

Socialdepartementet  
103 33 Stockholm

## ISF:s rapport 2015:9 Assistansersättningen - Brister i lagstiftning och tillämpning

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har granskat lagstiftningen om assistansersättningen och hur tillämpningen av bestämmelserna fungerar.

I enlighet med de mål som regeringen har satt upp för assistansersättningen pågår det ett antal åtgärder på Försäkringskassan för att säkerställa en god kontroll av assistansersättningen för att motverka överutnyttjandet av försäkringen. Ett antal av de åtgärderna redovisas i detta svar.

ISF pekar på fem problemområden. Lagstiftningen är *otydlig*, något som tillsammans med *incitamenten* för både mottagare och anordnare bidrar till ökningen av utgifterna. Det *delade huvudmannskapet* mellan stat och kommun medför problem med gränsdragningen mellan assistansersättning, kommunala insatser och sjukvård. Kraven på redovisning är lågt satta med begränsade *kontrollmöjligheter*. Från brukarsidan lyfts ofta *integritetsproblem* i handläggningen där ISF pekar på ökad standardisering och enklare behovsbedömning med ett lägre standardiserat antal timmar som tänkbara sätt att hantera problemet.

Försäkringskassan instämmer i att det finns otydligheter med dagens lagstiftning. Bestämmelserna är svåra att tillämpa och lagstiftningen behöver förtydligas. Det behövs för att få en större transparens och därmed en större förutsägbarhet för den som ansöker om insatsen. Som beskrivs i rapporten har rättspraxis ännu inte förtydligat hur vissa centrala begrepp, såsom delaktighet, självständighet och att leva som andra ska definieras. Lagen ger inte heller tydliga svar på vilka behov som ska tillgodoses med personlig assistans förutom den definition av grundläggande behov som finns i 9 a § LSS. De andra personliga behoven definieras varken i författning eller i förarbeten. Det saknas dessutom vägledande praxis kring i vilken omfattning personlig assistans kan beviljas för andra personliga behov.

Med anledning av otydlig lagstiftning och avsaknad av rättspraxis tar Försäkringskassan fram rättsliga ställningstaganden för att säkerställa en likformig rättstillämpning. Rättsliga ställningstaganden innehåller Försäkringskassans ställningstaganden i principiella frågor där det saknas svar i en rättsfråga eller där rättsläget är oklart. När ställningstagandena sedan tillämpas kan frågorna bli föremål för domstolsprövning. Detta blir alltså ett sätt att få fram en vägledande rättspraxis. Ett exempel är pågående och avslutat arbete med förtydliganden om föräldraansvaret.

ISF tar upp frågan om det dubbla huvudmannskapet. I rapporten anger ISF att det finns oklarheter om hur olika myndigheters beslut ska relateras till varandra och i förhållande till assistansersättningen. Frågan är inte ny. Försäkringskassan pekade tillsammans med SKL i en skrivelse i juni 2011 till regeringen på konsekvenserna av att ha två huvudmän för insatsen personlig assistans (dnr 036105-2011). Försäkringskassan anser att det finns fortsatt anledning att utreda frågan där ett syfte bör vara att skapa klarhet i regleringen mellan assistansersättningen och andra kommunala insatser och sjukvårdande insatser.

### **Behovsbedömning**

Inspektionen diskuterar den bestämmelse i LSS som anger att den enskilde genom insatserna ska tillförsäkras goda levnadsvillkor och den otydlighet som finns kring detta begrepp. För att få fram mer ledning kommer Försäkringskassan att utreda om den grundläggande frågan om goda levnadsvillkor är en begränsning av antalet timmar eller ett kvalitetsmått. Utifrån resultatet av utredningen kommer styrande och stödjande dokument att ses över för att ge handläggarna vägledning om hur begreppet ska tillämpas.

ISF har i sin ärendegranskning funnit ärenden där det är otydligt vad det är som den försäkrade har beviljats timmar för. Det kan exempelvis gälla beviljad tid som något slags övergripande behov av tillsyn. Försäkringskassan har tagit fram rättsfallsöversikter som bl.a. berör tillsyn som andra personliga behov men vi kommer att se över normeringen inom detta område.

I rapporten resonerar ISF om vikten av medicinska underlag och att de utgör en betydelsefull del av beslutsunderlaget i ett ärende. ISF framhåller Försäkringskassans samarbete med Region Skåne kring framtagande av medicinska utredningar. Utöver detta samarbete vill Försäkringskassan framföra att vi bedriver ett arbete som syftar till att förbättra kvaliteten i de medicinska underlagen. Där ingår att ta fram ett läkarutlåtande för assistansersättning. Planen är att läkarutlåtandet ska börja användas under våren 2016. Efter dialog med SKL bereds nu läkarutlåtandet med landstingen.

ISF för fram att ett sätt att begränsa problemen med integritetskänsliga utredningar är att införa en enklare behovsbedömning för beviljade timmar, till exempel schablon-timmar. Schablon-timmar skulle kunna vara ett lägre standardiserat antal timmar per vecka som ett alternativ vid vissa ICF-bedömningar. Enligt ISF skulle en mer ingående prövning i så fall krävas i de ärenden där personen ansöker om mer stöd än detta.

Försäkringskassan är medveten om att kritik har riktats mot behovsbedömningen för att den är alltför långtgående och upplevs som integritetskränkande. Socialstyrelsen utvecklade tillsammans med Försäkringskassan ett behovsbedömningsstöd. Stödet hade sin grund i ICF:s tänkesätt och började användas 2013. En utvärdering under 2014 visade att stödet behövde ses över, bland annat därför att det inte ansågs tillräckligt användarvänligt. Bedömningsstödet arbetades därför om och används nu sedan februari 2015.

Försäkringskassan menar att det kan finnas en konflikt mellan synsätten att göra en strikt individuell bedömning i det enskilda fallet å ena sidan och en mer standardiserad (schabloniserad) bedömning utifrån vissa kriterier å andra sidan. Ur ett mer allmänt och rättvisande perspektiv har en schabloniserad bedömning fördelen av att kunna vara mer förutsägbar och likformig över landet. Försäkringskassan kommer därför att utreda frågan om hur metoden för behovsbedömning kan förbättras parallellt med att vi utvecklar det medicinska underlaget.

Försäkringskassan ska också utreda om utbetalning av dubbel assistans kan begränsas när det inte finns beslut om att använda två eller flera assistenter samtidigt och det inte finns en sådan utredning som krävs för att dubbelassistans ska kunna beviljas.

### **Kontroller**

ISF anför att kraven på redovisning är lågt satta med begränsade kontrollmöjligheter. De menar att redovisningen av att personlig assistans har utförts inte behöver beskriva innehållet i insatsen eller vem som utfört den. Det är vidare svårt att avgöra om insatsen har utförts med tillräcklig kvalitet. Rapporten beskriver att arbetsuppgifterna ibland omfattar moment som snarast är att jämställa med hushållsnära tjänster åt den assistansberättigades familj än personlig assistans. ISF framhåller att en möjlig förändring, för att öka kontrollen, vore att närmare koppla ihop beviljade timmar med utförda timmar. Eftersom redovisningen enbart omfattar i vilken utsträckning assistenten har varit närvarande och inte vilka arbetsuppgifter denna har utfört så är det här inget som kan kontrolleras anser ISF

Försäkringskassan vill framhålla att myndigheten genom föreskrivna redovisningskrav har en noggrann kontroll av vem som faktiskt har utfört assistansen. Att veta vem som har utfört assistansen är också ett villkor för att tillämpa de ökade kontrollerna av personliga assistenter som infördes den 1 juli 2013. Försäkringskassan menar att en förändring i syfte att närmare koppla ihop beviljade timmar med utförda timmar är en komplex fråga och därför kräver ytterligare utredning. Försäkringskassan kommer att utreda frågan.

Försäkringskassan arbetar nu med att se vilka ytterligare kontroller som kan införas i handläggningen. Det görs genom att vi ser över kontrollstrukturen med dess nyckelkontroller. Bland annat ska tydliga krav ställas på att utförda kontroller ska dokumenteras. Vi kommer att förtydliga rättstillämpningen i våra styrande och stödjande dokument för att få en mer enhetlig och förutsägbar tillämpning. I det pågående arbetet med ett nytt IT-stöd är en viktig komponent att fram maskinella kontroller grundade på riskbedömningar.

ISF anför i kontrollsammanhang att Försäkringskassan betalar ut assistansersättning i förskott utan att det finns krav på detta i lagstiftningen. Försäkringskassan har fattat ett inriktningsbeslut om att från och med den 1 oktober 2016 övergå till efterskottsbetalningar till de assistansberättigade som får ersättning med schablonbeloppet.

Försäkringskassan har nyligen i en skrivelse till regeringen framställt en begäran om ändringar i förordningen om assistansersättning med anledning av övergången så att även efterskottsbetalning av assistansersättning till dem med högre timbelopp och skäligt belopp möjliggörs.

Beslut i detta ärende har fattats av överdirektören Ann Persson Grivas, rättschefen Eva Nordqvist, försäkringsdirektörerna Birgitta Målsäter och Laura Hartman, verksamhetsområdeschef Therese Karlberg samt verksamhetsutvecklaren Tomas Sundberg, den senare som föredragande.

Ann Persson Grivas

Tomas Sundberg