsning.

bra underlag för beslut. Övriga, dvs. 4 procent av de svarande anser att intygen alltid utgör ett bra underlag för beslut om assistansersättning.

Läkare anses generellt ha svårt att tolka vad som menas med behov av ständig tillsyn av kvalificerad art och vad detta har för betydelse för Försäkringskassans bedömningar. Enligt de handläggare som vi har intervjuat finns det ofta skäl att ifrågasätta giltigheten i intyg om t.ex. behov av ständig tillsyn. Det uppges vara vanligt att handläggare får ta kontakt med läkare och be om en förklaring, t.ex. om vad som avses med att det finns behov av aktiv tillsyn 24 timmar per dygn. Om det rör sig om ett barn kan behovet av tillsyn t.ex. vara likställt med de tillsynsbehov som andra barn i samma ålder har.

Vid Statskontorets kontakter med brukarorganisationer har det framkommit kritik mot att Försäkringskassan inte redovisar på vilka grunder myndigheten gör en annan bedömning av ett stödbehov än den som en intygslämnare gjort. Man anser att transparensen kring Försäkringskassans bedömningar av intyg bör förbättras, bl.a. mot bakgrund av förvaltningslagens krav på att myndighetsbeslut ska motiveras.

Mall för utfärdande av medicinska intyg efterfrågas

Av dem som besvarat vår enkät anser 15 procent att det alltid verkar vara oklart för dem som utfärdar intygen vad de ska användas till av Försäkringskassan. Totalt 72 procent av de svarande bedömer att det ibland verkar oklart vad intygen ska användas till.

Flera av de som intervjuats vid de lokala försäkringscentren anser att det vore bra om Försäkringskassan tog fram en mall som sjukvården kan utgå från vid utfärdande av intyg som ska ligga till grund för beslut om assistansersättning. Det anses även finnas behov av att sprida information om vad det är för uppgifter som Försäkringskassan behöver vid utredning av assistansärenden. Vid intervjuerna har det framkommit exempel på lokala initiativ. Ett kontor har t.ex. tagit fram ett brev som syftar till att informera dem som ska utfärda intyg om Försäkringskassans behov. Ett annat kontor har tagit fram ett underlag till arbetsterapeuter i syfte att få bättre ADL-bedömningar. Vidare finns exempel på att Försäkringskassan tillsammans med en kommun initierat träffar med sjukvården i syfte att beskriva vilken information myndigheterna behöver.

Intyg lämnas utan grundlig undersökning

Vid våra intervjuer med personliga handläggare har det framkommit att läkare eller arbetsterapeuter utfärdar intyg, utan att ha genomfört en grundlig undersökning. Sådana intyg utgår ofta från ett samtal där brukaren beskrivit sina symptom, utan vidare utredning. Enligt uppgift har det även förekommit att intyg baserats på telefonsamtal där läkare inte har träffat den som intyget utfärdas för. I vår enkät ombads de svarande uppskatta hur vanligt det är att intyg utfärdas utan att faktiska undersökningar genomförs. Nästan tre fjärdedelar (74 procent) angav att det händer ibland och 23 procent svarade att det sällan händer. Nästan alla (93 procent) av dem som besvarat enkäten angav att det ibland eller sällan framgår av intygen vilka undersökningar och andra underlag som medicinska underlag grundar sig på.

Försäkringskassans riskanalys och vidtagna åtgärder

Som ett resultat av Försäkringskassans riskanalys för år 2010 har metodstöd förts in i vägledningen för assistansersättningsärenden för hur medicinska underlag ska hämtas in och när försäkringsmedicinsk rådgivare ska konsulteras. Vidare har LFC-organisationen, enligt uppgift från Försäkringskassans huvudkontor, påbörjat ett arbete där handläggare i grupp har konsultation med försäkringsmedicinsk rådgivare. Denna modell för konsultation innebär att försäkringsmedicinska rådgivare, specialister och handläggare regelbundet träffas för att föra ett resonemang kring, analysera och diskutera frågeställningar och ärenden av försäkringsmedicinsk natur.

Av vägledningen framgår numera att intyg och utlåtanden från personal inom hälso- och sjukvården är en central del i utredningen. För personkrets 1 och 2 ska det i utredningarna finnas medicinska underlag som styrker personkretstillhörigheten, eftersom dessa gruppers behov utgår från medicinska diagnoser. Från och med hösten 2010 betonas tydligare i vägledningen vikten av att medicinska underlag används för bedömning av tillhörighet till personkrets 3 tillsammans med en funktionsbedömning.

5 Risker i samband med efterkontroller

I detta kapitel redovisas hur Försäkringskassan har organiserat sitt arbete med efterkontroller av användningen av assistansersättning. Fokus ligger på den kontroll av användningen av förmånen som förekommer då en person redan beviljats assistansersättning.

5.1 Försäkringskassans styrning av efterkontroller

Försäkringskassans styrning av efterkontroller vid utbetalningar av assistansersättning omfattar bl.a. organisation, resursfördelning och utbildning av myndighetens handläggare. Ett utvecklingsarbete bedrivs vid myndigheten även vad avser efterkontrollerna.

5.1.1 Organisation, resurser och utbildning

Olika lokala försäkringscenter organiserar sitt arbete med kontroller av räkningar och tidredovisningar samt utbetalning av assistansersättning på olika sätt. Detta framgår av Statskontorets enkät till de personliga handläggarna. 44 procent har svarat att handläggarna vid deras lokala försäkringscenter ansvarar för att administrera ”sina” respektive ärenden, dvs. ärenden som avser personer som handläggarna har beviljat ersättning till.

Vid andra lokala försäkringscenter utförs kontroll av tidredovisningar och räkningar av samtliga personliga handläggare, utan att hänsyn tas till vem som handlagt ärendet. Denna typ av organisation gäller för 26 procent av handläggarna. Slutligen, 30 procent av handläggarna har svarat att en särskild handläggare ansvarar för kontroller av samtliga ärenden. Det förekommer även att de personliga handläggarna ansvarar för slutavräkningar och svårare ärenden, medan annan administrativ personal sköter tidredovisningar och räkningar för övriga ärenden.

I de öppna svaren uppges att några lokala försäkringscenter inte alls kontrollerar tidredovisningar och räkningar. Anledningen till detta an-

ges vara resurs- och tidsbrist samt att utbetalningskontroller inte är en verksamhet som prioriteras av chefer.

De olika nyckeltal som finns i Försäkringskassans processbeskrivning av assistansersättningsärenden används som ett underlag för arbetsfördelning och uppföljning vid de lokala försäkringscentren. Processbeskrivningen innehåller en uppskattad tidsåtgång för de olika arbetsmoment som utgör kontroller av tidredovisningar och räkningar i samband med utbetalningar av assistansersättning. Det genomsnittliga utbetalningsförfarandet ska enligt processbeskrivningen ta 17 minuter i anspråk.

Försäkringskassan har tagit fram en webbaserad utbildning som rör utbetalningar av assistansersättning. Utbildningen togs fram år 2008, och ska revideras i början av år 2012. Denna omfattar de arbetsmoment som ingår i handläggningen av utbetalningar av assistansersättning, dvs. kontroller av räkningar, beslutfattande, registrering av räkningar, attestering av beslut, osv. Utbildningen avslutas med ett kunskapstest.

5.2 Kontroll av tidredovisningar och räkningar

Kontroller av tidredovisningar och räkningar handlar om vad som kan benämnas som ”ordning och reda”-kontroller, dvs. handläggaren granskar om summeringar stämmer och om dokumenten är undertecknade m.m. Samtliga personer som vi har intervjuat vid de lokala försäkringscentren uppger att det är svårt att kontrollera om redovisade timmar av personlig assistans faktiskt har utförts. Det beror på att de uppgifter som efterfrågas i tidredovisningarna och räkningarna inte är av en sådan art att det går att verifiera den utförda assistansen.

Ett sätt att upptäcka felaktigheter kan enligt våra intervjupersoner vara att vara uppmärksam på oförklarliga avvikelser, t.ex. att en assistent arbetat på ett sätt som inte verkar vara rimligt – många timmar per dag eller många dagar i sträck utan ledighet.

I Försäkringskassans riskanalys inför år 2010 uppmärksammades risken för att oriktiga uppgifter om anställningstid och utförd assistans

ligger till grund för utbetalning. Att föra in ett kontrollmoment i Försäkringskassans processbeskrivningar angavs som en åtgärd för att minska denna risk. Uppföljningen av riskanalysen visar att detta inte genomfördes under år 2010 p.g.a. tidsbrist, men att myndigheten planerar att föra in extra kontrollmoment i processbeskrivningen under år 2011.

Handläggare vid flera lokala försäkringscenter som Statskontoret har intervjuat har erfarenhet av brukare som får personlig assistans utomlands, av lokalt anställda assistenter. Tidredovisningarna är ofta bristfälliga, då det bl.a. förekommer otydliga signaturer och ofullständiga personnummer. Det är därmed nästintill omöjligt att kontrollera huruvida assistansen faktiskt har genomförts i den omfattning som anges i tidredovisningarna och vem som har utfört assistansen.

5.2.1 Förekomst av misstankar om felaktigheter i redovisningen

Misstankar om oriktiga uppgifter i tidredovisningar och/eller räkningar är vanligt förekommande. I vår enkät till de personliga handläggarna ställde vi frågan om handläggarna någon gång under år 2010 har misstänkt att någon medvetet har lämnat oriktiga uppgifter i tidredovisningar och/eller räkningar. Totalt 82 procent av handläggarna angav att de i flera eller något enstaka fall hade fattat en sådan misstanke.

Enligt Försäkringskassans riktlinjer⁵² ska en impuls lämnas över till kontrollutredning när det finns en konkret uppgift i en utredning som visar att lämnade uppgifter inte stämmer. Svaren på Statskontorets enkät visar att det förekommer att handläggare låter bli att följa upp en misstanke om att felaktiga uppgifter har lämnats i tidredovisningar och räkningar. Enligt enkäten har totalt 47 procent av handläggarna, som fattat en misstanke om felaktiga uppgifter i tidredovisningar och/eller räkningar, någon eller några gånger avstått från att följa upp en sådan misstanke. Det är viktigt att notera att svaren på vår fråga inte mäter den faktiska förekomsten av oriktiga uppgifter i tidredovisningar och/eller räkningar. Vi tolkar snarare svaren som att handläggarna i hög

⁵² Försäkringskassan Riktlinje 2009:9 *Överlämning av impulser samt beslut i samband med kontrollutredning.*

utsträckning inte avsätter tid för att följa om deras misstankar faktiskt stämmer.

I de öppna svaren framgår det vilken form av misstankar det kan röra sig om. Det kan exempelvis handla om att det i många ärenden går åt precis lika många timmar varje månad, oavsett om det är en månad med 28 eller 31 dagar. Eftersom de flesta människors vardag ser olika ut från dag till dag uppfattas det som underligt när assistenternas arbetstider alltid är desamma.

Misstankar följs inte upp av flera anledningar

Vår enkät till de personliga handläggarna innehöll även en fråga som avsåg skälen till att man avstod från att följa upp en misstanke. 86 procent av handläggarna angav att en pressad arbetssituation gjorde det svårt att hinna med att följa upp misstanken. Vidare angav 63 procent av handläggarna att de bedömde att misstanken inte var tillräcklig för att leda till några åtgärder från Försäkringskassan.

I de öppna svaren uppges som skäl till att inte följa upp misstankar att det är svårt att bevisa fel i redovisningen och att det är svårt att bedöma rimligheten i att assistenter arbetar mer än vad som är tillåtet enligt arbetstidslagstiftningen.

Enkätsvaren visar vidare att det är oklart för handläggarna om det finns verktyg eller metoder som Försäkringskassan kan använda sig av för att utreda misstankar närmare. Vidare anger flera handläggare att den här typen av kontroller inte uppfattas som prioriterade av deras chefer. Detta återspeglas även i att handläggarna uppfattar att tid och personal inte avsätts för denna typ av arbete. Kopplingen mellan kontroller i handläggningen och chefers inställning till kvalitet har uppmärksammats av Statskontoret tidigare. I Statskontorets rapport om Försäkringskassans kontrollarbete⁵³ påpekades bl.a. att handläggarnas benägenhet att kontrollera uppgifter om felaktigheter i hög grad är avhängig av den närmaste chefens inställning till kvalitet samt i vilken utsträckning de individuella målen är möjliga att nå.

⁵³ Statskontoret 2010:9 *Försäkringskassans kontrollarbete – drivkrafter och dimensionering*.

5.2.2 Undantag från tidredovisning

Tidredovisningar över hur brukaren utnyttjat sin assistansersättning används som underlag för utbetalning av assistansersättningen. Försäkringskassan har beviljat ca 40 procent av brukarna undantag från att lämna in tidsredovisning till myndigheten. Brukaren kan själv, eller genom ombud, ansöka och få ett sådant undantag. Detta förutsätter dock bl.a. att brukaren kan visa att assistansanordnaren:

- sedan tidigare är etablerad som anordnare,
- har tillfredsställande rutiner för tidredovisning, och
- är villig att visa Försäkringskassan sin tidredovisning om Försäkringskassan begär det.

Om undantag beviljas ansvarar brukaren för att en redovisning görs av utförd assistans. Har undantag beviljats bör det, enligt vägledningen, kontrolleras att tidredovisningen utförts enligt föreskrifterna minst en gång vartannat år. Försäkringskassans internrevision har i en rapport från februari år 2011 konstaterat att uppföljning inte görs i tillräcklig omfattning av hur tidsredovisningen sköts av brukare som beviljats undantag från tidsredovisning.

Praxis vad gäller undantag från tidredovisning varierar

Våra intervjuer visar att det inte finns någon enhetlig praxis vad avser beviljande av undantag från tidredovisningar inom Försäkringskassan. Olika synsätt råder mellan olika lokala försäkringscenter med avseende på vilka aktörer som ska beviljas undantag från tidredovisning. Vid ett lokalt försäkringscenter beviljas undantag i som gott som samtliga ärenden sedan årsskiftet 2004/2005 då Försäkringskassans huvudkontor gick ut med ett sådant direktiv.

Representanter för två andra lokala försäkringscenter som intervjuats anger att undantag beviljas för brukare vars assistans utförs i kommunal regi. Vid ett av dessa lokala försäkringscenter är det praxis att privata anordnare får ansöka om undantag efter ett år. Andra lokala försäkringscenter prioriterar inte en viss typ av anordnare framför andra. Här hänvisar man till Försäkringskassans vägledning i assistans-

ersättningsärenden och menar att anordnaren ska ha visat sig vara seriös innan man beviljar undantag från tidredovisning.

Uppföljning av beviljade undantag

Försäkringskassan har under våren 2011 beslutat att alla försäkrade som inte har kommunen som utförare ska lämna in tidredovisning för en sexmånadersperiod. Redovisningen ska granskas och jämföras med inlämnade räkningar. Därefter ska en ny bedömning göras av om brukaren ska medges undantag från tidredovisning. Beslutet har fattats mot bakgrund av internrevisionens iakttagelser om att de lokala försäkringscentren inte genomför uppföljningar av hur tidsredovisningen sköts i de fall brukaren beviljats undantag från att lämna in tidsredovisningar till myndigheten.

5.3 Tvåårsomprövningar

Enligt socialförsäkringsbalken ska rätten till assistansersättning omprövas vartannat år och vid väsentligt ändrade förhållanden. För en person som får assistansersättning efter det att hon eller han fyllt 65 år får omprövning däremot endast ske vid väsentligt ändrade förhållanden.

Tvåårsomprövningar har inte gjorts i den utsträckning som lagstiftningen anger under en lång period. Handläggning av nya ansökningar och ansökningar om förhöjt antal timmar har prioriterats samtidigt som tvåårsomprövningarna inte genomförts. Enligt Försäkringskassan har prioriteringarna när det gäller bl.a. tvåårsomprövningar varierat i olika delar av landet innan myndighetens omorganisation år 2005. Prioriteringarna har i viss mån fortsatt att variera efter det att myndigheten Försäkringskassan bildades.

Försäkringskassan har genomfört en uppföljning av satsningen på tvåårsomprövningarna. Denna kommer, enligt uppgift från Försäkringskassan, att utmynna i ett metodstöd som ska beskriva hur omprövningarna ska göras för att säkerställa att rätt personer beviljas assistansersättning.

5.3.1 Tvåårsomprövningar ska göras i samtliga ärenden

Försäkringskassan har sedan år 2010 satsat ökade resurser på handläggning av assistansersättning, bl.a. för att hantera tvåårsomprövningarna. Satsningen innebär att tvåårsomprövningar ska ha genomförts i alla assistansersättningsärenden senast den 1 juli 2011. Målet har flyttats fram till 31 december 2011. Enligt Försäkringskassans huvudkontor är ambitionen att de utredningar som görs vid omprövningarna ska vara lika omfattande som vid handläggning av s.k. nyan sökningar.

Vissa lokala försäkringscenter har valt att tillfälligt låta en eller flera handläggare ansvara för genomförandet av omprövningarna i syfte att nå ökad effektivitet. De som intervjuats vid lokala försäkringscenter anser att satsningen ställer stora krav på verksamheten då man också ska hinna med handläggningen av nya ansökningar om assistansersättning.

LFC-organisationen har avsatt centrala resurser för att förstärka bemanningen inom handikappområdet som är särskilt ansträngt till följd av genomförandet av tvåårsomprövningar i samtliga assistansersättningsärenden. För år 2011 har handläggningsresurser motsvarande 38,5 helårsarbetskrafter (21 miljoner kronor) fördelats ut i LFC-organisationen för denna satsning. Satsningen finansieras genom en omfördelning av resurser från de resurser som LFC-organisationen förfogar över.

Försäkringskassans internrevision har i en rapport daterad februari år 2011 konstaterat betydande eftersläpningar vad gäller tvåårsomprövningar av förmånen. Internrevisionen bedömde också att det finns risk för att assistansersättning betalas ut felaktigt på grund av eftersläpningen i omprövningsarbetet.

Hembesök vid tvåårsomprövningar

Av de intervjuer som genomförts vid lokala försäkringscenter framgår att det förekommer att brukare eller dennes ombud motsätter sig att Försäkringskassan gör ett hembesök vid en tvåårsomprövning, vilket sällan förekommer vid en ny ansökan. I dessa fall träffar Försäkrings-

kassan brukaren på annat håll. Brukaren är inte skyldig att ta emot Försäkringskassan i hemmet. Av processbeskrivningen för assistansersättningsärenden framgår det att brukaren ska ha möjlighet att påverka valet av mötesform. Samtidigt anges det i Försäkringskassans vägledning att myndigheten får dra in eller sätta ned ersättningen om brukaren vägrar ta emot besök. I detta sammanhang jämföras vägran om att ta emot besök med vägran att medverka i en utredning, i enlighet med 110 kap 53 § socialförsäkringsbalken.

Statskontorets enkät visar att hembesök vid tvåårsomprövningar förekommer i relativt hög utsträckning. I svaren till Statskontorets enkät anger 19 procent av de personliga handläggarna att hembesök görs vid samtliga tvåårsomprövningar. 74 procent anger att hembesök görs vid de flesta tvåårsomprövningar, medan 7 procent anger att hembesök sällan sker vid tvåårsomprövningar. Vi har granskat svaren från enkäterna närmare i syfte att klarlägga om rutinerna skiljer sig åt mellan olika lokala försäkringscenter vad gäller hembesök vid tvåårsomprövningarna. Vi fann att rutinerna skiljer sig mellan olika lokala försäkringscenter, men även mellan olika handläggare inom ett och samma lokala försäkringscenter.

En anledning till att inte genomföra hembesök vid tvåårsomprövningar, som framkommit vid intervjuerna vid lokala försäkringscenter, är att man i vissa fall inte vill ”störa” brukaren. Det rör sig om ärenden där handläggaren är övertygad om att brukaren har en funktionsnedsättning som inte kan ha ändrats på ett sätt som innebär ett ändrat behov av stöd.

Läkarutlåtanden i samband med tvåårsomprövningar

Som nämndes i avsnitt 4.3.3 har Försäkringskassan i den senaste versionen av vägledningen i assistansersättningsärenden betonat vikten av inhämtning av medicinska underlag. De lokala försäkringscentren har dock olika syn på hur aktuella tidigare utförda läkarintyg ska vara i samband med tvåårsomprövningar. Behovet av att begära in nya intyg styrs också av kvaliteten i de intyg som myndigheten har tillgång till sedan tidigare. Vid ett av de lokala försäkringscentren som vi har besökt har man tolkat huvudkontorets skärpta krav på läkarutlåtanden som att handläggarna i regel ska inhämta nya medicinska underlag även i omprövningsarbetet. Ett annat lokalt försäkringscenter som

besökts uppger att de normalt inte begär in nya medicinska underlag om inte brukaren signalerar ett förändrat stödbehov.

Endast 4 procent av de personliga handläggarna som har svarat på vår enkät anger att nya medicinska underlag inhämtas i samband med samtliga tvåårsomprövningar. Majoriteten av de svarande, 62 procent, anger att nya medicinska underlag hämtas in i samband med de flesta tvåårsomprövningar. Det finns dock en betydande andel av de personliga handläggarna som anger att nya medicinska underlag sällan begärs in i samband med tvåårsomprövningar; totalt 33 procent av respondenterna svarade att detta var fallet. En procent svarade att nya medicinska underlag aldrig begärs in i samband med tvåårsomprövningar.

5.3.2 Ändrade förhållanden anmäls inte

Det finns två omständigheter som kan leda till omprövning av rätten till assistansersättning. Antingen att funktionsnedsättningen har förändrats eller att brukarens livssituation har ändrats på ett sätt som påverkar rätten till assistansersättning.

Brukaren är skyldig att anmäla ändrade förhållanden som kan påverka ersättningen till Försäkringskassan. Det kan t.ex. röra sig om situationer där brukaren befinner sig på sjukhus, blir sambo, beviljas andra stödformer, lämnar Sverige för en tid, etc. Anmälan ska göras så snart som möjligt och senast fjorton dagar efter det att den anmälningsskyldige fick kännedom om förändringen.

Under löpande beslut, dvs. mellan tvåårsomprövningarna, görs i regel inga kontroller av ändrade förhållanden. Undantaget är om Försäkringskassan får en impuls om oegentligheter på en räkning eller tidredovisningarna. Enligt våra intervjuer med olika lokala försäkringscenter är det främst vid tvåårsomprövningar som ändrade förhållanden kan upptäckas. Det kan då t.ex. visa sig att en brukare har haft med sig sin assistent när hon eller han deltagit i daglig verksamhet.

Information om villkor för assistansersättning

Enligt de intervjuade vid flera av de lokala försäkringscentren som Statskontoret har besökt finns det risk för att brukaren inte har kännedom om samtliga villkor som gäller för assistansersättning, däribland

även vad som gäller vid ändrade förhållanden. Försäkringskassan måste därför bli bättre på att informera brukarna om detta, menar flera av de intervjuade. Kommunerna informerar inte heller alltid Försäkringskassan om att en brukare beviljats andra insatser enligt LSS.

I Försäkringskassans riskanalys för assistansersättningen år 2010 uppmärksammades risken för att ersättningen utgår felaktigt p.g.a. att brukaren inte anmäler att ett annat samhällsstöd ges som påverkar rätten till assistansersättning. Som en förklaring till detta angavs att regelverket är komplicerat. Det bedöms vara svårt för brukaren att förstå vilka förändringar som ska anmälas. Den information som lämnas till brukaren beskrivs som summarisk. För att minska riskerna för felaktiga utbetalningar angavs två åtgärder: att ta fram informationsmaterial om assistansersättning och att genomföra tvåårsomprövningar i tid.

Enligt Försäkringskassans uppföljning av riskanalysen för assistansersättningen för år 2010 har det tagits fram ett informationsmaterial som syftar till att informera brukare om vilka regler som gäller vid ändrade förhållanden inom ramen för assistansersättningen. Informationsmaterialet har dock ännu inte publicerats.

5.4 Kontrollutredning vid impuls

Kontrollutredning påbörjas när det finns misstanke om att en försäkrad person med avsikt har försökt att få eller har fått ersättning felaktigt utbetalad till sig. Kontrollutredarna tar emot impulser från allmänheten, handläggare inom Försäkringskassan och från andra myndigheter. Impulser från allmänheten och från handläggare är vanligast förekommande.

En uppföljning som Försäkringskassan gjorde av 2010 års kontrollutredningar visar att 229 utredningar om assistansersättning avslutades under året.⁵⁴ Det motsvarar 1 procent av myndighetens kontrollutredningar år 2010.

⁵⁴ Försäkringskassan 2011-02-07 *Försäkringskassans kontrollutredningar under 2010.*

Försäkringskassan ska dra in eller minska ersättningen om en kontrollutredning visar att någon beviljats en ersättning som hon eller han inte har rätt till, oavsett om det beror på ett avsiktligt eller oavsiktligt fel.⁵⁵ Det återkrävda beloppet för assistansersättning under år 2010 uppgick till 19 miljoner kronor, vilket motsvarar sex procent av Försäkringskassans totala återkrav under året. Försäkringskassan bedömer att kontrollutredningar av assistansersättning har inneburit besparingar motsvarande 36 miljoner kronor under år 2010. I beloppet räknas avslag, indragning eller nedsättning av ersättningen in.

I syfte att i högre grad motverka bidragsbrott finns i verksamhetsplan 2011 för lokala försäkringscenter och lokala kontor mål om att:

- antalet impulser om kontrollutredning från förmånshandläggare till kontrollutredare ska öka med minst 10 procent,
- andelen impulser om kontrollutredning från förmånshandläggare till kontrollutredare som leder till åtgärd ska uppgå till minst 40 procent.

Försäkringskassans möjligheter att göra kontroller

Enligt de intervjuer som vi har genomfört på Försäkringskassans huvudkontor anses de befogenheter och metoder som myndigheten har för sitt kontrollarbete tillräckliga. Att få till stånd ett effektivt kontrollarbete anges snarare handla om att bygga upp goda rutiner och att strukturera arbetet på ett bra sätt. Även de företrädare för Försäkringskassans lokala försäkringscenter som intervjuats bedömer att myndigheten har goda möjligheter att begära in underlag från olika myndigheter för att genomföra sina utredningar.

Ett hinder för Försäkringskassans kontrollutredningar som finns är dock sekretessbestämmelser. Dessa innebär att myndigheten kan ha svårt att lämna uppgifter till andra myndigheter, t.ex. polismyndigheter eller Skatteverket för att få hjälp med utredningar. Försäkringskassan får inte heller bedriva spaning, men kontrollutredare kan göra oannon-

⁵⁵ En assistansberättigad person blir återkravsskyldig när personen själv har förorsakat utbetalningen genom att lämna oriktiga uppgifter eller genom att inte fullgöra sin anmälningsskyldighet. Om ersättning i annat fall har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp ska den betalas tillbaka om den som fått ersättningen skäligen borde ha insett att han eller hon fått en felaktig ersättning.

serade hem- och arbetsplatsbesök. Behövs spaning, t.ex. för att kartlägga en impuls om att någon uppgivit en falsk funktionsnedsättning, krävs medverkan från polisen.

Granskning av genomförda kontrollutredningar

Försäkringskassan avslutade i februari år 2011 en granskning av ett urval kontrollutredningar av assistansersättning för åren 2006–2009.⁵⁶ Kartläggningen visade att de felaktigheter som utreddes av kontrollutredare inom assistansersättningen kunde delas in i fem grupper. Dessa var:

- kontroller av tidredovisningar,
- brukarens funktionsnedsättning,
- bosättning (t.ex. att brukaren inte är bosatt i Sverige eller befinner sig utomlands under stora delar av året),
- ändrade vistelseförhållanden (t.ex. att brukaren under en viss tid befinner sig på sjukhus, korttidsboende eller skola), samt
- utredningar som utgår från anmälningar om att brukaren inte får den assistans som denne är berättigad till.

Hälften av anmälningarna rörde kontroller av tidredovisningar. Till sammans med anmälningar som rörde brukarens funktionsnedsättning uppgick dessa typer av utredningar till 70 procent av de granskade ärendena.

Försäkringskassans granskning visade att det finns skillnader i vilken utsträckning det är möjligt att kontrollera olika typer av felaktigheter inom assistansersättningen. Kontroller av tidrapporter fångar framförallt slarvfel eller fel som beror på okunskap. Anmälningarna innehåller ofta uppgifter som går att kontrollera. Impulser om funktionsnedsättning anses ofta svåra att kontrollera. Flera utredningar om funktionsnedsättning som lett till åtgärder gällde personer som återfått funktionsförmåga, men som inte förstått att de skulle ha anmält detta till Försäkringskassan. Enligt granskningen är det rimligt att detta skulle

⁵⁶ Försäkringskassan 2010-02-16 *Granskning av kontrollutredningar i assistansersättning beslutade mellan år 2006–2009.*

ha upptäckts om tvåårsomprovningar genomförts i den ordinarie handläggningen.

Förhållandevis många utredningar som handlar om bosättning leder till åtgärder och polisanmäls, enligt granskningen. Detta förklaras med att det finns flera sätt att kontrollera om en person är bosatt i Sverige. Även anmälningar som handlar om ändrade vistelseförhållanden anses relativt enkla att kontrollera. Anmälningar om att brukaren inte får den assistans denne är berättigad till är, enligt granskningen, ofta bristfälligt utredda. I vissa fall har handläggaren enbart skickat impulsen vidare till anordnaren. Inget av dessa ärenden har lett till någon åtgärd eller polisanmälan.

Det fanns en stor spridning i kvaliteten i de granskade utredningarna. Hälften av de ärenden som inte ledde till någon åtgärd från Försäkringskassan bedömdes vara otillräckligt utredda. Kompetensbrist hos kontrollutredarna när det gäller förmånen assistansersättning bedömdes vara en trolig förklaring till detta. Även tidsbrist eller att anmälningar rörande assistansersättning helt enkelt inte prioriterats angavs som en tänkbar förklaring. Andra brister som uppmärksammas i granskningen var bristfälligt dokumentation och att impulser inte utreddes, ibland med hänvisning till en att utredning hade gjorts tre år tidigare. Om impulsen berört flera olika typer av felaktigheter förekom det t.ex. att handläggaren enbart utrett tidredovisningen och inte funktionsnedsättningen.

Försäkringskassans kartläggning visade att anmälningar från andra myndigheter, kommuner eller från den egna myndigheten i regel innehåller sådana uppgifter som tidigt visar att det kan föreligga en felaktig utbetalning och även i vissa fall en misstanke om brott. Ett utökat samarbete både internt och externt ansågs viktigt för att förbättra myndighetens förmåga att minska felaktiga utbetalningar inom assistansersättningen.

Kontakter mellan personliga handläggare och kontrollutredare

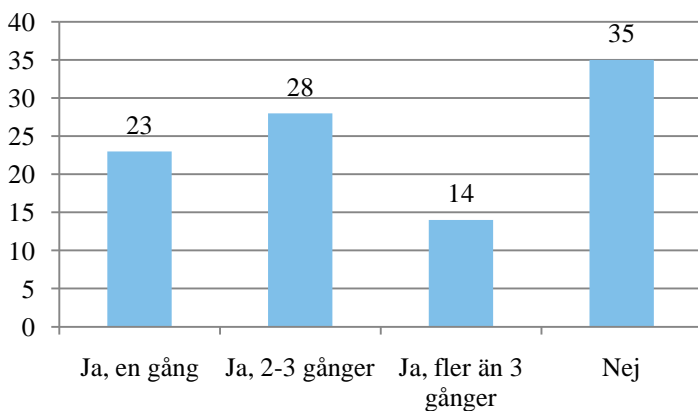
Av Försäkringskassans vägledning gällande kontrollutredningar framgår det att handläggare på eget initiativ och utan provning av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) kan lämna impulser vidare till kontrollutredning. Försäkringskassan har dock, som nämndes tidigare,

satt upp som ett operativt mål att andelen impulser från förmånshandläggare till kontrollutredare ska öka med minst 10 procent.

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

Statskontorets enkätundersökning visar att 65 procent av de personliga handläggarna har överlämnat ett eller flera ärenden om assistansersättning till en kontrollutredare det senaste året. Övriga handläggare, dvs. 35 procent har inte överlämnat något ärende till kontrollutredare. Som framgår av tabellen nedan har majoriteten av dem som någon gång lämnat över ett ärende till kontrollutredare gjort det vid 2–3 tillfällen det senaste året.

Diagram 1 Andel handläggare i procent som har överlämnat ett ärende om assistansersättning till en kontrollutredare under det senaste året.



I Försäkringskassans granskning av kontrollutredningar gjordes bedömningen att ett nära samarbete mellan kontrollutredare och personliga handläggare bör leda till bättre kontrollutredningar, än om dessa bedrivs alltför ensidigt av kontrollutredaren. Det gick t.ex. att konstatera att funktionsförmågan var bättre utredd i ärenden där kontrollutredarna hade gjort hembesök tillsammans med en personlig handläggare än i ärenden där utredningen gjorts av kontrollutredare på egen hand.

De handläggare som vi intervjuade vid Försäkringskassans lokala försäkringscenter i Halmstad, där kontrollutredarna är samlokaliserade med de personliga handläggarna, anser att närheten till kontrollutredarna har bidragit positivt till arbetet med att upptäcka felaktigheter i assistansersättningsärenden. Den kontinuerliga kontakten mellan de två handläggargrupperna anses underlätta informationsutbyte, lärande och ge ökade möjligheter att upptäcka felaktigheter.

Statskontoret har i en tidigare rapport om Försäkringskassans kontrollarbete⁵⁷ pekat på återkoppling från kontrollutredare till personliga handläggare som ett sätt att främja lärandet i och utvecklingen av kontrollarbetet. Återkoppling är också ett sätt att motivera handläggarna till att överlämna fler ärenden till kontrollutredning. Det kan även påverka benägenheten att genomföra andra typer av kontroller positivt.

Återkoppling från kontrollutredare

I de fall en kontrollutredning initieras genom en intern impuls från en förmånshandläggare ska återkoppling av resultatet av kontrollutredningen ske till handläggaren. Detta framgår av Försäkringskassans processbeskrivning för kontrollutredning. Enkäten till de personliga handläggarna innehöll en fråga om återkoppling från kontrollutredare. De handläggare som hade överlämnat ett ärende till en kontrollutredare tillfrågades om de hade fått återkoppling från kontrollutredaren:

- 44 procent av handläggarna hade fått återkoppling vid samtliga tillfällen,

⁵⁷ Statskontoret 2010:9 *Försäkringskassans kontrollarbete – drivkrafter och dimensionering*.

- 25 procent av handläggarna hade fått återkoppling någon eller några gånger, men inte vid samtliga tillfällen,
- 32 procent hade inte fått någon återkoppling från kontrollutredare.

I verksamhetsplanen för Försäkringskassans lokala försäkringscenter och lokala kontor för år 2011 anges att former ska tas fram för återkoppling från kontrollutredare till förmånshandläggare av resultat av lämnade impulser till kontrollutredning. Syftet är att medvetandegöra resultat och säkerställa att rätt ärenden lämnas till kontrollhandläggarna.

Anledningar till kontakter mellan personliga handläggare och kontrollutredare

I Statskontorets enkät ställdes en fråga om vilka anledningar som ligger bakom att de personliga handläggarna har kontakt med kontrollutredare. 65 procent av handläggarna angav att de har kontakt med kontrollutredare då de överlämnar ett ärende till honom/henne. Relativt få av de personliga handläggarna svarade att de har kontakt med kontrollutredare i syfte att utbyta information och erfarenheter. Endast drygt en femtedel av handläggarna, totalt 21 procent, angav att sådana kontakter förekom mellan dem och kontrollutredarna. 23 procent av handläggarna svarade att de inte har någon kontakt med kontrollutredare.

De öppna svaren visar att det förekommer att de personliga handläggarna kontaktar kontrollutredare för att diskutera om det kan vara aktuellt att lämna över ett ärende vid misstanke om felaktigheter. Vidare förekommer det att de personliga handläggarna uppfattar att kontrollutredarna ”drunknar” i jobb, vilket gör att de personliga handläggarna avstår från att lämna över ärenden.

5.5 Nationellt kontrollprojekt av assistansersättningen

Försäkringskassan har initierat ett större nationellt kontrollprojekt om assistansersättning. Genom dataanalyser av uppgifter om utbetalningar av assistansersättning söker man efter indikationer på felaktigheter. Dessa utreds sedan vidare av Försäkringskassans kontrollutredare. Det

huvudsakliga syftet med projektet är att upptäcka fall där brukare, assistenter och assistansanordnare gjort ekonomisk vinning på felaktiga utbetalningar. Säkerhetsstaben leder arbetet med dataanalyserna. Resultatet av analyserna samordnas med andra aktiviteter av LFC-kansliet vid Försäkringskassans huvudkontor.

Arbetet med dataanalyser utgår från riskanalysen för förmånen assistansersättning. Tillsammans med personer som är insatta i förmånen tas ett antal mönsterindikatorer fram. Dessa indikatorer granskas i de utbetalningsflöden som sker inom assistansersättningen. Analysen görs genom att uppgifter hämtas från Försäkringskassans IT-system, det s.k. försäkringssystemet, och analyseras tillsammans med utbetalningsinformation i en särskild datamiljö.

Pilotundersökning i Västra Götaland

I september år 2010 anordnade projektgruppen en workshop tillsammans med Försäkringskassans lokala försäkringscenter i Halmstad, där även kontrollutredare med specialkompetens i assistansersättningsärenden medverkade. Det diskuterades vilka faktorer som var viktiga att kontrollera i syfte att upptäcka felaktiga utbetalningar inom ramen för ersättningen. En slutsats var att tidrapporter var viktiga redskap i detta arbete.

I nästa steg kontrollerades tidrapporter mot utbetalningssystemet. För att kunna göra detta krävdes det bl.a. att tidrapporter för samtliga brukare i regionen skannades in manuellt. Dataanalysen resulterade i att man hittade totalt 70 fall i Västra Götalands län där det fanns indikation på någon slags oegentlighet. Av dessa hade 26 fall lämnats över till kontrollutredare för vidare utredning.⁵⁸ Efter kontrollutredningarna gjordes polisanmälningar i två av fallen.

Nationell utredning

Resultatet av kontrollinsatsen i Västra Götalands län gjorde att Försäkringskassan beslutade att genomföra ett liknande rikstäckande projekt. Under våren 2011 genomförs dataanalyser i hela landet. Dessutom utbildas ett trettiotal kontrollutredare för att kunna ta hand om resultatet av dataanalysen. Resultatet av dataanalyserna beräknas vara klara i månadsskiftet maj-juni. Hela projektet väntas vara slutfört innan slutet

⁵⁸ Antalet överlämnade fall för vidare utredning gällde för maj år 2011.

av år 2011 och resultatet ska återföras till verksamhetsansvarig för assistansersättningen på huvudkontoret.

Bättre förutsättningar för dataanalys

Under hösten 2011 ska bl.a. assistansersättningen föras in i Försäkringskassans datoriserade ärendehanteringssystem, ÄHS. Detta kommer att underlätta arbetet med dataanalyser genom att säkerhetsstaben inte längre behöver vänta på att akter levereras via brev. Vidare kommer man inte längre att behöva scanna in t.ex. assistenternas personnummer, eftersom dessa uppgifter kommer att finnas registrerade elektroniskt. Det kommer dock inte vara möjligt att göra stora dataanalyser av assistansersättningsärenden i ÄHS, sådana måste även fortsättningsvis göras såsom de görs i dag, dvs. i en egen datamiljö.

Säkerhetsstaben har uppgett att deras möjligheter att via dataanalyser upptäcka felaktigheter i utbetalningar av assistansersättning skulle kunna förbättras bl.a. genom ett effektivare utnyttjande av uppgifter i försäkringssystemet. Försäkringssystemet är i stort sett ett terminalfönster där man kan se räkningar, beslut, slutavräkningar och jämkningar/avskrivningar i de fall en skuld uppstår. Det är endast uppgifter som behövs för att göra utbetalningar som registreras. Kontrollmöjligheterna skulle kunna förbättras om informationsmängden utökades i syfte att underlätta olika kontroller. Exempel på en sådan uppgift är, enligt säkerhetsstaben, de personliga assistenternas personnummer. Om samma assistenter utför personlig assistans åt flera brukare skulle man på detta sätt bl.a. kunna kontrollera om de har ett rimligt långt avstånd mellan brukarna i förhållande till den assistans de uppges utföra. Man skulle även kunna kontrollera om de uppstår andra ersättningar från Försäkringskassan.

Kontrollmöjligheterna skulle, enligt uppgift från säkerhetsstaben, även kunna förbättras genom regeländring som ökar möjligheterna att göra interna uppgiftssamkörningar i försäkringssystemet. Uppgifter knutna till assistansersättning får inte samköras med uppgifter om andra förmåner. Det är de enskilda handläggarnas ansvar att genomföra en kontroll mot andra förmåner i samband med beviljande av assistansersättning. Enligt säkerhetsstaben är det dock inte alltid säkert att en sådan kontroll genomförs, varför det skulle vara motiverat att i efterhand kunna genomföra sådana kontroller i ett större antal ärenden.

5.6 Samverkan med polisen

När en kontrollutredning är utförd ska kontrollutredaren ta ställning till om misstanke om brott föreligger. Innan en anmälan görs ska Försäkringskassan, enligt bidragsbrottslagen (2007:612), göra en preliminär bedömning av om det föreligger uppsåt eller grov oaktsamhet. Uppsåt är i detta fall beroende av att den enskilde förstått innebörden av sin uppgiftsskyldighet eller skyldighet att anmäla ändrade förhållanden till Försäkringskassan. Enligt de intervjuer som genomförs är svårigheter att bedöma om det föreligger uppsåt en orsak till att relativt få ärenden polisanmäls.

Vid våra intervjuer med såväl representanter för Försäkringskassan som Polismyndigheten i Hallands län betonar man vikten av ett nära samarbete mellan de två myndigheterna. Polisens möjligheter till spaning är i vissa fall det enda sättet att kunna bevisa en felaktig utbetalning på. Försäkringskassan får inte lämna ut uppgifter till polisen om en brukare om man inte gör bedömningen att ett brott kan ha begåtts. Enligt våra intervjuer med personliga handläggare efterfrågar polisen ofta ett komplett underlag från Försäkringskassan innan man tar sig an ett ärende som rör eventuella bedrägerier mot olika välfärdssystem.

Utvecklad samverkan i Hallands län

Enligt processbeskrivningen för kontrollutredning sker polisanmälan från Försäkringskassan alltid i ett fastställt mallbrev. Den kompletteras i stort sett alltid med en utredningspromemoria och kopior av relevanta handlingar i ärendet. De allra flesta av Försäkringskassans kontrollenheter följer denna process.

Försäkringskassans lokala försäkringscenter i Halmstad har utarbetat ett annat förfarandesätt som syftar till samverkan vid misstänkta bedrägerier, den s.k. ”Hallandsmodellen”. Hallandsmodellen går ut på att Försäkringskassan och polisen genomför gemensamma seminarier där de personliga handläggarna presenterar avidentifierade personakter för polisen. Personakterna avser ärenden i vilka handläggarna har fattat misstanke om oegentligheter. De avidentifierade handlingarna diskuteras gemensamt, varefter polisen bedömer om det befintliga underlaget tyder på att det kan röra sig om ett eventuellt brott. I de fall polisen bedömer att misstanke om brott kan föreligga lämnas personakten över

till polisen, denna gång innehållande uppgifter som kan identifiera de berörda personerna. Polisen kan därmed starta en förundersökning i ärendet.

Erfarenheter från polisen i Halland

Polismyndigheten i Hallands län har på senare tid utrett flera misstänkta bedrägerier rörande assistansersättning. Myndigheten har sammanställt sina erfarenheter. Följande beteendemönster hos olika aktörer har identifierats i de bedrägerifall som har uppdragats.

Brukare: Simulerar eller förstärker sin funktionsnedsättning i syfte att beviljas fler assistanstimmar. Brukaren kan ha kommit överens med anordnaren om att dela på ersättningen från Försäkringskassan, varför brukaren kan erhålla en del av pengarna som betalas ut till anordnaren.

Anordnare: Anordnare tar emot pengar för verksamhet de inte bedriver, genom att medverka till ansökningar om assistansersättning för behov som brukaren inte har.

Assistenter: Assistenterna arbetar i lägre utsträckning än vad som finns angivet i tidrapporterna eller inte alls. Assistenterna skriver under falska tidrapporter till Försäkringskassan och får behålla en del av ersättningen i utbyte. De får därtill möjlighet att erhålla arbetslöshetsersättning, sjukersättning och andra socialförsäkringsförmåner.

Hallandspolisens erfarenheter av hur vissa av de uppdragade bedrägerierna har gått till beskrivs nedan.

Brukare som anlitar privata assistansanordnare

Assistansersättningen betalas ut till assistansbolaget, efter avtal med brukaren. Bolaget anställer brukarens anhöriga som assistenter och betalar ut lön, sociala avgifter och skatt. De anhöriga betalar tillbaka lönen omedelbart till bolaget, som i sin tur för över en del av ersättningen till brukaren varje månad. Assistenterna (de anhöriga) kan efter ett år sägas upp eller bli sjukskrivna, vilket ger assistenterna rätt till arbetslöshetsersättning eller sjukersättning. Det har förekommit att assistenter har arbetat svart eller bedrivit studier under tiden som de uppgivit att de har arbetat som assistenter.

Brukare som själva är arbetsgivare åt sina assistenter

Försäkringskassan betalar ut assistansersättning direkt till brukaren, som anställer anhöriga som assistenter. Enligt lagstiftningen får inte brukaren anställa anhöriga ur det egna hushållet som assistenter. Enligt Hallandspolisen har detta lösts genom att brukaren och dennes make/maka skiljer sig. Maken/makan och deras gemensamma barn ingår därefter inte i samma hushåll. Brukaren betalar lön, sociala avgifter och skatt. Huvuddelen av lönen betalas dock tillbaka från assistenterna till brukaren. Assistenterna har inte arbetat som assistenter utan jobbat svart med annat jobb eller bedrivit studier. Genom att formellt vara anställd som assistent får dock assistenten möjlighet till sjuk- och arbetslöshetsersättning samt pension.

5.7 Kontroll av anordnare

Enligt socialförsäkringsbalken får assistansersättning endast användas för köp av personlig assistans och kostnader för personliga assistenter. I Försäkringskassans uppdrag att handlägga assistansersättningsärenden ingår därmed att kontrollera att de utbetalda medlen används till sådana kostnader som motiveras av socialförsäkringsbalkens regler.

I Försäkringskassans ansvar ingår att kontrollera att assistansersättningen används till kostnader för personlig assistans. Försäkringskassan kontrollerar däremot inte kvaliteten och säkerheten i den utförda assistansen. Dessa frågor faller under Socialstyrelsens tillstånds- och tillsynsverksamhet. I Försäkringskassans uppdrag ingår inte heller att kontrollera om den personliga assistansen bedrivs i enlighet med arbetstidslagstiftningen, dvs. frågor som Arbetsmiljöverket ansvarar för.

5.7.1 Försäkringskassan har ingen relation till anordnaren

I och med att det är brukaren som beviljas assistansersättning så är det mot brukaren som Försäkringskassan riktar sin kontroll. Inga kontroller görs i förhållande till anordnarna, med undantag för kontroll av om anordnaren har F-skattesedel samt att denne är registrerad som arbets-

givare hos Skatteverket. Denna kontroll ska göras när en brukare väljer anordnare.

Redovisningskraven ser olika ut beroende val av utförare

Brukare som väljer att assistansen ska utföras av ett företag, eller liknande, ska redovisa att all assistansersättning använts för köp av assistans. Den som själv väljer att vara arbetsgivare åt sina assistenter ska redovisa sina kostnader för assistansen uppdelad på bl.a. kostnader för löner, arbetsmiljöinsatser, administration och personalomkostnader.

Försäkringskassans internrevision har i en internrevisionsrapport⁵⁹ beslutat i februari år 2011 konstaterat att myndigheten, inom ramen för nuvarande lagstiftning, endast kan kontrollera att assistansersättning används till kostnader som har samband med den personliga assistansen i de fall brukaren själv anställer sina assistenter. När externa assistansanordnare anlitas har Försäkringskassan begränsad möjlighet att kontrollera att assistansanordnaren använder assistansersättningen till kostnader för att utföra den personliga assistansen.

Ersättning kan betalas ut direkt till anordnaren

Brukaren har möjlighet att efter avtal med anordnaren välja att få assistansersättningen utbetald direkt till anordnaren. De handläggare som vi har intervjuat vid de lokala försäkringscentren uppger att de ibland kommer i kontakt med anordnare som man misstänker bedriver sin verksamhet på ett oseriöst sätt. Det förekommer olika uppfattningar bland dem som har intervjuats om vilka åtgärder man kan vidta vid upptäckt av oseriösa anordnare.

Vid ett av de lokala försäkringscentren arbetar man för att upplysa brukare om man misstänker att företaget som utför den personliga assistansen missköter sig. Försäkringskassan håller då inne betalningar till anordnaren och betalar istället ut dem direkt till brukaren. Detta förfarande har dock inget stöd i lagstiftningen, eftersom myndigheten inte har någon laglig möjlighet att betala ut assistansersättning till någon annan aktör, om brukaren har valt att få medlen utbetalda direkt till anordnaren. Andra lokala försäkringscenter tillämpar inte detta förfarandesätt, bl.a. eftersom detta skulle kännas ”olustigt” och då hela assistansreformen går ut på att det är brukarens val som står i centrum.

⁵⁹ Försäkringskassans Internrevisionsrapport 2010:5 *Assistansersättning*.

Av socialförsäkringsbalken framgår dock att Försäkringskassan har möjlighet att betala ut assistansersättning till någon annan person eller en kommunal myndighet om den försäkrade är ur stånd att själv ta hand om ersättningen.⁶⁰

5.7.2 Assistenten som arbetar för många timmar

Försäkringskassan har ingen möjlighet att vidta åtgärder mot anordnare vars assistenter arbetar för mycket. Däremot finns det en gräns för hur många timmar som myndigheten betalar ut assistansersättning för i förhållande till brukare som själva anställer sina assistenter. I dessa fall kan Försäkringskassan stoppa en utbetalning till brukare vars assistenter jobbar mer än 40 timmar i veckan. Enlig lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete får den ordinarie arbetstiden uppgå till högst 40 timmar i veckan i genomsnitt för en tid av högst fyra veckor, för den som utför arbete i arbetsgivarens hushåll. När särskilda skäl föreligger, får övertid tas ut med högst 48 timmar under en tid av fyra veckor, dock högst 300 timmar under ett kalenderår.⁶¹

För assistenter anställda av privata assistansanordnare gäller arbetstidslagen (1982:673). Enligt denna lag får den sammanlagda arbetstiden under varje period om sju dagar uppgå till högst 48 timmar i genomsnitt under en beräkningsperiod om högst fyra månader. Genom kollektivavtal kan undantag från lagens tillämpning göras, när det gäller den samlade arbetstiden får en avvikelse dock inte innebära en längre beräkningsperiod än tolv månader.

Våra intervjuer med representanter för Försäkringskassans lokala försäkringscenter visar att det är vanligt att handläggaren upptäcker att assistenter arbetar för många timmar, dvs. i strid med arbetstidslagstiftningen. Enligt Försäkringskassans vägledning för assistansersättningsärenden bör en personlig handläggare kontakta den försäkrade och anordnaren och påtala om en assistent arbetar i större utsträckning än vad som är tillåtet. Om ingen ändring sker bör Försäkringskassan överväga om anmälan ska göras till Arbetsmiljöverket. Innan beslut

⁶⁰ I enlighet med 18 § 51 kap. Socialförsäkringsbalken (2010:110).

⁶¹ Lagen är tillämplig på arbete som en arbetstagar utför i arbetsgivarens hushåll. Lagen gäller dock inte om arbetstagar är medlem av arbetsgivarens familj, utom i det fall arbetstagar är personlig assistent enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

om anmälan fattas ska en sekretessprövning göras. En anmälan får endast göras om den inte är till men för den försäkrade. Enligt uppgift från Försäkringskassan planerar man att göra ett förtydligande i vägledningen som innebär att menprövning krävs vid anmälan av anordnare. Uppgifterna kan lämnas ut, utan en sekretessprövning om den enskilde samtycker till det.

Vid ett lokalt försäkringscenter uppgavs att de har hotat med att göra anmälan till Arbetsmiljöverket, men att någon anmälan aldrig gjorts. Detta har bl.a. berott på att när föräldrar, anställda av assistansbolag, jobbar som assistenter är det svårt att dra gränser för vad som är en rimlig arbetsinsats. Vidare framkom det att handläggarna vid det lokala försäkringscentret var osäkra på vad en anmälan till Arbetsmiljöverket egentligen innebär.

5.7.3 Socialstyrelsen ansvarar för tillståndsgivning och tillsyn

Enskilda näringsidkare måste från och med den 1 januari 2011 ha tillstånd från Socialstyrelsen för att bedriva yrkesmässig verksamhet med personlig assistans. Personer som själva är arbetsgivare för sina assistenter och inte bedriver verksamheten via en juridisk person måste från samma datum anmäla verksamheten till Socialstyrelsen. Verksamheter som påbörjades före årsskiftet 2010/2011 får fortsätta bedriva sin verksamhet under Socialstyrelsens handläggningstid om de ansökte om tillstånd senast den 1 april 2011. Utöver tillståndsgivning ansvarar Socialstyrelsen även för att utöva tillsyn över verksamheter som bedriver personlig assistans. Socialstyrelsen har därmed, till skillnad från Försäkringskassan, en direkt relation till anordnarna och rätt till insyn i hur anordnarna bedriver sin verksamhet.

Kriterier för tillstånd

Under hösten år 2010 har Socialstyrelsen arbetat med att ta fram kriterier för tillståndsgivningen på området personlig assistans och med att förankra sitt arbete hos aktörer på denna marknad. Kriterierna har tagits fram med utgångspunkt i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade, Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd SOSFS 2006:5 om dokumentation vid handlägg-

ningen av ärenden och genomförande av insatser enligt SoL, LVU, LVM och LSS samt regeringens proposition *Personlig assistans och andra insatser – åtgärder för ökad kvalitet och trygghet* (prop. 2009/10:176) och dess förarbeten. Socialstyrelsen har därefter arbetat fram ett ansökningsformulär med frågor som syftar till att tillämpa dessa kriterier.

Ansökningsblankettens frågor är formulerade så att de liknar frågor som ställs i andra tillståndsprövningar, med variation för frågor som specifikt rör personlig assistans. Frågorna är utformade så att de kräver detaljrika svar från assistansanordnarna. De frågor som ställs i Socialstyrelsens ansökningsblankett avser beskrivningar bl.a. av verksamhetens målgrupp, verksamhetens innehåll, den enskildes delaktighet och inflytande, den enskildes säkerhet och trygghet, verksamhetens systematiska kvalitetsarbete, verksamhetens personal, verksamhetens kompetens och kompetensutveckling, dokumentation gällande t.ex. journalföring samt verksamhetens finansiering.

Ekonomisk misskötsel kan komma att bli grund för avslag från tillståndsansökan

Frågor om anordnarnas verksamhet ur ekonomisk synvinkel ingår i Socialstyrelsens prövning av rätten till att bedriva personlig assistans. Efter vandelprovning kommer assistansanordnare som misskött sin verksamhet, ur ett ekonomiskt eller annat hänseende, att bli föremål för särskild granskning som avgör om de beviljas tillstånd att bedriva personlig assistans. Socialstyrelsen kommer att informera Försäkringskassan om företag som inte får sina tillstånd beviljade bland de anordnare som ansökt om tillstånd som pågående verksamhet senast den 1 april 2011.

Enligt uppgift från Socialstyrelsen är det med nuvarande lagstiftning svårt att återkalla en assistansanordnares tillstånd. Det krävs allvarliga missförhållanden som rör en enskild innan så kan ske. Socialstyrelsen ska i första hand påtala eventuella brister för anordnaren innan det kan bli fråga om återkallande av tillstånd. Dessutom har myndigheten möjlighet till vitesföreläggande.

Försäkringskassans huvudkontor har gjort en framställan till Socialstyrelsen om att samtliga tillstånd som godkänns ska vara tidsbegrän-

sade för att undvika problem med att t.ex. anordnare som får tillstånd kan behålla tillståndet trots att de missköter sin verksamhet. Försäkringskassans förhoppning är att tidsbegränsade tillstånd även ska innebära större möjligheter till informationsutbyte mellan de två myndigheterna. Socialstyrelsen anser dock att lagstiftningen i sin nuvarande utformning inte ger stöd för en sådan generell särbehandling av verksamheter som bedriver personlig assistans jämfört med övriga tillståndspliktiga verksamheter. En generell tidsbegränsning av tillstånd skulle, enligt Socialstyrelsens bedömning, också innebära en alltför stor inskränkning av den assistansberättigades rätt att känna trygghet och kontinuitet i insatsen.

Tillstånd kommer att beviljas länsvis

Inom ramen för Socialstyrelsens ansvar för prövning av tillstånd för anordnare av personlig assistans prövas även om anordnaren har en regional förankring i Sverige, då tillstånd söks per län. Enligt uppgift från Försäkringskassans huvudkontor är det i dagsläget oklart om det kommer att finnas möjlighet att anställa assistenter utomlands. Detta är en fråga som myndigheterna gemensamt måste följa upp, menar representanter för Försäkringskassans huvudkontor.

Ekonomisk misskötsel fångas inte in i tillsynen

Under år 2011 arbetar Socialstyrelsen med att utveckla metoder för hur den regionala tillsynsverksamheten ska bedrivas och myndigheten kommer inledningsvis endast bedriva tillsyn i ärenden som initieras genom klagomål från enskild eller annan extern anmälan. Under år 2012 räknar man med att den egeninitierade tillsynsverksamheten ska kunna starta. Tillsynen kommer att bedrivas enligt liknande riktlinjer som Socialstyrelsens övriga tillsynsverksamhet.

Socialstyrelsens tillsyn regleras i lag och fokus kommer att ligga på kvalitet och säkerhet i utförandet av personlig assistans. Den assistansberättigades subjektiva upplevelse av kvaliteten på assistansen kommer att vara vägledande i tillsynen. Socialstyrelsens tillsyn kommer alltså inte att omfatta eventuella oegentligheter som avser ekonomisk misskötsel hos anordnare av personlig assistans, om inte misskötseln är av sådan art att den påverkar utförandet av assistansen. Försäkringskassan kommer därför inte ha möjlighet att erhålla information från Socialstyrelsen om sådana oegentligheter hos assistansanordnarna.

6 Slutsatser och förslag

I detta kapitel presenteras slutsatser och förslag. Kapitlet är strukturerat i enlighet med regeringens uppdrag till Statskontoret. I avsnitt 6.1 redovisas slutsatser om Försäkringskassans förutsättningar för att genomföra fullgoda utredningar inför att beslut ska fattas om rätten till förmånen. I avsnittet redovisas även Statskontorets bedömningar av ändamålsenligheten i myndighetens interna styrning och kontroll av de utredningar som görs inför beslut om assistansersättning samt förslag till förbättringar.

I avsnitt 6.2 analyseras Försäkringskassans förutsättningar för att genomföra efterkontroller av användningen av assistansersättning. Vidare redovisas Statskontorets bedömningar av ändamålsenligheten i Försäkringskassans interna styrning och kontroll av arbetet med efterkontroller samt förslag till förbättringar. I enlighet med regeringens uppdrag till Statskontoret belyses även i detta avsnitt externa aktörers betydelse för att uppnå ökad säkerhet i utbetalningarna av assistansersättning. I avsnitt 6.3. presenteras en övergripande bedömning av de ekonomiska konsekvenserna av Statskontorets förslag.

Statskontoret konstaterar att det pågår ett omfattande utvecklingsarbete inom Försäkringskassan vars syfte är att öka säkerheten i utbetalningar av assistansersättning. Detta arbete har intensifierats under senare tid. Ett flertal av de åtgärder som Försäkringskassan har genomfört eller planerar att genomföra sammanfaller till viss del med Statskontorets förslag om att öka säkerheten i utbetalningar av assistansersättning. Det ligger i sakens natur när utredningsarbete sker parallellt med utvecklingsarbete.

Övergripande bedömning

Assistansersättningen är en förhållandevis komplicerad förmån att handlägga. Inför beslut om rätten till förmånen ska Försäkringskassans handläggare göra en rad kvalificerade bedömningar. Dessa avser bl.a. den sökandes funktionsnedsättning och behovet av stöd i olika moment som ingår i den sökandes dagliga livsföring. Den lagstiftning myndigheten har utgå ifrån i sin normering på området är därtill inte spe-

ciellt detaljerad, vilket ställer krav på omfattande tolkning och normering på området.

Försäkringskassan har ingen direkt relation till anordnare av personlig assistans. Detta försvårar myndighetens möjligheter att kontrollera om assistansen utförs i den omfattning som beviljas. Assistansreformens konstruktion bygger på att assistansberättigade själv väljer utförare, varför det till stor del är upp till den assistansberättigade att kontrollera att den personliga assistansen faktiskt utförs. Det är även den assistansberättigades ansvar att välja en annan anordnare om den personliga assistansen missköts.

Statskontorets övergripande slutsats avseende Försäkringskassans styrning och uppföljning av handläggningen av assistansersättning är att myndigheten har prioriterat insatser för att åstadkomma en hög produktivitet. Uppföljningen av ärendehandläggningen har i liten utsträckning varit inriktad på kvalitet. Statskontoret bedömer att för lite tid avsätts för handläggning och kontroll av assistansersättning. En indikation på att handläggarna inte har tillräckligt med tid till sitt förfogande är att kontrollinsatser i handläggningen inte prioriteras. Misstankar om oriktiga uppgifter i ansökningar och tidredovisningar följs inte heller alltid upp i enlighet med interna riktlinjer.

Sammantaget bedömer Statskontoret att Försäkringskassan bör vidta ytterligare åtgärder för att motverka felaktiga utbetalningar av assistansersättning. Det finns flera skäl för att satsa ytterligare på handläggningen av assistansersättningen.

- Handläggning av assistansersättning kostar lite i förhållande till de kostnader ett beslut om rätten till förmånen genererar.
- Det är främst i samband med utredningen inför beslut om rätten till assistansersättning som eventuella felaktigheter kan upptäckas, då Försäkringskassan har relativt få möjligheter att göra efterkontroller inom ramen för nuvarande lagstiftning.
- Större krav ställs på handläggarna jämfört med tidigare. Handläggarna upplever både ökade produktionskrav såväl som ett mer krävande klimat i samband med utredningssituationer.

- Ökad säkerhet i utbetalningar av assistansersättning är ytterst en fråga som inverkar på legitimiteten i assistansreformen. De assistansberättigade ska kunna känna trygghet i att handläggningen sker på ett korrekt och enhetligt sätt.

6.1 Utredning inför beslut

Innan en person beviljas assistansersättning sker en utredning av om den sökande uppfyller kraven på rätten till förmånen.

6.1.1 Försäkringskassans förutsättningar att genomföra fullgoda utredningar

Assistansersättning är en komplicerad förmån

Assistansersättning är en förmån som är förhållandevis svår att handlägga. Bedömningar som måste göras inför beslut om rätten till assistansersättning är ofta mer komplicerade än andra förmåner som myndigheten beslutar om. Följande svårigheter kan bl.a. uppstå då Försäkringskassan ska bedöma om en person uppfyller samtliga villkor som tillsammans genererar rätt till ersättning:

Bedömning av tillhörighet till personkrets: Risken för felaktiga bedömningar av om en sökande tillhör personkretsen enligt LSS är störst när det gäller grupp 3 inom personkretsen. Det beror på att personer som kan ingå i denna grupp ofta har en kombination av olika diagnoser.

Bedömning av behovet av stöd för grundläggande behov och andra personliga behov: Försäkringskassan ska bedöma den sökandes grundläggande behov av hjälp i den dagliga livsföringen, dvs. behovet av hjälp med personlig hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om personen med funktionsnedsättning. Statskontoret kan konstatera att förutsättningarna för Försäkringskassans handläggare att göra en rättvisande bedömning av olika grundläggande behoven varierar. Detta beror bl.a. på att bristen på normering från Försäkringskassan vad gäller hur olika situationer ska bedömas (se även avsnitt 6.1.2 Behov av förtydliganden vid bedömningar inför beslut).

Om en sökande behöver i genomsnitt mer än 20 timmars personlig assistans i veckan för sina grundläggande behov ska Försäkringskassan även bedöma behovet av assistans för andra personliga behov som inte tillgodoses på annat sätt. Statskontoret kan konstatera att det finns en osäkerhet kring vad som menas med andra personliga behov samt hur tidsåtgången för olika aktiviteter som faller inom ramen för dessa ska beräknas.

Bedömning av föräldraansvaret: Vid bedömning av barns rätt till assistansersättning ska Försäkringskassan ta ställning till var gränsen går mellan grundläggande behov som ger rätt till förmånen och stöd som ligger inom ramen för normalt föräldraansvar. Statskontoret kan konstatera att inte finns några tydliga riktlinjer som kan vägleda Försäkringskassans handläggare i vad som utgör normalt föräldraansvar. Detta innebär en risk för att olikartade bedömningar görs i olika ärenden.

Försäkringskassan har inte alltid möjlighet att tala med brukaren

Enligt Försäkringskassans interna riktlinjer ska den personliga handläggaren tala direkt med brukaren vid det utredningsmöte som hålls inför beslut om rätten till assistansersättning. Statskontorets utredning visar att assistansanordnaren i vissa fall för brukarens talan. Om assistansanordnaren därtill agerar som ombud för brukaren kan Försäkringskassans direktkontakt med brukaren försvåras ytterligare. Vidare ska större barn, enligt Försäkringskassans riktlinjer, ha möjlighet att själva träffa myndighetens handläggare. Utredningen visar att det förekommer att föräldrar motsätter sig detta.

Det har blivit vanligare att assistansanordnare ges fullmakt av brukare att företräda dem gentemot Försäkringskassan. Dessa fullmakter kan innebära att långtgående befogenheter lämnas över till anordnaren. Det finns en farhåga bland Försäkringskassans handläggare om att alla brukare inte förstår vidden av de fullmakter som de undertecknar.

Underlag från de sökande kan innehålla oriktiga uppgifter

En majoritet av de personliga handläggarna som handlägger ärenden om assistansersättning har någon eller några gånger under år 2010 haft skäl att tro att en ansökan om assistansersättning har innehållit oriktiga uppgifter. Misstankarna om oriktiga uppgifter är vanligast när det gäl-

ler uppgifter som ligger till grund för bedömningar av behovet av stöd för grundläggande behov och stöd för andra personliga behov. Det förekommer även i relativt hög utsträckning misstankar om att den sökandes funktionsnedsättning överdrivs.

Statskontoret kan konstatera att det är svårt för Försäkringskassan att avgöra om en sökande överdriver sin funktionsnedsättning eller sitt stödbehov. Det är vidare svårt att ta ställning till om det är möjligt för brukaren att utnyttja den assistansersättning de ansöker om för genomförande av fritidsaktiviteter. Försäkringskassan har små möjligheter att ifrågasätta uppgifter om den sökandes levnadsvanor i ansökningar om assistansersättning, då intentionerna i assistansreformen bygger på den enskildes rätt att leva som andra. Detta inbegriper att ha möjlighet att leva ett så aktivt liv som hon eller han önskar.

Assistansanordnarna kan indirekt vara en part till Försäkringskassan

Statskontorets utredning visar att det blivit vanligare att assistansanordnare vägleder brukare i hur de ska fylla i sin ansökan för att maximera antalet beviljade assistanstimmar. Detta kan delvis förklaras med att det kan finnas ett intresse från anordnare att agera för att deras brukare ska beviljas många timmars assistans.

Frågan om det rättsstöd som anordnare erbjuder brukare kan belysas ur två perspektiv. Ur brukarens perspektiv kan denna form av juridiskt stöd vara ett viktigt instrument för att klargöra i vilken utsträckning hon eller han har rätt till stöd i form av personlig assistans. Ur Försäkringskassans perspektiv kan det dock upplevas som ett förhandlingsspel mellan brukaren och dennes ombud å ena sidan och Försäkringskassan å andra sidan. Brukaren och dennes ombud ansöker om fler assistanstimmar än vad som motiveras av brukarens hjälpbehov för att undvika den potentiella risken att beviljas för få assistanstimmar. Försäkringskassan måste som motpart i detta förhandlingsspel motivera en annan bedömning, med utgångspunkt i sin egen utredning.

En slutsats som kan dras av det faktum att brukarnas juridiska stöd från assistansanordnarna ökat är att de krav som ställs på Försäkringskassans handläggare när det gäller att motivera sina beslut också ökat. Handläggarna upplever även att klimatet i samband med utredning

inför beslut om assistansersättning har blivit hårdare och att det ställer större krav på integritet från handläggarnas sida. Att anordnarna uppfattas ha ett intresse av att deras brukare ska tilldelas många assistans-timmar kan också bidra till att Försäkringskassans handläggare fattar misstankar om att graden av funktionsnedsättning och behovet av stödbehov överdrivs i ansökningar.

Brister i medicinska underlag försvårar utredningar

Medicinska underlag är, tillsammans med de intervjuer som Försäkringskassan gör med de sökande, det viktigaste underlaget för myndighetens beslut om assistansersättning. Gemensamt för de bedrägerier som har upptäckts inom assistansersättningen under senare år har varit att det funnits brister i de medicinska underlagen. Statskontoret kan konstatera att utredningsarbetet inför beslut om assistansersättning försvåras av om den försäkrade saknar tidigare referenser från sjukvårdssystemet. Detsamma gäller om det saknas referenser från kontakter som de sökande har haft utanför hemmet.

Det finns inget lagstadgat krav på att medicinska underlag ska användas som underlag för Försäkringskassans beslut om assistansersättning. För att utveckla användningen av medicinska intyg har Försäkringskassan i den senaste versionen av vägledningen gjort ett antal förtydliganden om hur sådana underlag ska användas.

Statskontorets utredning visar att det förekommer brister i de medicinska underlagen som lämnas in till Försäkringskassan. En klar majoritet av Försäkringskassans handläggare anser att de medicinska intygen sällan eller endast ibland utgör bra underlag för beslut i assistansersättningsärenden. Läkare anses överlag ha svårt att tolka vad som menas med behov av stöd som berättigar till assistansersättning. Det anses vidare vara oklart för många som utfärdar intygen vad dessa ska användas till av Försäkringskassan. Ett generellt problem är att intygen beskriver brukarens funktionsnedsättning i förhållande till hans eller hennes arbetsförmåga. Sådana intyg är därmed utformade ur ett sjukförsäkringsperspektiv och leder lätt fel när det gäller att ta ställning till rätten till assistansersättning.

Det förekommer att läkare eller arbetsterapeuter ibland utfärdar intyg utan att ha genomfört en grundlig undersökning. Intygen kan i dessa

fall baseras på ett samtal där brukaren har beskrivit sina symptom, utan vidare utredning. Det har även förekommit att intyg baserats på telefonsamtal där läkare inte har träffat den sökande.

Statskontorets slutsats är att Försäkringskassan måste ha ett kritiskt och prövande förhållningssätt till de uppgifter som lämnas i olika medicinska intyg. Det är viktigt att den medicinska kompetens som Försäkringskassan förfogar över i form av försäkringsmedicinska rådgivare utnyttjas för att värdera intyg. Det är även viktigt att det är tydligt för de assistansberättigade varför Försäkringskassan gör en annan bedömning av stödbehovet än intyglämnaren, när så är fallet. Enligt Försäkringskassan har ett arbete påbörjats för att förtydliga vilka uppgifter som behövs i medicinska underlag. Statskontoret anser Försäkringskassan bör utarbeta en mall för utformande av medicinska intyg som kan användas som underlag inom ramen för assistansersättningen. Detta skulle, enligt Statskontorets mening, underlätta för intygsutfärdare att förstå vilka uppgifter Försäkringskassan söker i sin handläggning av förmånen. Det skulle även bidra till mer transparens i bedömningen av underlagen som ligger till grund för beslut om rätten till assistansersättning.

Enligt Försäkringskassan har myndigheten påbörjat ett arbete för att utveckla kontakterna med vården. Statskontoret anser att det finns ett behov av omfattande informationsinsatser riktade till såväl hälso- och sjukvården som andra relevanta aktörer som utfärdar olika former av intyg om vilka uppgifter Försäkringskassan behöver vid utredning av assistansersättningsärenden.

Statskontorets förslag

Mall för utformning av medicinska intyg

Försäkringskassan bör efter samråd med Socialstyrelsen och Sveriges kommuner och landsting (SKL) utarbeta en mall för utformande av medicinska intyg som kan användas som underlag inom ramen för assistansersättningen.

Information till vårdinstanser

Försäkringskassan bör utarbeta en strategi för hur information om assistansersättningens villkor ska förmedlas till aktörer som utfärdar intyg som underlag för beslut om rätten till assistansersättning.

6.1.2 Ändamålsenligheten i Försäkringskassans interna styrning och kontroll

I följande avsnitt analyseras ändamålsenligheten i Försäkringskassans interna styrning och kontroll vad avser processen inför beslut om rätten till assistansersättning.

Försäkringskassan har intensifierat sitt utvecklingsarbete

Statskontoret kan konstatera att Försäkringskassan på senare tid har gjort flera olika satsningar i syfte att säkerställa att handläggningen av assistansersättning sker på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Statskontoret bedömer att det finns en medvetenhet vid myndigheten om vilka brister som förekommer inom handläggningen av förmånen samt att myndigheten bedriver ett strukturerat arbete för att komma tillrätta med problemen.

Försäkringskassan har gjort förtydliganden i myndighetens vägledning som en reaktion på de uppmärksammade bedrägerifallen inom assistansersättningen. Under år 2010 uppdaterades vägledningen två gånger och myndigheten avser att under år 2011 uppdatera både vägledning och processbeskrivning för assistansersättning i syfte att förbättra handläggningen av förmånen. Assistansersättningsärenden kommer även fr.o.m. hösten år 2011 att ingå i myndighetens ärendehandläggningssystem (ÄHS).

Andra exempel på åtgärder som vidtagits för att stärka säkerheten i utbetalningar av assistansersättning är myndighetens satsning på två-årsomprövningar och anordnandet av utbildningsdagar för att informera om lagändringarna inom området. Myndigheten arbetar med och planerar en rad kartläggningar som ska ligga till grund för en tydligare normering inom assistansersättningen. Statskontoret bedömer att det finns ytterligare åtgärder som myndigheten kan vidta för att öka säkerheten i utbetalningar av assistansersättning.

Kvalitetssäkring sker på olika sätt

Kvalitetssäkringen av assistansersättningsärenden sker på olika sätt. Arbetsprocessen inom ramen för handläggningen av förmånen ska dokumenteras. Försäkringskassans beslutsordning innebär att utredningar genomförs av personliga handläggare, kvalitetssäkring av en föredragande och beslut av en särskilt utsedd beslutsfattare. Genom detta förfarande granskas den personliga handläggarens utredning och bedömningar av två externa granskare. Vidare finns det ett antal rutiner som syftar till att underlätta för att den sökande att granska myndighetens beslut.

Försäkringskassan följer upp hur kvaliteten utvecklas i handläggningen av olika förmånsslag över tid i s.k. kontinuerliga kvalitetskontroller. Uppföljningsresultaten visar att den genomsnittliga andelen rätt beslut för år 2009 uppgick t.ex. till 99,5 procent. Det var ett bättre resultat än de mål som myndigheten själv hade satt upp. Statskontoret kan konstatera att denna kvalitetsuppföljning fångar upp flera viktiga delar i de arbetsprocesser som ingår i handläggningen av assistansersättning. Däremot mäter inte denna kvalitetsuppföljning i vilken utsträckning rätt beslut fattas. Statskontoret bedömer därför att den kontinuerliga kvalitetsuppföljningen inte ger en helhetsbild av den samlade kvaliteten på handläggningen av assistansersättning.

Ett annat sätt att kvalitetssäkra beslut om assistansersättning är genom de s.k. tvåårsomprövningarna, där eventuella felaktigheter i beslut om rätten till förmånen kan upptäckas. En förutsättning för detta är dock att omprövningen verkligen sker samt att den genomförs på ett sådant sätt att de faktiska förhållandena prövas.

Stöd till handläggarna

Kvalitetssäkring av de personliga handläggarnas dagliga arbete är dock den absolut viktigaste insatsen för att motverka felaktiga utbetalningar av assistansersättning. Handläggarna har möjlighet att diskutera problem och svårigheter att tolka gällande regelverk med försäkrings-specialist, som ska finnas vid varje lokalt försäkringscenter. Försäkrings-specialisten kan vidarebefordra frågor som inte kan lösas lokalt till huvudkontoret. Huvudkontorets svar upplevs dock ofta som alltför

översiktliga för att ge vägledning i den specifika situationen som frågan avser.

Handläggarnas arbete följs även upp på individnivå och resultatet används bl.a. som underlag för lönesättningen. Statskontoret bedömer dock att den individuella uppföljningen hittills i i hög grad har avsett handläggarnas kvantitativa prestationer, dvs. antal avslutade ärenden. Den kvalitativa uppföljningen, dvs. kvaliteten i ärendehandläggningen har inte varit lika prioriterad. Detta förhållande kan till viss del förklara varför handläggare väljer att inte gå vidare med misstankar om oriktiga uppgifter i ansökningar om assistansersättning samt i tidredovisningar och räkningar.

Försäkringskassan har tagit fram individuella kvalitativa mål för ärendehandläggningen av myndighetens olika förmåner. Statskontoret bedömer att denna åtgärd kan bidra till att öka betydelsen av kvalitet i handläggningen samt till att bättre balansera den produktionsstyrning som hittills präglat handläggningen. Det är särskilt viktigt mot bakgrund av ärendeslagets komplexitet. Ensidigt fokus på produktionsstyrning riskerar att leda fel i förhållande till myndighetens mål om att motverka felaktiga utbetalningar från de olika välfärdssystemen. För att säkerställa att de kvalitativa målen får avsedd effekt är det därför viktigt att Försäkringskassan följer upp införandet av de kvalitativa målen.

Statskontorets förslag

Uppföljning av införandet av de kvalitativa målen

Försäkringskassan bör följa upp införandet av de individuella kvalitativa målen för handläggning. Syftet bör vara att undersöka vilken vikt metoden för att följa upp kvaliteten i handläggarnas prestationer ges i förhållande till den kvantitativa uppföljningen vid lönesättning. Syftet bör även vara att undersöka om den nya relationen mellan kvantitet och kvalitet har lett till en förändrad handläggning som ökar säkerheten i utbetalningar.

Organisationen varierar mellan olika lokala försäkringscenter

Det varierar hur handläggningen av assistansersättning organiseras mellan olika lokala försäkringscenter. Graden av specialisering varierar liksom hur många assistansärenden en personlig handläggare utreder under ett år. Detta hänger samman med att det råder olika förhållanden i landet som får konsekvenser för de lokala försäkringscentrens upptagningsområden. Variationer i graden av specialisering och i hur många ärenden personliga handläggare handlägger under ett år kan inverka på kvaliteten i handläggningen av assistansersättningsärenden.

Det finns betydande regionala variationer i handläggningen

Som framgått i denna rapport finns det i dag betydande variationer mellan länen vad gäller bl.a. antalet beviljade timmar. Statskontoret kan samtidigt konstatera att det finns en medvetenhet om dessa frågor inom Försäkringskassan. Myndigheten har även fått i uppdrag av regeringen att se över de regionala variationerna vad avser handläggningen av assistansersättning. Även myndighetens arbete med utveckling av vägledningen är ett sätt att försöka att komma tillrätta med regionala skillnader i handläggningen. Statskontoret bedömer att införandet av det s.k. behovsbedömningsinstrumentet kommer att bidra till större enhetlighet i handläggningen.

Kontroller för att förhindra att handläggare göra medvetna fel

I den ärendegång som Försäkringskassan tillämpar finns flera kontrollpunkter som ska förhindra att myndighetens handläggare ska kunna göra medvetna fel i handläggningen av assistansersättning. Riskerna för sådana fel hanteras genom den beslutsgång som Försäkringskassan tillämpar, attesteringsrutiner samt genom kontroller i efterhand.

Försäkringskassans attestrutiner innebär att registreringar av uppgifter i Försäkringskassans IT-system, som har betydelse för utbetalningen av assistansersättning, ska granskas och verifieras av annan tjänsteman än den som gör registreringen. Det kan t.ex. handla om registrering av ersättningsnivå och till vilket konto ersättningen ska betalas ut. Försäkringskassans internrevision har konstaterat att tilldelningen av attestbehörighet i betydande omfattning inte följt gällande riktlinjer.

Försäkringskassan har under våren år 2011 beslutat om att ge myndighetens områdeschefer i uppdrag att gå igenom sin attest- och delega-

tionsförteckning samt åtgärda dessa så att de följer aktuella riktlinjer. Statskontoret anser att det är viktigt att gällande attestrutiner följs. Försäkringskassan bör därför göra en uppföljning av att de åtgärder som vidtagits för att säkerställa att attestrutinerna faktiskt efterföljs.

Statskontorets förslag

Uppföljning av åtgärder för att kvalitetssäkra attestrutinerna
Försäkringskassan bör följa upp de åtgärder som de lokala försäkringscentren har vidtagit för att säkerställa att attestrutinerna efterföljs.

Utredningsresurserna räcker inte alltid till

Resursfördelningen till de lokala försäkringscentrens handläggning av assistansersättningsärenden utgår ifrån beräknade handläggningstider i processbeskrivningen och volymprognosen för förmånen. Med utgångspunkt i dessa tilldelas LFC-organisationen en budget som fördelas mellan de lokala försäkringscentren. De lokala försäkringscentren har möjlighet att göra egna prioriteringar vad gäller resursfördelning mellan olika förmåner. Detta innebär att de prioriteringar som görs vid respektive lokalt försäkringscenter påverkar hur mycket medel som avsätts för handläggning av just assistansersättningen.

Försäkringskassans handläggare har krav på sig, från såväl sina chefer som brukare och kommuner, att handlägga assistansersättningsärenden snabbt. Statskontorets utredning visar att handläggning av s.k. nyan sökningar prioriteras före kontroller av användningen av assistansersättning och omprövningar.

Handläggarna upplever att cheferna i första hand prioriterat genomströmningen av nya assistansersättningsärenden för att undvika alltför långa handläggningstider. Handläggarna saknar ibland tid för att kritiskt pröva de uppgifter som anges i en ansökan om assistansersättning, vilket i sin tur kan leda till att handläggare väljer att godta uppgifter om stödbehov som inte är fullständigt utredda. Handläggarnas benägenhet att utföra kontroller i handläggningen har uppmärksammats av Statskontoret tidigare. Även i Statskontorets rapport om Försäkringskassans kontrollarbete konstaterades att handläggarna i högre utsträckning var benägna att genomföra kontroller i handläggningen i

de fall de upplevde att detta var en prioriterad verksamhet.⁶² Det faktum att genomförandet av tvåårsomprövningar har varit eftersatt i flera år indikerar också att kontroller i handläggningen inte har prioriterats. En annan indikation är resultatet av Statskontorets enkätundersökning som visar att en fjärdedel av de personliga handläggare som har haft skäl att tro att en ansökan om assistansersättning innehållit oriktiga uppgifter någon eller några gånger valt att inte följa upp denna misstanke i enlighet med interna riktlinjer.

Det finns mycket som talar för att Försäkringskassan avsätter för lite tid och utredningsresurser för att utreda och besluta om rätten till personlig assistans. Statskontorets kartläggning har visat att enklare ärenden anses kunna handläggas inom de 10 timmar som avsätts i processbeskrivningen för utredning. Ärenden som innebär svårare avvägningar och där det finns behov av kompletterande underlag från t.ex. läkare och arbetsterapeuter är däremot svåra att handlägga inom ramen för den föreskrivna tiden. Tidsbrist resulterar i första hand i att kontroller av stödbehovet prioriteras ned. Myndighetens produktionsstyrning, dvs. fokuseringen på kvantiteten av beslut inom ramen för förmånen, påverkar därmed kvaliteten i besluten. Statskontoret anser därför att Försäkringskassan bör se över de angivna tidsramarna för hur lång tid utredning av assistansersättningen ska ta i anspråk.

Statskontorets förslag

Översyn av tidsåtgången för utredningar

Försäkringskassan bör se över de angivna tidsramarna för olika arbetsmoment som ingår i att utreda och besluta om rätten till assistansersättning. Processbeskrivningen för assistansersättningsärenden bör revideras med utgångspunkt i denna översyn.

Utbildningen innehåller för få inslag av diskussioner och utredningsmetodik

Det tar lång tid att lära sig att utreda assistansersättningsärenden. Detta beror bl.a. på ärendenas komplicerade karaktär och det faktum att ett ärende innehåller förhållandevis många bedömningsinslag. Statskonto-

⁶² Statskontoret 2010:9 *Försäkringskassans kontrollarbete – drivkrafter och dimensionering*.

rets kartläggning visar att det finns ett behov av att utveckla både Försäkringskassans grundutbildning för dem som ska handlägga assistansersättningsärenden och fortbildningen för redan verksamma handläggare.

Generellt sett är handläggarna nöjda med den grundutbildning som ges. I första hand är det mer utbildning som efterfrågas. Utbildningen innehåller få inslag av utredningsmetodik. Statskontorets kartläggning visar att handläggarna efterfrågar ett större inslag av utredningsmetodik i utbildningen. Detta kan, enligt Statskontorets bedömning, sannolikt förklaras med att det ställer höga krav på handläggarens integritet och förmåga att fungera i olika sammanhang för att kunna göra en korrekt bedömning i ett assistansersättningsärende. Exempelvis efterfrågas metodstöd kring genomförande av hembesök för att lättare hantera situationer när brukarens, anhörigas, assistansanordnarens och kommunens intressen framförs samtidigt. Som handläggare vid Försäkringskassan är det viktigt att objektivt kunna ta ställning till om den sökande har rätt till assistansersättning. Det har dock framgått tidigare i denna rapport att utredningssamtal ibland kan liknas vid förhandlingssituationer där Försäkringskassan måste motivera sina ställningstaganden i förhållande till begärda antalet timmar från assistansanordnare och de sökande. Inom ramen för utbildningen vore det därför lämpligt att handläggare får övning i hur sådana situationer ska hanteras.

Handläggarna efterfrågar vidare en utvidgning av utbildningens tredje steg, dvs. utbildning där bedömningar baserade på fiktiva ärenden diskuteras i grupp. Det är också den typen av fortbildning som efterfrågas av handläggarna. Statskontoret kan konstatera att det överlag finns ett behov av arenor för gemensamma diskussioner om hur praktiska situationer ska bedömas, tolkning av nya rättsfall och förändringar av rättspraxis.

Det finns ingen centralt samordnad kompetensutveckling för handläggare av assistansersättningsärenden. Den regionala strukturen är en viktig arena för kompetensutveckling. Specialister från olika lokala försäkringscenter deltar t.ex. i regelbundna regionala nätverksträffar där bl.a. nya frågeställningar i bedömningsarbetet diskuteras. Dessa nätverksträffar anses vara värdefulla för att få till stånd mer likartade bedömningar av hur lagstiftningen ska tolkas inom myndigheten.

Företrädare för brukarorganisationer har framfört att personliga handläggare även bör utbildas i arbetstidslagstiftning. Enligt brukarorganisationerna uppstår det ibland situationer där personliga handläggare ifrågasätter innehållet i tidredovisningar med utgångspunkt i okunskap i arbetsrättsliga frågor.

Statskontorets förslag

Utveckling av internutbildningen

Försäkringskassans internutbildning inom assistansersättningen bör utökas och kompletteras med:

- Utbildning om de risker för fusk och överutnyttjande som finns inom ramen för assistansersättningen samt vilka kontroller som bör göras för att motverka detta.
- Utbildning i utredningsmetodik.
- Utbildning i arbetstidslagstiftning.
- Program för fortbildning som liknar nuvarande nivå 3, dvs. diskussioner om bedömningar av fiktiva ärenden.

Behov av förtydliganden vid bedömningar inför beslut

Statskontorets utredning visar att det finns ett starkt önskemål hos de personliga handläggarna om att myndigheten ska göra förtydliganden i vägledningen om hur bedömningar ska göras av rätten till assistansersättning och assistansens omfattning.

Störst behov av förtydliganden anses det finnas vid bedömningar av:

- tillhörighet till personkrets 3,
- vad som avses med hjälp som förutsätter ingående kunskaper om brukaren,
- vad som avses med hjälp med kommunikation,
- vad som avses med omfattande behov av stöd eller service,
- vad som avses med betydande svårigheter i den dagliga livsföringen, samt
- vad som avses med hjälp för andra personliga behov.

Handläggare som har handlagt assistansersättningsärenden under en längre tid efterfrågar i större utsträckning förtydliganden i vägledningen än mindre erfarna handläggare. Detta är en indikation på att önskemålen om förtydliganden inte beror på okunskap om regelverket.

Statskontoret kan konstatera att Försäkringskassan är medveten om att det finns ett behov av förtydliganden i vägledningen. Enligt uppgifter från huvudkontoret avser man att föra in tydligare ställningstaganden i vägledningen. Statskontoret bedömer att detta kommer att bidra till en mer enhetlig handläggning lokalt inom myndigheten, tillsammans med den framtida tillämpningen av det behovsbedömningsinstrument som Socialstyrelsen ansvarar för att ta fram.

Som framgått tidigare i denna rapport finns det dock en farhåga, främst från brukarorganisationerna, att förtydliganden i vägledningen kommer att leda till en alltför omfattande detaljstyrning av handläggarna och minskad flexibilitet i handläggningen. Flexibilitet är bl.a. viktigt för att kunna leva upp till intentionerna med införandet av assistansersättningen genom att göra det möjligt att ta hänsyn till att olika individer har olika förutsättningar och önskemål om hur de vill leva sina liv.

Statskontorets utredning har belyst inom vilka områden det föreligger ett behov av förtydliganden i Försäkringskassans vägledning. Denna kartläggning kan ligga till grund för myndighetens arbete med utvecklingen av normeringen på området.

Personliga sammanträffanden bör ske i ökad utsträckning

Statskontorets utredning visar att det inte finns någon enhetlig praxis när det gäller på vilket sätt utredningssamtal genomförs vid bedömning av rätten till assistansersättning. Hembesök och möten utanför den sökandes hem är de vanligaste mötesformerna i samband med s.k. nyansökningar. Det förekommer dock att utredningssamtalet sker per telefon med brukaren eller dennes ombud.

En förklaring är att Försäkringskassan vill ge den sökande möjligheten att påverka valet av mötesform. En annan förklaring kan vara att Försäkringskassans vägledning och processbeskrivning ger delvis olika instruktioner om vilka mötesformer som är lämpliga. I vägledningen anges det att ett personligt sammanträffande ska ske vid alla första-

gångsprövningar. I processbeskrivningen är detta krav inte lika tydligt uttalat.

Sett ur den sökandes perspektiv är en allsidig belysning av dennes livssituation ett viktigt inslag i bedömningen av rätten till assistansersättning och omfattningen av ersättningen. Den personliga handläggaren kan i regel endast bilda sig en uppfattning om den enskildes livssituation genom ett personligt sammanträffande. Statskontoret bedömer därför att en grundförutsättning för en rättssäker utredning och handläggning av såväl s.k. nyansökningar som omprövningar av rätten till ersättning är ett utredningsförfarande i vilket handläggaren genom ett personligt möte med brukaren bildar sig en uppfattning om brukarens funktionsnedsättning och stödbehov.

Statskontorets förslag

Personligt sammanträffande vid utredningar

I Försäkringskassans vägledning bör det förtydligas att utredningssamtal via telefon endast får ske i undantagsfall.

6.2 Efterkontroller

Med efterkontroller avses de kontroller som görs efter det att Försäkringskassan har beviljat en person rätt till förmånen.

6.2.1 Försäkringskassans förutsättningar att genomföra efterkontroller

I detta avsnitt belyses de omständigheter som inverkar på Försäkringskassans förutsättningar att genomföra efterkontroller inom ramen för assistansersättningen.

Tidredovisningar och räkningar är viktiga underlag för att upptäcka felaktigheter

Att vara uppmärksam på oförklarliga avvikelser i tidredovisningar och/eller räkningar är det huvudsakliga sätt på vilket Försäkringskassans handläggare kan upptäcka om assistansersättningen utnyttjas på ett felaktigt sätt fram till dess att en tvåårsomprövning genomförs. Andra sätt

på vilket Försäkringskassan kan upptäcka felaktigheter är att de får information från en privatperson eller en annan myndighet.

Försäkringskassans förutsättningar att kontrollera att assistansersättningen används för köp av personlig assistans skiljer sig åt beroende på om en brukare själv är arbetsgivare för sina assistenter eller om denne anlitar en extern assistansanordnare. I de fall brukaren anlitar en extern anordnare kan dock Försäkringskassan inte kontrollera hur anordnarens kostnader och vinster fördelar sig. Det ställs hårdare krav på tidredovisning och specificering av räkningar på brukare som själva är arbetsgivare åt sina assistenter än på assistans genomförs av externa assistansanordnare.

Försäkringskassan har inget inflytande över hur assistansanordnare använder assistansersättningen

Det är mot brukaren som Försäkringskassan riktar samtliga kontroller av hur assistansersättningen används. Inga särskilda kontroller görs i förhållande till anordnarna, med undantag för kontroll av om anordnaren har F-skattesedel samt om denne är registrerad som arbetsgivare hos Skatteverket. Dessa kontroller görs i samband med att en brukare väljer en anordnare.

Om brukaren begär det ska Försäkringskassan betala ut assistansersättningen direkt till anordnaren. Försäkringskassan har ingen laglig möjlighet att ifrågasätta detta, även om anordnaren missköter sin verksamhet. Försäkringskassan kan inte heller vidta några åtgärder mot anordnare vars assistenter arbetar mer än vad arbetstidslagstiftningen medger. För brukare som själva är arbetsgivare åt sina assistenter finns det en gräns för hur många timmar som myndigheten betalar ut ersättning för.

Försäkringskassan kan anmäla att en assistent arbetar för mycket till Arbetsmiljöverket, om uppgifterna inte omfattas av sekretess. Statskontorets utredning visar att Försäkringskassans handläggare ofta är osäkra på i vilka situationer de kan göra en anmälan till Arbetsmiljöverket. Det är vanligt att assistenter som arbetar mycket är föräldrar eller anhöriga till brukaren.

Omprövningar är en viktig kontrollfunktion

Det lagstadgade kravet på att tvåårsomprövningar ska göras är en viktig kontrollfunktion inom ramen för assistansersättningen. Exempelvis är det främst vid tvåårsomprövningar som väsentligt ändrade förhållanden kan upptäckas. Under löpande beslut, dvs. mellan tvåårsomprövningarna, gör Försäkringskassan i regel inga kontroller av ändrade förhållanden. Det är också i samband med tvåårsomprövningar som ett ökat stödbehov hos brukaren kan uppmärksammas.

Tvåårsomprövningar har varit nedprioriterade och genomfördes inte i den utsträckning som lagstiftningen föreskriver under en lång period. Försäkringskassan har dock sedan år 2010 fått till stånd en satsning på tvåårsomprövningarna som innebär att samtliga tvåårsomprövningar ska genomföras. Myndighetens internrevision har dock nyligen konstaterat att det finns betydande eftersläpningar i detta arbete.

Risk att ekonomisk misskötsel inte upptäcks

Assistansersättning lämnas endast under förutsättning att den används för köp av personlig assistans eller kostnader för personliga assistenter. I Försäkringskassans uppdrag ingår det att kontrollera att assistansersättningen används till sådana kostnader. Uppvisad ekonomisk misskötsel hos assistansanordnare kan innebära att det föreligger en risk för att assistansersättningen inte används till de kostnader som föreskrivs i lagstiftningen. Försäkringskassan har dock, som nämntes tidigare, få möjligheter att kontrollera att ersättningen används till avsedda kostnader i de fall assistansen utförs av privata aktörer.

Socialstyrelsen ansvarar sedan den 1 januari 2011 för tillståndsgivning och tillsyn av anordnare av personlig assistans och är därmed den myndighet som har en direkt relation till assistansanordnarna. Socialstyrelsens tillståndsgivning kommer att innefatta en s.k. vandelsprövning, vilket bl.a. innebär att anordnare som misskött sin verksamhet ur ett ekonomiskt hänseende inte beviljas tillstånd att bedriva personlig assistans.

Fokus för Socialstyrelsens tillsyn kommer att ligga på kvalitet och säkerhet i utförandet av personlig assistans. Tillsynen kommer inte att omfatta frågor som avser ekonomisk misskötsel hos anordnare av per-

sonlig assistans. Försäkringskassan kommer därför inte ha möjlighet att erhålla sådan information från Socialstyrelsen.

Viktigt att samverka med polisen vid misstanke om brott

Ett nära samarbete mellan Försäkringskassan och polismyndigheterna är, enligt Statskontorets bedömning, ett viktigt inslag i arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Polisens utredningsmetoder, däribland rätten att bedriva spaning, är i vissa fall det enda sättet att bevisa att felaktiga utbetalningar har förekommit.

I många län efterfrågar polismyndigheterna ett komplett underlag från Försäkringskassan innan man tar sig an ett ärende som rör eventuella bedrägerier mot olika välfärdssystem. Bidragsbrottslagen ställer även krav på anmälade myndigheter att göra en preliminär bedömning om det föreligger uppsåt eller grov oaktsamhet. I Hallands län har dock Försäkringskassan och polisen utarbetat en egen modell för samverkan kring misstänkta bedrägerier. Statskontoret anser att resultaten av denna samverkan bör följas upp för att eventuellt utgöra en grund för utvecklade samverkansformer mellan Försäkringskassan och polisen.

6.2.2 Ändamålsenligheten i Försäkringskassans interna styrning och kontroll

Försäkringskassans utvecklingsarbete vad avser efterkontroller

Försäkringskassan bedriver ett utvecklingsarbete vad avser efterkontroller inom ramen för assistansersättningen. Exempel på detta är myndighetens satsning på tvåårsomprövningar och att man planerar att revidera utbildningen om utbetalningar av assistansersättning. Försäkringskassan avser även att göra en översyn av processbeskrivningen för assistansersättningsärenden, däribland även beskrivningen av arbetsmomenten vid utbetalningar av förmånen.

Försäkringskassan planerar att koncentrera kontroller

De lokala försäkringscentren organiserar sitt arbete med kontroller av räkningar och tidredovisningar på olika sätt. Vid vissa lokala försäkringscenter ansvarar de personliga handläggarna för att administrera utbetalningar av sina respektive ärenden, dvs. ärenden som avser personer som handläggarna har beviljat ersättning till.

Det faktum att en och samma handläggare vid vissa lokala försäkringscenter både ansvarar för att bevilja rätten till assistansersättning och för utbetalningar av ersättningen skulle kunna ses som ett förhållande som innebär en risk för överutnyttjande av förmånen. Genom myndighetens attestrutin minskar dock denna risk avsevärt, då en tredje part kontrollerar om omfattningen på utbetalningen har skett i enlighet med det beviljade antalet timmar. En förutsättning för detta är dock att attestrutinerna efterföljs (se avsnitt 4.2.3).

Enligt uppgift från Försäkringskassans huvudkontor finns det planer på att organisationsmässigt koncentrera kontroller av tidredovisningar och räkningar samt utbetalningar av assistansersättning. Statskontoret bedömer att en koncentration skulle effektivisera hanteringen av tidredovisningar och räkningar samt att kontrollmöjligheterna skulle öka. I takt med att assistansersättningsärenden förs in i Försäkringskassans ärendehandläggningssystem (ÅHS) bör förutsättningarna för efterkontroller öka ytterligare.

Statskontoret bedömer att Försäkringskassans möjlighet att kontrollera hur assistansersättningen används försvåras av att 40 procent av brukarna beviljats undantag från kravet på att lämna in tidredovisningar som underlag för utbetalningen av assistansersättningen. Försäkringskassan överväger att avskaffa möjligheterna för brukare att få undantag från att lämna in tidredovisning till myndigheten. Statskontoret anser att detta skulle förbättra förutsättningarna för en effektiv efterkontroll.

Statskontorets förslag

Koncentration av handläggning och avskaffande av undantag från tidredovisningar

Försäkringskassan bör genomföra sina planer på att:

- Organisationsmässigt koncentrera kontroller av tidredovisningar och räkningar samt hanteringen av utbetalningar av assistansersättning.
- Avskaffa möjligheten att ge brukarna undantag från tidredovisningar för samtliga brukare.

Misstankar om oriktiga uppgifter följs inte alltid upp

Statskontoret konstaterar att det är vanligt att personliga handläggare fattar misstankar om oriktiga uppgifter i tidredovisningar och/eller räkningar. Det är även relativt vanligt att handläggare väljer att låta bli att följa upp en misstanke om att felaktiga uppgifter har lämnats i tidredovisningar och räkningar.

Anledningarna till att misstankar om oriktiga uppgifter i tidredovisningar och/eller räkningar inte följs upp är flera:

- en pressad arbetssituation som gör det svårt att hinna med,
- bedömning att misstanken inte är tillräcklig för att leda till några åtgärder från Försäkringskassan,
- man kan inte bevisa att uppgifterna som ligger till grund för misstanken är oriktiga,
- oklarheter kring vilka metoder och verktyg Försäkringskassan har till sitt förfogande för att utreda misstankar närmare,
- samt en uppfattning att uppföljningar av misstankar inte prioriteras av cheferna.

Statskontoret tolkar enkätresultaten som att personliga handläggare i hög utsträckning inte avsätter tid för att följa upp om deras misstankar faktiskt stämmer. Som redovisats ovan gäller motsvarande för misstankar som handläggare fattar om överdrifter av stödbehov i ansökningar om assistansersättning. Även det faktum att de personliga handläggarna upplever att handläggningen av assistansersättningen i hög grad är produktionsstyrd pekar på att verksamheten med efterkontroller är nedprioriterad. Statskontoret anser att Försäkringskassan bör se över de tidsramar som anges för efterkontroll i processbeskrivningen för assistansersättningsärenden, och utifrån denna revidera processbeskrivningen för assistansersättningsärenden.

Försäkringskassan har särskilda kontrollutredare med uppgift att göra utredningar när det finns misstankar om att felaktiga utbetalningar sker på grund av att den försäkrade lämnat oriktiga uppgifter. Det faktum att handläggare väljer att inte överlämna dessa s.k. impulser vidare till kontrollutredare innebär att det inte går att verifiera misstankarnas

validitet samt att eventuella felaktiga utbetalningar inte kan förhindras. Det motverkar även Försäkringskassans interna mål om att öka andelen impulser från förmånshandläggare till kontrollutredare. Inom Försäkringskassan lyfts samtidigt kontrollutredningarna fram som en nyckelkomponent för att komma tillrätta med felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Statskontoret bedömer att det är viktigt att kontrollutredningarna utnyttjas i högre utsträckning även inom ramen för assistansersättningen samt att Försäkringskassan tydligare signalerar vikten av detta kontrollinstrument internt för medarbetarna. I och med att assistansersättningsärenden från och med hösten år 2011 kommer att ingå i Försäkringskassans ärendehandläggningssystem talar därtill mycket för att överlämnandet av ärenden till kontrollutredning kommer att underlättas.

Statskontorets förslag

Översyn av tidsåtgången för efterkontroller

Försäkringskassan bör se över de tidsramar som anges för efterkontroll i processbeskrivningen för assistansersättningsärenden. Processbeskrivningen bör revideras med utgångspunkt i denna översyn.

Kontrollutredarna ger inte alltid återkoppling

Både Statskontoret och Försäkringskassan har i tidigare rapporter pekat på att kontakter och samverkan mellan personliga handläggare och kontrollutredare är ett viktigt inslag i arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Det kan även vara ett viktigt inslag i den interna kompetensutvecklingen inom myndigheten.

Enligt Försäkringskassans processbeskrivning för kontrollutredningar ska resultatet av kontrollutredningar återföras till förmånshandläggare efter avslutad kontrollutredning. Statskontorets kartläggning har dock visat att en majoritet av de personliga handläggarna inte hade fått någon återkoppling från kontrollutredare när de hade överlämnat ett ärende för utredning eller att återkoppling endast förekom ibland. Något mer än en femtedel av handläggarna har haft kontakt med kontrollutredare i syfte att utbyta information och erfarenheter. Statskontoret kan därmed konstatera att återkoppling från kontrollutredare till personliga handläggare sker i relativt liten utsträckning. Bristen på

återkoppling står därmed i strid med Försäkringskassans interna riktlinjer. Det innebär också att Försäkringskassan går miste om ett viktigt inslag i den interna kompetensutvecklingen.

Det finns brister i kontrollutredningarna

Försäkringskassan har konstaterat att det finns en stor spridning i kvaliteten på de kontrollutredningar som görs i assistansersättningsärenden och att detta kan bero på brist på tid eller kompetens hos kontrollutredarna eller att anmälningar rörande assistansersättning inte prioriterats.

Försäkringskassan genomför för närvarande ett omfattande kontrollprojekt inom assistansersättningen. Målet är att genomföra dataanalyser av utbetalningen av förmånen i hela landet i syfte att upptäcka felaktiga utbetalningar. Inom ramen för projektet genomgår ett trettio-tal kontrollutredare en specialutbildning om assistansersättning. Dessa kontrollutredare kommer att vara mottagare av resultaten av dataanalyserna som genomförs av säkerhetsstaben. Statskontorets bedömning är att denna satsning kommer att bidra positivt till kontrollutredarnas kompetens inom just förmånen assistansersättning.

Skilda rutiner tillämpas vid tvåårsomprövningar

Försäkringskassans vägledning i assistansersättningsärenden anger inte vilka rutiner som ska tillämpas vid tvåårsomprövningar vad gäller mötesformer och i vilka situationer nya medicinska underlag ska begäras. Statskontoret har dock kunnat konstatera att representanter för myndighetens huvudkontor anser att en tvåårsomprövning ska vara lika omfattande som utredning vid en s.k. nyansökan.

Avsaknaden av tydlig styrning av hur tvåårsomprövningarna bör genomföras har fått konsekvenser för hur omprövningarna genomförs. Statskontorets kartläggning har nämligen visat att det förekommer olika rutiner vid de lokala försäkringscentren vad gäller hembesök och inhämtande av medicinska underlag i samband med tvåårsomprövningar.

Försäkringskassan har genomfört en uppföljning av tvåårsomprövningarna. Denna kommer att användas som underlag vid framtagandet av ett metodstöd som ska beskriva hur omprövningarna ska göras.

Statskontoret bedömer att det finns ett behov av tydligare riktlinjer kring hur tvåårsomprövningarna ska ske. I vissa fall ska de personliga handläggarna ta hänsyn till att brukares omständigheter varierar, varför tvåårsomprövningarna inte alltid behöver vara lika omfattande. Det kan därför finnas skäl för en förenklad rutin kring tvåårsomprövningarna. Av riktlinjerna bör det framgå i vilka situationer en fördjupad tvåårsomprövning ska ske och i vilka fall ett förenklat förfarande är motiverat.

Statskontorets förslag

Riktlinjer om rutiner vid tvåårsomprövningar

Försäkringskassan bör i vägledningen för assistansersättningsärenden tydliggöra vilka rutiner som ska tillämpas vad gäller mötesformer vid tvåårsomprövningar samt i vilka situationer nya medicinska underlag ska inhämtas.

Brukare får inte alltid tillräcklig information om förmånen

Statskontorets utredning har visat att det förekommer att brukare har felaktiga förväntningar på vad som ryms inom ramen för personlig assistans och vad assistansersättning kan beviljas för. Brukaren är skyldig att informera Försäkringskassan om väsentligt ändrade förhållanden som kan påverka assistansersättningen. Det kan t.ex. vara att hon eller han befinner sig på sjukhus, blir sambo, beviljas andra stödformer, lämnar Sverige för en tid, etc. Det finns risk för att brukare inte har kännedom om dessa regler. Statskontoret bedömer därför att Försäkringskassan inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa att brukare blir informerade om vilka villkor om ändrade förhållanden som gäller enligt lagstiftningen.

Statskontoret bedömer att det finns ett behov av en samlad strategi för information till sökande och brukare. Enligt Försäkringskassans uppföljning av riskanalysen för assistansersättningen för år 2010 har det tagits fram ett informationsmaterial som syftar till att informera brukare om vilka regler som gäller vid ändrade förhållanden inom ramen för assistansersättningen. Informationsmaterialet har dock ännu inte publicerats.

Strategin bör ange hur information ska spridas till sökande och brukare om vad personlig assistans är, vilka grundvillkoren är för att erhålla rätten till assistansersättning samt vilka skyldigheter för den assistansberättigade rätten till assistansersättning medför. I strategin bör det även anges vad som avses med ändrade förhållanden som kan påverka rätten till assistansersättning och när sådana förhållanden ska meddelas till Försäkringskassan.

Statskontorets förslag

Information till brukare och dennes ombud

Försäkringskassan bör utarbeta en strategi för hur information om assistansersättningens villkor ska förmedlas till sökande om assistansersättning, brukare av förmånen samt ombud och gode män för brukarna. Strategin ska användas då personliga handläggare har kontakt med sökande, brukare, ombud och gode män.

6.3 Ekonomiska konsekvenser av Statskontorets förslag

En utgångspunkt för Statskontorets utredning är, enligt uppdraget från regeringen, att de förslag som lämnas ska kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar. Förslag som bedöms medföra konsekvenser för statsbudgeten ska därtill redovisas. Inom ramen för detta uppdrag har det inte varit möjligt att med närmare precision beräkna kostnaderna av de förslag som lämnas. Statskontorets bedömning är dock att förslagen innebär mycket begränsade kostnader. En del av förslagen är dessutom att betrakta som normal verksamhetsutveckling inom Försäkringskassan. Det finns dock ett undantag när det gäller bedömning av kostnader, nämligen förslaget om att avsätta mer tid för handläggning av assistansersättningen. Detta bedöms samtidigt som den viktigaste åtgärden för att öka säkerheten i utbetalningarna och bör beaktas mot bakgrund av att ett ”felaktigt” beslut om assistansersättning kan få stora ekonomiska konsekvenser under lång tid.

Kostnader för handläggning av assistansersättning

Kostnaderna för den statliga assistansersättningen bedöms öka från 21 miljarder kronor år 2012 till 24 miljarder kronor år 2014. Försäkrings-

kassans kostnader för att handlägga ersättningen uppgick till 217 miljoner kronor år 2010. Det motsvarade 3 procent av myndighetens samlade verksamhetskostnader år 2010 och knappt en procent av bruttokostnaden för assistansersättningen samma år.

Det finns mycket som talar för att den tid som avsätts för handläggning och kontroll av assistansersättningen inte är tillräcklig. Tidsbristen har framförallt inneburit att misstankar om att felaktigheter i ansökningar och i tidsredovisningar inte följs upp. De ekonomiska konsekvenserna av förslaget om att avsätta mer tid för handläggningen av assistansersättningen är att Försäkringskassans förvaltningskostnader ökar (allt annat lika). Det är även rimligt att anta att andelen felaktiga utbetalningar av assistansersättningen minskar om förslaget genomförs. Nedan analyseras vilka konsekvenser förslaget kan få för statsbudgeten.

Konsekvenser för Försäkringskassans förvaltningsanslag

Försäkringskassans normtid för utredning och beslut om assistansersättning är 10 arbetstimmar. Normtiden för förfarandet vid kontroller av tidredovisningar och räkningar samt utbetalningar av assistansersättning är 17 minuter. Statskontoret har inte gjort någon bedömning av i vilken utsträckning tiden för dessa förfaranden bör öka. Det är endast Försäkringskassan som har förutsättningar att göra en sådan bedömning i samband med att myndighetens processbeskrivning uppdateras. Statskontoret kan dock konstatera att en utökning av tiden för utredningar och kontroller skapar förutsättningar för ökad kvalitet i handläggningen av assistansersättning. Det går inte att renodla vad det skulle kosta att genomföra Statskontorets förslag om att mer tid bör avsättas för handläggningen av assistansersättningen från andra utvecklingsinsatser som genomförs vad gäller handläggningen av assistansersättningen.

Under åren 2010 och 2011 genomför Försäkringskassan flera satsningar på handläggningen av assistansersättningen. Det handlar dels om insatser för att effektivisera och stärka kvaliteten i handläggningen av kommande ärenden, dels om att göra kontroller av tidigare beviljade assistansersättningsärenden. Utvecklingsinsatserna inom assistansersättningen har bl.a. visat sig genom att handläggningskostnaderna för förmånen har ökat under senare år och att styckkostnaden per fattat

beslut ökade med 13 procent mellan år 2009 och år 2010. Statskontoret kan konstatera att när dessa särskilda insatser är genomförda kommer resurser att frigöras som kan användas för att stärka den ordinarie handläggningen.

Införandet av ett gemensamt bedömningsinstrument för assistansersättningsärenden kommer t.ex. att innebära den tid det tar att genomföra utredningar inför beslut kommer att förändras. En annan förändring, av mer praktisk karaktär, som påbörjas under hösten år 2011 är övergången till en digitaliserad ärendehantering av assistansersättningen inom ramen för Försäkringskassans ärendehandläggningssystem (ÅHS). Vidare planerar Försäkringskassan att göra en översyn av processbeskrivningen under hösten år 2011.

Försäkringskassans förvaltningsanslag uppgår till drygt 7 miljarder kronor. Anslaget omfattning innebär att myndigheten har förutsättningar att genomföra satsningar på handläggningen av ett ärendeslag för att åstadkomma en mer effektiv handläggningsprocess. Statskontoret bedömer att det utvecklingsarbete som initierats av Försäkringskassan för att utveckla handläggningen av assistansersättningen på sikt kommer att frigöra resurser som kan användas till att öka utredningstiden i assistansersättningsärenden.

Konsekvenser av högre kvalitet i handläggningen av assistansersättningen för statens kostnader för assistansersättning

Om mer tid avsätts för att ta fram underlag för beslut om assistansersättning ökar förutsättningarna för Försäkringskassan att fatta rätt beslut. En högre träffsäkerhet i förhållande till lagstiftningen i de utredningar som görs inför beslut om assistansersättning resulterar sannolikt i att några brukare beviljas fler assistanstimmar medan andra beviljas färre timmar än vad som är fallet i dag. Vidare förbättras möjligheterna att på förhand upptäcka försök till bedrägerier.

Konsekvenserna för statsbudgeten av en bättre efterkontroll av assistansersättningen är entydigare, dvs. andelen felaktiga utbetalningar bör minska liksom statens kostnader för assistansersättningen. Statskontoret har dock inte underlag för att göra en bedömning av hur stor en sådan kostnadsminskning kan bli.

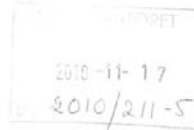
Regeringsuppdraget



Socialdepartementet

Enkelt 2/11

Regeringsbeslut II:2
2010-11-04 S2010/7916/ST
(delvis)
Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm



Uppdrag om ökad säkerhet i utbetalningar av assistansersättning

Regeringens beslut

Regeringen beslutar att ge Statskontoret i uppdrag att kartlägga samt analysera kontrollen av användningen av assistansersättning och lämna förslag som syftar till att stärka säkerheten i utbetalningarna av den.

Statskontoret ska redovisa sitt uppdrag till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 30 juni 2011.

Bakgrund

En grundläggande förutsättning för att upprätthålla välfärdssystemens legitimitet är att ersättningar och bidrag endast utbetalas till dem som är berättigade till dessa. I propositionen om personlig assistans och andra insatser – åtgärder för ökad kvalitet och trygghet (prop. 2009/10:176) gör regeringen bedömningen att ett uppdrag att ta fram förslag som syftar till att öka säkerheten i utbetalningar av assistansersättning bör ges till Statskontoret. Bedömningen är grundad på iakttagelser som gjorts av Delegationen mot felaktiga utbetalningar från trygghets-systemen (Fi 2005:03) (dir. 2005:52). Delegationen har i sin rapport Vad kostar felet? Omfattning av felaktiga utbetalningar från trygghets-systemen (Rapport 7, november 2007) konstaterat att det finns problem beträffande säkerheten i utbetalningar av assistansersättning och bedömer att omfattande belopp årligen kan utbetalas felaktigt inom denna ersättning.

Närmare om uppdraget

Uppdraget består av två delar. Statskontoret ska som en utgångspunkt i sitt uppdrag beskriva hur den interna styrningen och kontrollen inom Försäkringskassan är utformad med avseende på utbetalningar av assistansersättning. Denna del av uppdraget gäller beskrivning av

Postadress
103 33 Stockholm

Besöksadress
Fredsgatan 8

Telefonväxel
08-405 10 00

Telefax
08-723 11 91

E-post: registrator@social.ministry.se

myndighetens styrning och organisation av arbetet, rutiner och hantering av risker. Riskhanteringen inkluderar såväl risker för interna oegentligheter som risker som gäller brukare som utnyttjar förmånen felaktigt. Statskontoret ska bedöma ändamålsenligheten i Försäkringskassans interna styrning och kontroll och redovisa eventuella problem.

I den andra delen ska Statskontoret, utifrån den tidigare nämnda beskrivningen, analysera hur efterkontrollen av användningen av assistansersättning fungerar i praktiken. Statskontoret ska bedöma ändamålsenligheten i denna kontroll och redovisa eventuella problem samt analysera förutsättningarna för Försäkringskassan att utföra en ändamålsenlig kontroll. Statskontoret ska lämna konkreta förslag till hur de problem som konstaterats kan begränsas samt hur förutsättningarna för en ändamålsenlig kontroll kan förbättras. En utgångspunkt är att förslagen ska kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar och Statskontoret ska särskilt redovisa kostnader av förslag som bedöms medföra konsekvenser för statsbudgeten.

Flera aktörer är delaktiga i ett beslut om assistansersättning. En förutsättning för att Försäkringskassans beslut ska bli korrekt är, förutom en korrekt och riktig handläggning hos myndigheten, att berörda aktörer agerar ändamålsenligt och förser Försäkringskassan med korrekta underlag. Statskontoret ska inom ramen för detta uppdrag även belysa dessa aktörers roll i att uppnå ökad säkerhet i utbetalningarna.

Statskontoret ska i sitt arbete med uppdraget samråda med Försäkringskassan, Inspektionen för socialförsäkringen, Skatteverket och andra berörda statliga myndigheter samt Sveriges Kommuner och Landsting. I de delar som gäller den ekonomiadministrativa hanteringen av utbetalningarna av assistansersättning, ska Statskontoret samråda med Ekonomistyrningsverket.

På regeringens vägnar



Stefan Attefall



Lars Nilsson

Kopia till

Finansdepartementet/BA
Finansdepartementet/KE
Finansdepartementet/SF
Näringsdepartementet/MK
Försäkringskassan
Inspektionen för socialförsäkringen
Ekonomistyrningsverket
Skatteverket
Sveriges Kommuner och Landsting

Resultat från enkät om handläggning av assistansersättning

1. Handlägger du assistansersättningsärenden?

I bilagan redovisas svaren från de 116 handläggare som svarat ja på fråga 1: Handlägger du assistansersättningsärenden? En handläggare svarade nej på fråga 1.

2. Hur länge har du handlagt ärenden som rör assistansersättning?

	Procent	Antal
Mindre än 1 år.	20,7 %	24
1-3 år.	25,9 %	30
Längre än 3 år.	53,4 %	62
<i>Svarande</i>		<i>116</i>
<i>Inget svar</i>		<i>1</i>

3. Vad stämmer bäst in på hur handläggningen av assistansersättningsärenden organiseras vid ert LFC?

	Procent	Antal
Några handläggare har ett särskilt ansvar för handläggning av assistansersättning.	67,2 %	78
Samtliga handläggare vid enheten handlägger assistansersättningsärenden.	32,8 %	38
<i>Svarande</i>		<i>116</i>
<i>Inget svar</i>		<i>1</i>

4. Uppskatta hur många ärenden du handlade under 2010 som innehöll en bedömning av rätten till assistansersättning (dvs. ärenden med nya ansökningar, omprövningar och ansökan om utökad assistans).

	Procent	Antal
Färre än 10 ärenden.	23,5 %	27
Mellan 10 och 25 ärenden.	33,9 %	39
Mer än 25 ärenden.	42,6 %	49
<i>Svarande</i>		<i>115</i>
<i>Inget svar</i>		<i>2</i>

5. Bedömer du att det finns behov av förtydliganden i Försäkringskassans vägledning vad gäller bedömning av nedanstående aspekter?

	Förtydligande behövs	Förtydligande behövs inte	Svarande	Inget svar
Vilka som ingår i personkrets 1	4,4 %	95,6 %	113	4
Vilka som ingår i personkrets 2.	16,8 %	83,2 %	113	4
Vilka som ingår i personkrets 3.	48,2 %	51,8 %	114	3
Vad som avses med varaktigt funktionshinder.	47,8 %	52,2 %	115	2
Vad som avses med stora funktionshinder.	57,4 %	42,6 %	115	2
Vad som avses med betydande svårigheter i den dagliga livsföringen.	62,6 %	37,4 %	115	2
Vad som avses med omfattande behov av stöd eller service.	64,0 %	36,0 %	114	3
Vad som avses med hjälp med personlig hygien.	24,6 %	75,4 %	114	3
Vad som avses med hjälp med måltider.	38,1 %	61,9 %	113	4
Vad som avses med hjälp med att klä på och av sig.	18,0 %	82,0 %	111	6
Vad som avses med hjälp med kommunikation.	69,6 %	30,4 %	115	2
Vad som avses med hjälp som förutsätter ingående kunskaper om brukaren.	89,5 %	10,5 %	114	3
Vad som avses med hjälp för andra personliga behov.	44,7 %	55,3 %	114	3
<i>Totalt</i>			115	2

6. Har du genomgått Försäkringskassans nuvarande internutbildning (steg 1-3) om handläggning av assistansersättningsärenden?

	Procent	Antal
Jag har deltagit i hela utbildningen.	65,2 %	75
Jag har deltagit i en del av utbildningen.	25,2 %	29
Nej, jag har deltagit i annan liknande utbildning anordnad av Försäkringskassan.	8,7 %	10
Nej, jag har inte deltagit i någon utbildning om handläggning av assistansersättning.	0,9 %	1
<i>Svarande</i>		115
<i>Inget svar</i>		2

7. Anser du att utbildningen ger en god grund för handläggning av assistansersättningsärenden?

	Procent	Antal
Ja.	29,8 %	31
Delvis.	65,4 %	68
Nej.	4,8 %	5
<i>Svarande</i>		104
<i>Inget svar</i>		0

8. På vilka sätt skulle Försäkringskassans utbildning om assistansersättning kunna förbättras? (Det är möjligt att kryssa i flera alternativ.)⁶³

	Procent	Antal
Det borde finnas mer gemensamma diskussioner om hur praktiska situationer ska bedömas.	93,9 %	107
Det borde finnas fler genomgångar av nya rättsfall och förändringar av rättspraxis.	84,2 %	96
Det borde finnas fler inslag av utredningsmetodik.	55,3 %	63
<i>Svarande</i>		114
<i>Inget svar</i>		3

⁶³ Fråga 8 innehöll även en öppen fråga: Om du anser att andra inslag i utbildningen borde utvecklas, ange vilka.

9. Har du under år 2010 haft skäl att tro att en ansökan om assistansersättning innehållit oriktiga uppgifter?

	Procent	Antal
Ja, någon gång.	28,7 %	33
Ja, några gånger.	48,7 %	56
Nej, aldrig.	22,6 %	26
<i>Svarande</i>		115
<i>Inget svar</i>		2

10. Ange hur vanligt det är att du har haft anledning att misstänka att oriktiga uppgifter lämnats i ansökan om assistansersättning.⁶⁴

	Aldrig	Sällan	Ibland	Ofta	<i>Svarande</i>	<i>Inget svar</i>
Funktionsnedsättning överdrivs.	3,4 %	19,1 %	55,1 %	22,5 %	89	0
Behovet av grundläggande stöd överdrivs.	0,0 %	9,1 %	43,2 %	47,7 %	88	1
Behov av stöd för andra personliga behov överdrivs.	0,0 %	8,0 %	54,5 %	37,5 %	88	1
<i>Totalt</i>					89	0

⁶⁴ Fråga 10 innehöll även en öppen fråga: Jag har misstänkt att andra former av oriktiga uppgifter har förekommit. Ange vilka:

11. Har du någon gång valt att inte följa upp en misstanke om oriktiga uppgifter vid ansökan om assistansersättning?

	Procent	Antal
Ja, jag har någon gång avstått från att följa upp misstanken.	14,6 %	13
Ja, jag har några gånger avstått från att följa upp misstanken.	10,1 %	9
Nej, jag har aldrig avstått från att följa upp misstanken.	58,4 %	52
Vet ej.	16,9 %	15
<i>Svarande</i>		89
<i>Inget svar</i>		2

12. Av vilken anledning valde du att inte följa upp misstanken om att en sökande har lämnat oriktiga uppgifter vid ansökan om assistansersättning? (Det är möjligt att kryssa i flera alternativ.)⁶⁵

	Procent	Antal
En pressad arbetssituation gjorde det svårt att hinna med en fördjupad utredningsinsats.	63,6 %	14
Försäkringskassan saknar metoder och verktyg för att kontrollera om misstankarna stämde.	95,5 %	21
<i>Svarande</i>		22
<i>Inget svar</i>		0

⁶⁵ Fråga 13 innehöll även en öppen fråga: Annat skäl. Ange vilket:

13. Ta ställning till följande påståenden om de medicinska underlag från läkare, arbetsterapeuter, sjukgymnaster etc. som används som underlag för bedömning av rätten till assistansersättning. Jag bedömer att:

	Alltid	Ibland	Sällan	Aldrig	Svarande	Inget svar
Intygen håller hög kvalitet.	3,5 %	70,4 %	26,1 %	0,0 %	115	2
Det framgår av intygen vilka undersökningar och andra underlag som intygen grundar sig på.	5,2 %	57,4 %	35,7 %	1,7 %	115	2
Intygen utgör bra underlag för Försäkringskassans beslut i assistansersättningsärenden.	4,3 %	74,8 %	20,9 %	0,0 %	115	2
Det finns behov av att begära in kompletterande uppgifter från uppgiftslämnaren.	8,7 %	87,0 %	4,3 %	0,0 %	115	2
Det verkar vara oklart för dem som utfärdar intygen vad intygen ska användas till av Försäkringskassan.	14,8 %	72,2 %	13,0 %	0,0 %	115	2
Intyg utfärdas utan att faktiska undersökningar har genomförts.	0,9 %	74,3 %	23,0 %	1,8 %	113	4
Det finns problem med att få in kompletterande medicinska underlag.	7,8 %	67,8 %	22,6 %	1,7 %	115	2
<i>Totalt</i>					115	2

14. Ange hur vanligt det är med nedanstående mötesformer i samband med att du utreder rätten till assistansersättning vid en nyansökan.

	Aldrig	Sällan	Ibland	Ofta	Svarande	Inget svar
Utredning endast genom telefonsamtal med brukaren/ombud.	50,0 %	41,5 %	7,5 %	0,9 %	106	11
Utredning genom hembesök hos brukaren.	0,0 %	0,0 %	0,9 %	99,1 %	115	2
Utredning genom personligt möte utanför brukarens hem.	2,8 %	49,5 %	45,9 %	1,8 %	109	8
<i>Totalt</i>					115	2

15. Hur kontrolleras tidsredovisningar och räkningar på ditt LFC?⁶⁶

	Procent	Antal
De personliga handläggarna administrerar kontrollen för "sina" respektive ärenden.	44,1 %	49
Kontroll av tidsredovisningar och räkningar utförs av personliga handläggare utan att hänsyn tas till vem som handlagt ärendet.	25,2 %	28
En särskild handläggare ansvarar för kontroll av samtliga ärenden.	30,6 %	34
<i>Svarande</i>		111
<i>Inget svar</i>		6

⁶⁶ Fråga 15 innehöll även en öppen fråga: Annan organisation. Ange vilken:

16. Ta ställning till följande påståenden om undantag från krav på tidsredovisning? (Det är möjligt att kryssa i flera alternativ.)

	Procent	Antal
Undantag från tidsredovisningar beviljas i regel för dem som ansöker om detta.	26,6 %	29
Undantag från tidsredovisning beviljas i regel för brukare vars personliga assistans utförs av kommunen.	43,1 %	47
Undantag från tidsredovisning beviljas i regel om assistansanordnare bl.a. kan visa att de har tillfredsställande rutiner för tidsredovisning.	79,8 %	87
Det är ovanligt att undantag från tidsredovisning begärs.	12,8 %	14
<i>Svarande</i>		109
<i>Inget svar</i>		8

17. Har du under år 2010 misstänkt att oriktiga uppgifter medvetet har lämnats i tidsredovisning och/eller räkningar i de ärenden du handlägger?

	Procent	Antal
Jag hanterar inte tidsredovisningar/räkningar.	18,6 %	21
Ja, i något enstaka fall.	32,7 %	37
Ja, i flera fall.	34,5 %	39
Nej.	14,2 %	16
<i>Svarande</i>		113
<i>Inget svar</i>		4

18. Har du någon gång valt att inte följa upp en misstanke om att det har lämnats oriktiga uppgifter i tidsredovisning/räkningar?

	Procent	Antal
Ja, jag har någon gång avstått från att följa upp misstanken.	25,0 %	19
Ja, jag har några gånger avstått från att följa upp misstanken.	22,4 %	17
Nej, jag har aldrig avstått från att följa upp misstanken.	52,6 %	40
<i>Svarande</i>		76
<i>Inget svar</i>		0

19. Av vilka skäl valde du att inte följa upp misstanken? (Det är möjligt att kryssa i flera alternativ.)⁶⁷

	Procent	Antal
En pressad arbetssituation gjorde det svårt att hinna med.	85,7 %	30
Jag bedömde att misstanken inte var tillräcklig för att leda till några åtgärder från Försäkringskassan.	62,9 %	22
<i>Svarande</i>		35
<i>Inget svar</i>		1

20. OBS: Med kontrollutredare menas i denna enkät personer som genomför utredningar efter misstanke om att en ersättning har betalats ut felaktigt. Finns det kontrollutredare lokaliserade vid ditt LFC?

	Procent	Antal
Ja.	57,1 %	12
Nej.	33,3 %	7
Vet ej.	9,5 %	2
<i>Svarande</i>		21
<i>Inget svar</i>		0

21. Har du någon gång under det senaste året överlämnat ett ärende om assistansersättning till en kontrollutredare?

	Procent	Antal
Ja, en gång.	24,6 %	28
Ja, 2-3 gånger.	27,2 %	31
Ja, fler än 3 gånger.	13,2 %	15
Nej.	35,1 %	40
<i>Svarande</i>		114
<i>Inget svar</i>		3

⁶⁷ Fråga 19 innehöll även en öppen fråga: Jag valde att inte följa upp misstanken av andra skäl. Ange vilka:

22. Har du fått återkoppling från kontrollutredaren?

	Procent	Antal
Ja, samtliga gånger.	43,8 %	32
Ja, någon/några men inte alla gånger.	24,7 %	18
Nej.	31,5 %	23
<i>Svarande</i>		73
<i>Inget svar</i>		1

23. Av vilka anledningar har du kontakt med kontrollutredare i assistansersättningsärenden? (Det är möjligt att kryssa i flera alternativ.)⁶⁸

	Procent	Antal
Frågan är inte relevant för mig, jag har ingen kontakt med kontrollutredare.	23,1 %	25
Jag har kontakt med kontrollutredare för att utbyta information och erfarenheter.	21,3 %	23
Jag har kontakt med kontrollutredare då jag överlämnar ett ärende till honom/henne.	64,8 %	70
<i>Svarande</i>		108
<i>Inget svar</i>		9

24. Hur ofta görs hembesök i samband med tvåårsomprövningar vid ditt LFC?

	Procent	Antal
Vid samtliga tvåårsomprövningar.	19,1 %	22
Vid de flesta tvåårsomprövningar.	73,9 %	85
Sällan vid tvåårsomprövningar.	7,0 %	8
Aldrig vid tvåårsomprövningar.	0,0 %	0
<i>Svarande</i>		115
<i>Inget svar</i>		2

⁶⁸ Fråga 23 innehöll också en öppen fråga: Jag har kontakt med kontrollutredare av andra skäl. Ange vilka:

25. Vilket av följande påståenden stämmer in på handläggningen av tvåårsomprövningar vid ditt kontor?

	Procent	Antal
Nya medicinska underlag begärs in i samband med samtliga tvåårsomprövningar.	3,5 %	4
Nya medicinska underlag begärs in i samband med de flesta tvåårsomprövningar.	62,6 %	72
Nya medicinska underlag begärs sällan in i samband med tvåårsomprövningar.	33,0 %	38
Nya medicinska underlag begärs aldrig in i samband med tvåårsomprövningar.	0,9 %	1
<i>Svarande</i>		<i>115</i>
<i>Inget svar</i>		<i>2</i>

26. Ytterligare synpunkter angående assistansersättning eller på denna enkät kan du lämna här.

Kontaktlista**Intervjuer**

Namn	Organisation
Therese Karlsson	Försäkringskassan
Christine Liljendahl	Försäkringskassan
Ulf Söderström	Försäkringskassan
Anita Leal	Försäkringskassan
Elin Ericson	Försäkringskassan
Henrik Karlsson	Försäkringskassan
Håkan Hagberg	Försäkringskassan
Mikael Ståhl	Försäkringskassan
Lars-Ove Carlsson	Försäkringskassan
Lena Hedman	Försäkringskassan
Jörgen Thunberg	Försäkringskassan
Rolf Göransson	Försäkringskassan
Gun Dahl	Försäkringskassan
Lisbeth Schagerlöv	Försäkringskassan
Svetlana Banovic	Försäkringskassan
Birgit Lacis	Försäkringskassan
Ulla Lindroth	Försäkringskassan
Annette Nilsson-Springare	Försäkringskassan
Gunilla Jonsson	Gävle kommun
Hans Wallberg	Gävle kommun
Tony Nordfeldt	Gävle kommun
Stig Norberg	Gävle kommun
Maria Fridholm	Örebro kommun
Eva Pettersson	Örebro kommun
Krister Heedman	Örebro kommun
Niklas Camén	Örebro kommun
Catarina Dahlén Karlsson	Örebro kommun
Marie Langemark	Halmstad kommun
Eva Ralling Bergström	Nacka kommun
Helena Lindenius	Nacka kommun
Lena Junros Nilsson	Gällivare kommun

Marie Johansson
Karl-Arne Ockell
Jan-Erik Andersson
Ann-Christine Claesson
Sofia Corin
Kristina Söderborg
Eva Hersler
Lennart Jansson

Gällivare kommun
Polismyndigheten i Hallands län
Polismyndigheten i Hallands län
Åklagarkammaren i Halmstad
Åklagarkammaren i Halmstad
Socialstyrelsen
Socialstyrelsen
Socialstyrelsen

Samråd

Namn

Mikael Sindahl
Ellinor Englund
Pär Ödman
Peter Sjöquist
Jonas Gumbel
Bessam Saleh
Eshat Aydin
Tomas Agdalen
Christina Olsson-Bohlin
Joakim Söderberg
Tomas Kjerf

Organisation

Skatteverket
Sveriges kommuner och landsting
Sveriges kommuner och landsting
Sveriges kommuner och landsting
Sveriges kommuner och landsting
Inspektionen för socialförsäkringen
Inspektionen för socialförsäkringen
Inspektionen för socialförsäkringen
Inspektionen för socialförsäkringen
Inspektionen för socialförsäkringen
Ekonomistyrningsverket

Referensförteckning

Offentligt tryck

SOU

SOU 1991:46 *Handikapp, välfärd, rättvisa.*

SOU 2008:77 *Möjlighet att leva som andra, Ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning.*

Betänkanden

Socialutskottets betänkande 1997/98:SoU4 *Vissa frågor om personlig assistans.*

Socialutskottets betänkande 2009/10:SoU21 *Personlig assistans och andra insatser – åtgärder för ökad kvalitet och trygghet.*

Socialutskottets betänkande 2010/11:SoU11 *Funktionshindersfrågor.*

Lagar och förordningar

Arbetslagslag (1982:673).

Bidragsbrottslag (2007:612).

Förordning (1993:1091) om assistansersättning.

Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

Förordning (2007:1235) med instruktion för Försäkringskassan.

Förordning (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

Lag (1970:943) om arbetstid med mera i husligt arbete.

Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Myndighetsförordning (2007:515).

Socialförsäkringsbalk (2010:110).

Propositioner

Proposition 1992/93:159 *om stöd och service till vissa funktionshindrade.*

Proposition 2009/10:176 *Personlig assistans och andra insatser – åtgärder för ökad kvalitet och trygghet.*

Regeringsbeslut

Uppdrag att följa upp beslut om personlig assistans (S2010/3919/ST).

Regleringsbrev

Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Socialstyrelsen.

Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Socialstyrelsen.

Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Försäkringskassan.

Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Försäkringskassan.

Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Försäkringskassan.

Rapporter från myndigheter

Delegationen mot felaktiga utbetalningar Rapport 5, maj 2007 *Varför blir det fel? Orsaker till felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen, Resultat från expertseminarier.*

Delegationen mot felaktiga utbetalningar Rapport 7, november 2007 *Vad kostar felen? Omfattning av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen.*

Ekonomistyrningsverket 2011-02-22 *Gemensam skrivelse Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2011* (ESV 2011-11).

Försäkringskassan 2008-03-07 *Regionala skillnader i assistansersättningen* (Dnr 59566-2007).

Försäkringskassan 2010-06-10 *Kvalitetsrapport – Assistansersättning 2009*

Försäkringskassan 2009-10-23 *Differentierad timschablon i lag (1993:389) om assistansersättning* (Dnr 62746-2009).

Försäkringskassan Internrevisionsrapport 2010:5 *Assistansersättning.*

Försäkringskassan 2011-02-07 *Försäkringskassans kontrollutredningar under 2010.*

Försäkringskassan 2010-02-16 *Granskning av kontrollutredningar i assistansersättning beslutade mellan år 2006-2009.*

Försäkringskassan 2010-12-15 *Uppföljning: riskhantering avseende felaktiga utbetalningar.*

Försäkringskassan 2011-02-28 *Svar på internrevisionsrapport 2011:05 Assistansersättning.*

Riksförsäkringsverket *Förslag till vissa regeländringar inom assistansersättningen (Dnr 10190/01-BFH).*

Riksrevisionen RiR 2004:3 *Personlig assistans till funktionshindrade.*

Statskontoret PM 2005/298-5 *Den nya Försäkringskassan Delrapport 3.*

Statskontoret 2008:19 *Den nya Försäkringskassan Delrapport 4.*

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

Statskontoret 2009:19 *Den nya Försäkringskassan – i rätt riktning men långt kvar.*

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

Försäkringskassans interna styrdokument

Försäkringskassan 2008-12-22 *Manual, IT-stöd för assistansersättning.*

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

Försäkringskassan Riktlinje 2009:9 *Överlämning av impulser samt beslut i samband med kontrollutredning.*

Försäkringskassan Vägledning 2003:6 Version 7 *Assistansersättning.*

Försäkringskassan Vägledning 2004:1 Version 7 *Kontrollutredning.*

Internet

Försäkringskassans webbplats www.forsakringskassan.se.

Socialstyrelsens webbplats www.socialstyrelsen.se.