



Riksrevisionens styrelses framställning angående personlig assistans till funktionshindrade

Sammanfattning

Riksrevisionens styrelse har beslutat att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen genomfört och som redovisats i granskningsrapporten (RiR 2004:7) *Personlig assistans till funktionshindrade* skall överlämnas till riksdagen i form av en framställning.

Riksdagen begärde våren 2003 en bred översyn av lagen om assistansersättning (LASS). Styrelsen anser att granskningsresultaten bör kunna utgöra ett värdefullt underlag för denna översyn liksom för riksdagens och regeringens beslut om behövliga förändringar av assistansreformen.

Enligt styrelsens mening finns det behov av att snarast, utan att avvakta det mer långsiktiga förändringsarbetet, vidta olika åtgärder för att förbättra administrationen och strama upp den ekonomiska kontrollen av assistansersättningen. Det finns också ett motsvarande behov av att överväga formerna för den statliga tillsynen och frågan om tillstånd för privata assistansanordnare.

Styrelsen föreslår därför att regeringen snarast skall återkomma till riksdagen med en redovisning av de åtgärder på kort sikt som vidtagits med anledning av Riksrevisionens granskning av assistansreformen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning	2
Styrelsens förslag	3
Riksrevisionens granskning	4
Styrelsens överväganden	9

Styrelsens förslag

Med hänvisning till de motiveringar som framförs under Riksrevisionens styrelses överväganden föreslår Riksrevisionens styrelse följande:

Personlig assistans till funktionshindrade

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen snarast skall återkomma till riksdagen med en redovisning av de åtgärder på kort sikt som vidtagits med anledning av granskningen av assistansreformen.

Stockholm den 9 juni 2004

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Sören Lekberg

Jörgen Nilsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sören Lekberg (s), Gunnar Axén (m), Eva Flyborg (fp), Rose-Marie Frebran (kd), Rolf Kenneryd (c), Per Lager (mp), Laila Bjurling (s), Per Erik Granström (s), Gunnar Andrén (fp) och Ewa Thalén Finné (m).

Riksrevisionens granskning

Bakgrund

Riksrevisionen har granskat den statliga assistansersättningen till funktionshindrade. Resultatet har redovisats i rapporten (RiR 2004:7) *Personlig assistans till funktionshindrade*. Granskningen inleddes av Riksdagens revisorer och fördes över till Riksrevisionen i samband med starten den 1 juli 2003.

Personlig assistans är en kvalificerad stödform för människor med mycket svåra funktionshinder. Omkring 12 000 personer i landet får i dag personlig assistans med statlig assistansersättning från försäkringskassan, och omkring 45 000 personer arbetar som personliga assistenter. De samlade kostnaderna för stat och kommun är för närvarande, totalt 11,5 miljarder kronor.

Stödformen personlig assistans med statlig ersättning infördes år 1994 och var en del av den stora handikappreform som då trädde i kraft. Syftet var att underlätta för människor med svåra funktionshinder att leva som andra.

Villkoren för att få assistansersättning är att den sökande tillhör den personkrets som omfattas av LSS och dessutom har behov av hjälp med sina grundläggande behov i mer än 20 timmar per vecka. Dessutom krävs att den sökande inte har fyllt 65 år och inte bor i bostad med särskild service. Den som har grundläggande hjälpbehov på över 20 timmar per vecka har även rätt till assistansersättning för andra kvalificerade personliga hjälpbehov. Det finns i lagen ingen begränsning av det antal timmar som kan ge rätt till ersättning.

Allt fler människor får personlig assistans. Antalet assistanstimmar per person har också ökat och uppgår nu till 94 timmar i veckan i genomsnitt per brukare. Omkring 40 % av dem som får assistansersättning har personlig assistans i mer än 100 timmar per vecka. Kostnaderna för assistansersättningen har ökat kraftigt sedan reformen infördes. För 1994 räknade man med kostnader på 2,4 miljarder kronor. Enligt budgetpropositionen för år 2004 uppgick kostnaden år 2003 till 11,5 miljarder kronor. Kostnaderna väntas fortsätta att öka.

Orsakerna till kostnadsökningen är sammansatta. Viktiga omständigheter är den medicinska utvecklingen och ett alltmer ambitiöst förverkligande av lagens intentioner. Till detta kommer administrativa förhållanden, bl.a. svårigheten att avgränsa assistansersättningen från andra stödformer. Rätten till assistansersättning har också utvidgats till att gälla de personer över 65 år som ansökt om ersättning före denna ålder.

Assistansersättningen har en invecklad administrativ uppbyggnad. Både handläggning och finansiering delas mellan stat och kommun. Den statliga ersättningen betalas ut efter utredning av försäkringskassan och beslut av socialförsäkringsnämnden. Försäkringskassans beslut fattas vanligen efter en

lång handläggningstid, ofta flera månader. Under denna tid bärs ansvaret för assistans eller andra stödinsatser av kommunen, som dock i efterhand kan få ersättning av försäkringskassan. Kommunen bekostar också de 20 första veckotimmarna av assistansen för samtliga brukare. Vidare har kommunen skyldigheter att såväl finansiera som utföra sådan assistans som bedöms nödvändig men som inte täcks av den statliga ersättningen. Kommunens s.k. basansvar för personlig assistans innebär även att kommunen har ansvar för brukare vars assistans ombesörjs av andra än kommunen.

Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen har granskat hur assistansreformen fungerar i praktiken. Tonvikten har lagts vid följande fyra frågor:

- om praktiken stämmer med riksdagens intentioner,
- vilka hinder som finns för en effektiv administration,
- vilka hinder som finns för en väl fungerande tillsyn samt
- vad regeringen gjort för att styra och följa upp reformen och dess effekter.

Otydliga mål och oönskade sidoeffekter. Riksrevisionen konstaterar att tillgången till personlig assistans har gett många människor med svåra funktionshinder möjlighet till ett bättre liv. Reformens omfattning och kostnader har successivt ökat. Därmed har också fler människor kommit att omfattas av reformen. Målgruppen är emellertid otydlig och målet svårt att fixera. Det har dessutom uppstått en rad oönskade effekter av reformen som inte kan antas stämma med riksdagens intentioner.

Lagstiftningen ger stort tolkningsutrymme. I rapporten framhålls att de lagar och riktlinjer som styr insatsen personlig assistans lämnar stort utrymme för tolkning. Innehållet i ett beslut om assistansersättning kan därför bero på vilken försäkringskassa och vilken handläggare som utreder ärendet. Likvärdiga bedömningar är svåra att uppnå, vilket kan leda till brister i rättssäkerheten för dem som lagarna finns till för. Länsrätternas domslut ger besked i enskilda fall men många länsrättsdomar överklagas. Vid sakprövning i kamrarrätt ändras en stor del av länsrätternas domar. Som helhet anses lagstiftningen om assistansersättning vara mycket svår att tillämpa.

Motsägelse mellan målgruppen och stödets utformning. Ett stort problem som konstaterats i granskningen är att det finns en motsägelse mellan insatsens utformning och dess nuvarande målgrupper. Assistansreformen bygger på tanken att människor med funktionshinder bör ha valfrihet, självständighet och integritet. Avsikten med hela handikappreformen är att främja strävanden i denna riktning. Insatsens utformning *förutsätter* samtidigt att assistansanvändaren *är* självständig och har förmåga att ta till vara sina intressen. I praktiken är det dock endast en del av dem som har personlig assistans som har förutsättningar att klara av att styra den och att tillgodogöra sig den frihet som personlig assistans kan innebära. Över 40 % av dem som i dag har assi-

stansersättning har funktionshinder som innebär svårigheter att styra assistansen (t.ex. utvecklingsstörning, vissa hjärnskador). Cirka 20 % av alla med assistansersättning är barn under 19 år. I våra nordiska grannländer, som också har infört olika system med personlig assistans för funktionshindrade, har man betydligt större krav på brukarens förmåga att styra assistansen för att förmånen ska ges.

Nackdelar med ensidig inriktning av stödet. En slutsats av granskningen är att den enskildes möjligheter att välja stödform kan ha begränsats av att det statliga stödet riktats mot en bestämd stödform. Den ensidiga inriktningen av det statliga stödet har även samhällsekonomiska nackdelar. För kommunen är det billigare om den enskilde väljer personlig assistans med statlig assistansersättning än om den enskilde väljer en plats i gruppboende. För den offentliga sektorn som helhet (stat och kommun sammantaget) är däremot personlig assistans en mycket dyrare lösning än gruppboende.

Regelverket ett hinder för en effektiv administration. Riksrevisionen anser att de viktigaste hindren för en effektiv administration av personlig assistans utgörs av otidigheter i lagstiftningen i kombination med det delade huvudmannskapet och mängden av inblandade aktörer. Dessa förhållanden beror på det av riksdag och regering beslutade regelverket för assistansersättningen. Det finns även mer specifika administrativa hinder för effektivitet – regler om retroaktiv ersättning, långa handläggningstider hos försäkringskassorna, preliminära utbetalningar med justeringar i efterhand etc. Till detta kommer brister i den ekonomiska kontrollen. Assistansersättningen är kopplad till den assistansberättigade (brukaren) men utbetalas vanligen till anordnaren. För den enskilde brukaren är det svårt att veta hur pengarna används. Det gäller även när kommunen anordnar assistansen.

Oklart lagstöd ett hinder för tillsyn. De viktigaste hindren för en väl fungerande tillsyn består enligt Riksrevisionen av det oklara lagstödet för tillsyn och avsaknaden av regler för vad personlig assistans bör vara. Till följd av detta finns också en brist på utvecklade arbetsformer för tillsyn på området. Personlig assistans är den stödform enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) som den enskilde har störst inflytande över. Tillstånd av länsstyrelsen krävs för att många andra insatser enligt LSS ska få utövas i privat regi. Dessa verksamheter (t.ex. boende med särskild service) är också föremål för tillsyn av länsstyrelsen. För att anordna personlig assistans krävs däremot inget tillstånd och det bedrivs ingen tillsyn av privata assistansanordnare.

Den ursprungliga tanken med reformen var att assistansen skulle styras av den enskilde brukaren för att främja dennes självständighet. Tillsyn av en offentlig myndighet ansågs strida mot dessa intentioner. Intentionerna har emellertid inte fått fullt genomslag i praktiken då många brukare har svårigheter att själva styra sin assistans.

Kommersialisering av assistansen. En oavsiktlig följd av reformen är att det skapats en marknad för privata assistansanordnare som inte alltid är seriösa.

De administrativa särdragen hos assistansersättningen och den svaga kontrollen gör att det finns stora möjligheter för privata företag att bedriva en vinstgivande verksamhet med små egna insatser. Det finns också enligt Riksrevisionen risker för missbruk av assistansersättningen.

Assistansersättning inom familjen hämmar självständighet. Andra oavsiktliga effekter av assistansersättningen kan enligt rapporten uppstå då anhöriga är assistenter. Föräldrar som arbetar som heltidsassistenter till sina barn får inte alltid den avlastning de behöver. I vissa fall kan familjen även bli beroende av assistansersättningen för sin försörjning. Det kan leda till att unga människor med funktionshinder blir kvar i hemmet i vuxen ålder och hämmas i sin utveckling till självständiga människor.

Otillräcklig uppföljning av regeringen. Granskningen visar att regeringens uppföljning av assistansreformens effekter inte har varit tillräckligt aktiv. Några förtydliganden i lagen har inte gjorts sedan 1996. Avigsidorna med reformen har inte åtgärdats.

Riksrevisionens rekommendationer

Behov av förändringar på kort sikt. Riksrevisionen anser att det finns stora behov av att snarast förbättra *administrationen* av assistansersättningen och att strama upp den ekonomiska kontrollen. Vidare anser Riksrevisionen att *tillsyn* av verksamheten personlig assistans bör införas för alla assistansanordnare och att *tillstånd* bör krävas för privata assistansanordnare.

Behov av långsiktigt omtänkande. Det finns enligt Riksrevisionen skäl att överväga en förändring av hur insatsen personlig assistans är konstruerad. Ett skäl är den motsägelse som nu finns mellan insatsens utformning och dess nuvarande målgrupper. En stor del av dem som nu har rätt till personlig assistans har svårt att vara så självständiga som förutsätts, och har svårt att styra sin assistans, till följd av de skador som ligger bakom funktionshindret. De är i hög grad beroende av anhöriga, gode män eller assistansanordnare som uttolkar deras behov och tar till vara deras rättigheter. För en del av dem kunde andra stödformer än personlig assistans vara mer ändamålsenliga. Riksrevisionen anser att det är angeläget att sådana stödformer byggs ut och utvecklas. En viss begränsning av den målgrupp som har rätt till personlig assistans kunde också övervägas.

Det är i dag flera tusen människor i landet som direkt berörs av stödformen personlig assistans med statlig assistansersättning. Förändringar måste utformas med hänsyn till detta och med hänsyn till att alternativa stödformer behöver tid för att utvecklas.

En förändring av *stödets finansiering* bör också övervägas. Riksrevisionen anser att den nuvarande statliga finansieringen som ensidigt riktas mot LSS-insatsen personlig assistans motverkar utveckling av kommunernas övriga stödsatser och kan snedvrída individernas val av stöd. Riksrevisionen vill också framhålla att det nya utjämningsystem för kommunernas LSS-kostnader som infördes den 1 mars 2004 kommer att ändra de ekonomiska förutsätt-

ningarna för kommunernas LSS-verksamhet. Detta ändrar också motiven för den statliga finansieringen av personlig assistans.

Riksrevisionen anser mot denna bakgrund att det finns skäl att överväga en *omorientering av det statliga stödet* till insatser för människor med svåra funktionshinder. Syftet bör vara att finansieringen inte ska snedvrída valet av stödform för den enskilde.

Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse har som en av sina uppgifter att besluta om de framställningar eller redogörelser till riksdagen som riksrevisorernas granskningsrapporter inom området effektivitetsrevision ger anledning till. Styrelsen har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen genomfört och som redovisas i granskningsrapporten (RiR 2004:7) *Personlig assistans till funktionshindrade* skall överlämnas till och prövas av riksdagen i form av en framställning. Styrelsen vill i anslutning härtill anföra följande.

Riksdagen och assistansreformen

Styrelsen konstaterar att Riksrevisionen i sin granskningsrapport understryker att rätten till personlig assistans har inneburit en stor och positiv förändring för många människor med svåra funktionshinder. Riksdagens huvudsakliga intentioner bedöms således i allt väsentligt ha uppfyllts för många av dem som fått del av reformen. Samtidigt är reformen enligt granskningen förknippad med många problem.

Riksrevisionens granskning resulterar i olika slutsatser och rekommendationer riktade till riksdag och regering. Några av de grundläggande svårigheter och problem som tas upp i det sammanhanget gäller lagstiftningens utformning och tillämpning, stödets allmänna konstruktion, det delade huvudmannaskapet samt den långsiktiga finansieringen av assistansersättningen. Förändringar av reformen inom dessa områden kräver riksdagens medverkan. Andra rekommendationer och förslag ställer främst krav på insatser från regeringen och berörda statliga myndigheter.

Styrelsen har uppmärksammat att riksdagen våren 2003 begärde en bred översyn av lagen om assistansersättning. Socialutskottet förutsatte att översynen skall göras av en parlamentarisk utredning. Styrelsen anser för sin del att de granskningsresultat som presenteras i rapporten bör kunna utgöra ett värdefullt underlag för den begärda översynen liksom för riksdagens och regeringens överväganden och beslut om behövliga förändringar när det gäller assistansreformen.

Förändringar på kort sikt

I rapporten framförs att det finns behov av såväl förändringar på kort sikt, för att bl.a. förbättra administrationen av assistansersättningen, som mer långsiktiga förändringar. Styrelsen instämmer i dessa slutsatser.

Riksrevisionen föreslår i rapporten en rad insatser som snarast bör genomföras av regeringen och detta utan avvaktan på mer långsiktiga förändringar. Det gäller bl.a. beslut om vissa administrativa förenklingar, en översyn av

föreskrifter om betalningsrutiner och om assistansanordnarnas redovisning samt en prövning av om standardiserade avtal bör införas. Dessutom bör regeringen enligt förslagen vidta åtgärder för att förbättra statistiken över kostnaderna för personlig assistans.

Styrelsen anser att det därutöver finns anledning att - utan avvaktan på den allmänna översynen av lagstiftningen - överväga vilka former av statlig tillsyn av verksamheten med personlig assistans som är lämpliga. Som framgår av rapporten saknas det för närvarande tydligt lagstöd för tillsyn av personlig assistans som utförs av andra än kommuner. I detta sammanhang bör även frågan om tillståndsplikt för privata assistansanordnare prövas.

Styrelsen anser vidare att det är väsentligt att regeringen bedriver en aktiv styrning och uppföljning av assistansreformen. Enligt styrelsen bör riksdagen uppdra åt regeringen att pröva de föreslagna åtgärder som bör genomföras redan på kortare sikt. Regeringen bör därefter snarast återkomma till riksdagen med en redovisning av vilka åtgärder som genomförts.

Förändringar på längre sikt

Som styrelsen redan understrukit talar starka skäl för att många av de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen gjort i sin granskning kan komma till god nytta i samband med den förestående översynen av lagen om assistansersättning (LASS). Det gäller inte minst i frågan om bristen på överensstämmelse mellan den personkrets som har rätt till personlig assistans och insatsens mål och utformning. Det är enligt styrelsen angeläget att reglerna ändras så att bättre överensstämmelse kan uppnås.

Styrelsen utgår också från att det kommer att ingå i uppdraget för kommittén att pröva om den enskildes möjligheter att välja stödform kan ha begränsats av att det statliga stödet riktats mot en bestämd stödform. Styrelsen anser vidare att det är viktigt att i samband med översynen överväga utformningen av det statliga stödet på så sätt att den statliga finansieringen inte motverkar utvecklandet av alternativa stödformer. Granskning visar enligt styrelsen på att det är väsentligt för såväl den enskilde som för de samlade offentliga finanserna att sådana stödformer byggs ut och utvecklas.

Styrelsens förslag

Mot den anförda bakgrunden föreslår styrelsen att riksdagen begär att regeringen snarast skall återkomma med en redovisning av de åtgärder på kort sikt som vidtagits med anledning av Riksrevisionens granskning av assistansreformen.