

## **Assistansersättning – elektronisk samverkan mellan kommuner och Försäkringskassan**

### **1 Bakgrund**

Inom ramen för föreningen Sambruk bedrivs ett verksamhets/IT-utvecklingsprojekt kring personlig assistans och assistansersättning. Projektet benämns ”Sammanhållen e-förvaltning inom LSS/LASS”. I detta projekt ingår deltagare från 14 kommuner samt en representant från Försäkringskassan. Projektet leds från Sambruk<sup>1</sup> och det ingår två forskare<sup>2</sup> som utrednings- och modelleringsstöd i arbetet. Projektet bedrivs inom ramen för Sambruks FoU-verksamhet som finansieras med medel från VINNOVA.

I projektet har genomförts en verksamhetsdiagnos av tre problemområden:

- Från ansökan till beslut
- Tidredovisning & ersättning
- Val av anordnare & avtal

Inom dessa områden har verksamhetsprocesser, problem och mål studerats och på basis av dessa har förslag till förändringsåtgärder formulerats. Dessa beskrivs i en verksamhetsdiagnosrapport som fn är under utarbetande. Verksamhetsdiagnosen finns sammanfattad i ett presentationsmaterial (PowerPoint-dokumentation). Ett möte ägde rum den 18/9 2007 mellan representanter från Sambruksprojektet och representanter från Försäkringskassan (från Assistansersättningsprocessen, Försäkringssidan, Enheten för kundbemötande) för att informera om och diskutera projektgruppens förslag till lösningar.

Under detta möte framkom en del synpunkter på och invändningar mot projektgruppens förslag. Syftet med denna PM är att ta upp en del av dessa synpunkter och invändningar och noggrannare analysera dem. Detta görs i syfte att bidra till en fortsatt dialog om möjligheterna att skapa en effektivare administration och samverkan kring personlig assistans. Denna PM vänder sig till medlemmar i Sambruks LSS/LASS-projekt, till Försäkringskassan samt till andra intresserade av dessa problemställningar. Viss förtrogenhet med området bland läsare förutsätts.

Efter mötet med Försäkringskassan har några uppföljningssamtal per telefon ägt rum med en representant från FK. Dessutom har författningar och andra dokument med anknytning till personlig assistans djupare studerats.

---

<sup>1</sup> Projektledare är Gunilla Hallqvist, Sambruk.

<sup>2</sup> I projektet medverkar professor Göran Goldkuhl, Linköpings universitet och universitetsadjunkt Jonas Sjöström, Internationella Handelshögskolan i Jönköping.

## 2 Några utgångspunkter för förbättringsprojektet

I denna korta PM redovisas ej alla utgångspunkter och förutsättningar för projektet; istället hänvisas till annat material (verksamhetsdiagnosrapport och presentationsmaterial). Jag kommer här bara ta upp några viktiga utgångspunkter för arbetet.

Vi har utgått från de senaste årens utredningar och förändringar avseende en *medborgarcentrerad* och *effektiv offentlig förvaltning* med stor användning av elektroniska hjälpmedel (*e-förvaltning*). Begreppet *sammanhållen förvaltning* är här centralt. Förvaltningen ska ske på ett rationellt och effektivt sätt och gärna så *sömlöst* som möjligt, dvs utan att myndighetsgränser skapar onödigt byråkratisk friktion. Med perspektivet *sammanhållen förvaltning* utgår man från ”*myndigheten Sverige*”, dvs att den offentliga förvaltningen med dess olika förvaltningar ska kunna fungera på effektivt tillsammans samt agera på ett samlat sätt gentemot medborgare. I detta perspektiv kan det knappast ses som acceptabelt att en myndighet via sina regelverk och ageranden vältrar över arbete och kostnader på andra myndigheter. Att anlägga perspektivet ”*myndigheten Sverige*” är att se till helheten och undvika att enskilda myndigheter suboptimerar sina respektive verksamheter. IT-system kan vara viktiga hjälpmedel för att effektivisera enskilda myndigheter (*inre effektivitet*) och samverka mellan myndigheter (*interoperabilitet*<sup>3</sup>) samt förbättra samspelet med medborgare via t.ex e-tjänster (*serviceorientering*). Perspektivet ”*myndigheten Sverige*” kan sägas finnas uttryckt i 6 § Myndighetsförordningen som handlar om vad enskilda myndigheter ska iakttä: ”Myndigheten skall verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet<sup>4</sup>”.

I vårt projekt har vi tagit fasta på att verksamheten kring personlig assistans ska ske på ett *effektivt, säkert* och *serviceinriktat* sätt. Bakom ’effektivt’ döljer sig orden snabbt, enkelt och billigt<sup>5</sup> (kostnadseffektivt). Säkert innebär både rättssäkert och så felfritt som möjligt. Serviceinriktat<sup>6</sup> handlar både om att leverera god omsorg (personlig assistans av hög kvalitet) och att processerna kring assistans (t.ex ansökan, val av anordnare, ersättning) sker så smidigt som möjligt för klienten.

## 3 Kort om förändringsförslag - assistansersättning

Projektgruppens förändringsförslag finns beskrivna på andra ställen. Här ska endast en kort beskrivning av vissa förändringsförslag göras som en bakgrund till nedanstående diskussion. Ovan i avsnitt 1 angavs tre problemområden. Här kommer jag bara att behandla åtgärder kring assistansersättning, eftersom det var främst kring detta som diskussionen med FK kretsade. I vår verksamhetsdiagnos finns en djupare problemanalys redovisad. Här anges bara

---

<sup>3</sup> Interoperabilitet är ett tämligen modernt begrepp i förvaltningsdiskussionen. Det betyder närmast ’samfunktionalitet’ eller ’samverkansförmåga’, dvs att flera organisationer eller flera system kan fungera enkelt tillsammans och då utföra önskvärda tjänster åt varandra.

<sup>4</sup> Intressant att notera är att i denna nya formulering (i Myndighetsförordningen som 2007 ersätter den tidigare Verksförordningen) finns ett tillägg ”ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda” som inte fanns i den tidigare lagstiftningen. Detta bör ses som ett uttryck för det offentliga ökade serviceorientering mot medborgare.

<sup>5</sup> Här kan man t.ex hänvisa till Förvaltningslagen 7 § ”Varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts”.

<sup>6</sup> I senare års diskussioner och utveckling av offentlig sektor intar ökad service till medborgare en central plats. På ett relativt allmänt sätt finns krav på serviceorientering uttryckt i Förvaltningslagen 4 §.

översiktligt några viktiga problem som vi utgått från:

- Omfattande arbete för att samla in & granska tidrapporter
- God man intygar på lösa grunder
- Eftersläpning i ersättning från Försäkringskassan
- Komplex ersättningsprocess

Följande mål har vi identifierat som viktiga att ta hänsyn till:

- Kvalitetssäkrade underlag för ersättning
- Korrekta betalningar
- Utbetalad ersättning skall motsvara utfört arbete
- Utbetalning av ersättning från FK skall ske i tid
- Tids- och resurseffektiv hantering av ersättningsprocessen (Kommun ↔ FK)
- Tids- och resurseffektiv lönehantering avseende personliga assistenter

Utifrån dessa problem och mål samt genomförd analys av verksamhetsprocesser formulerade vi två förändringsmål (förändringsbehov):

- Förbättrad kvalitetssäkring
- Förenklad hantering från tidrapport via räkning till utbetalning

Utifrån dessa förändringsbehov har vi gått vidare och genererat några förändringsförslag. Vår ambition i denna kreativa process har varit att försöka oss på radikal förnyelse snarare än marginella förfiningar. Det är viktigt att man genom införande av IT inte ”asfalterar kostigar” utan verkligen skapar förbättrade verksamhetsprocesser. Förändringsförslagen kan därmed sägas vara visionära till sin karaktär. Vi har inte begränsat vårt tänkande till befintlig lagstiftning och regelverk. Vi har utgått från ett helhetsperspektiv för att skapa rationella och effektiva processer över organisatoriska gränser i enlighet med diskussionen i avsnitt 2 ovan.

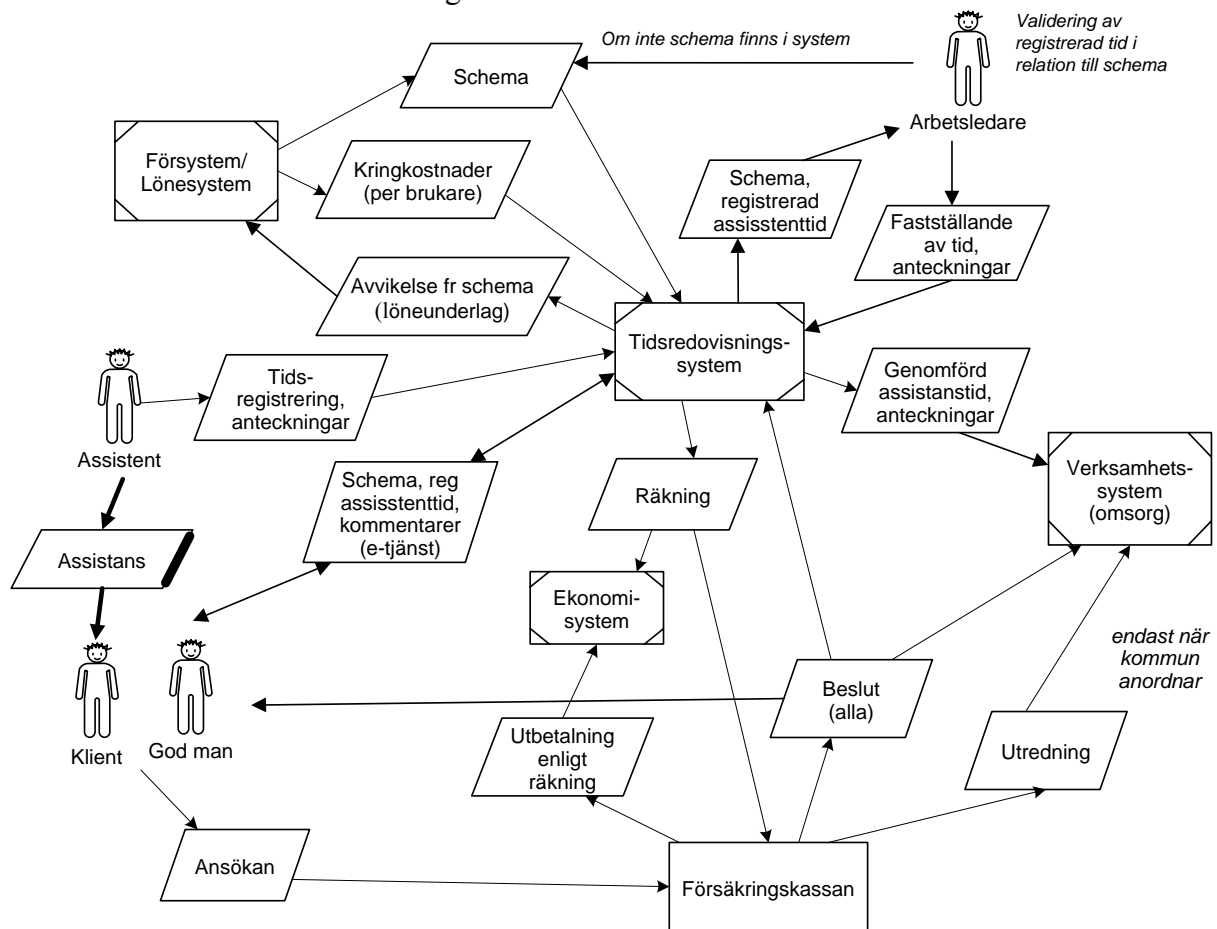
Följande element ingår i nuvarande förändringsförslag från projektgruppen avseende tidredovisning och assistansersättning:

- Datafångst för tidrapportering ska ske vid källan (av personlig assistent) med stöd av lämplig mobil informationsteknik
- Kommun (arbetsledare) får fullmakt av klienten att kontrollera/godkänna assistenternas redovisade timmar i nytt IT-system för tidredovisning
- Klienten och god man ges möjlighet att granska scheman och tidrapporter via ny e-tjänst
- IT-systemet ska ge möjlighet att skicka komplett, kvalitetssäkrad räkning till FK efter ca 7-10 dagar
- Utbetalning görs enligt faktiska timmar, inte schablon
- FK gör stickprovskontroller istället för att begära att signaturer

Förändringsförslaget finns visuellt beskrivet i nedanstående figur 1. Där framgår också översiktligt hur olika IT-system ska samverka med varandra.

Man kan sammanfatta förslagna processförbättringar genom att säga att man ska gå *från* en tungrodd pappershantering och slentrianmässig signatur av klient/god man *till* en kvalitetssäkrad IT-baserad process som innehåller mobil tidsregistrering, kontroll/jämförelse av schema vs rapporterad tid som görs av arbetsledare samt eventuellt av klient/god man, förenklad och tidseffektiviserad räkningshantering samt ensad utbetalning (faktisk tid istället för schabloner).

Istället för att sända pappersbaserade räkningar från kommunerna till FK föreslås här alltså en elektronisk överföring. Detta möjliggör, som sagts ovan, en ensad process där man istället för schabloner arbetar direkt med faktisk tid. Det ekonomiska samspelet mellan kommun och FK kan därmed effektiviseras väsentligt.



Figur 1: Förändringsförslag avseende tidredovisning och assistansersättning

#### 4 Analys av synpunkter/invändningar mot förslaget

Mötet den 18/9 med representanter från Försäkringskassan var intressant och informativt. Flera synpunkter på våra förslag framkom. Jag tar här fasta på tre viktiga invändningar som kan anses som betydelsefulla för förändringsförslagets genomförbarhet.

A) FK-representanterna uttryckte att man på kort/medellång sikt inte var beredd att satsa på elektronisk räkningshantering gentemot kommunerna. Ett viktigt skäl som anfördes var att Försäkringskassans IT-resurser redan var uppbokade för andra utvecklingsuppdrag.

B) Ett annat skäl som anfördes var att man eftersträvar *enhetlighet* gentemot assistansberättigade och anordnare. Man uttryckte tydligt att man inte vill se några *särlösningar*. Att utveckla ett elektroniskt informationsutbyte gentemot kommunerna som assistansordnare ansåg man bryta mot denna princip om *enhetlighet*. Man uttalade tydligt att man såg kommuner som vilken typ av anordnare som helst (i jämförelse med andra anordnare som kooperativ och företag). Man menade också att det var från den assistansberättigade som det måste komma en begäran om att en anordnare ska vara betalningsmottagare. Man kan,

med utgångspunkt från principen om enhetlighet, inte göra en särlösning för en viss grupp av anordnare. Man är istället väldigt mån om att bara göra undantag för ersättningsberättigade, därmed ej generellt för någon viss typ av anordnare. Hänvisning gjordes till att FK ej har något tillsynsansvar och därmed måste regelverket vara utformat på ett sätt där inga undantag görs på grund av anordnarnas egenskaper.

C) En annan viktig invändning gällde att man ansåg att en underskrift av den assistansberättigade på räkningen till FK är nödvändig. Skälet till detta är om oegentligheter upptäcks så ska man ha en underskrift ”på heder och samvete” som grund för att kunna väcka åtal. Varje räkning som skickas till FK måste därmed vara underskriven.

Utifrån dessa invändningar skulle våra förändringsförslag behöva arbetas om. Dessutom kan det ta långt tid innan önskvärda förändringar skulle kunna genomföras. Innan man sätter igång och modifierar förslagen så finns det behov att granska invändningarna lite noggrannare. Detta görs i denna PM.

#### ***4.1 Är kommuner vilken anordnare som helst?***

Jag börjar med invändningen om särlösningar och att se kommuner som vilka anordnare som helst (B). Enligt min mening är detta en felaktig syn. Det åligger kommunerna ett myndighetsansvar för att ombesörja personlig assistans. Detta är klart uttryckt i Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), särskilt 2 § och 9 §. I 2 § utsägs ”Varje kommun skall, om inte något annat avtalats enligt 17 §, svara för insatser enligt 9 § 2—10”. I 9 § finns sedan en lista på ansvarsuppgifter som bl.a innefattar personlig assistans.

Kommuner har ett myndighetsansvar som skiljer sig från den roll som företag, kooperativ och andra anordnare spelar utifrån sina olika bevekelsegrunder. Kommuners myndighetsansvar är inget som kan väljas bort. Detta myndighetsansvar behöver givetvis erkännas av andra myndigheter som t.ex Försäkringskassan.

Om man i enlighet med detta, hävdar att kommuner har en specifik offentlighetsrättslig ställning (och då särskilt vad avser personlig assistans) så menar jag att de därmed har en särställning som bör kunna medföra en ”särbehandling” från Försäkringskassans sida. En sådan särbehandling bör kunna inrymma att anpassa sina rutiner (t.ex vad avser utbetalning) efter önskemål från en grupp kommuner. Man kan här hänvisa till en klassisk princip i svensk förvaltningslagstiftning att myndigheter ”skola räcka varandra handen”. Denna princip, med anor från Axel Oxenstierna, har i den nuvarande Förvaltningslagen givits en något mindre målände formulering: ”6 § Varje myndighet skall lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten”. Icke desto mindre finns detta krav på hjälpsamhet mellan myndigheter<sup>7</sup>. Det finns dessutom andra författningskrav som går ännu längre än den allmänt hållna Förvaltningslagen. Detta kommenteras nedan i avsnitt 4.2.

Ett absolut krav på enhetlighet är svårförenligt med en utveckling av verksamheten. Ofta sker utveckling av verksamheten genom att vissa delar ”särbehandlas” där nya lösningar prövas. Vi föreslår att man ska utnyttja Sambrukskommunernas initiativ till en verksamhetsutveckling för att gå före till förmån för parterna (kommunerna, klienterna, Försäkringskassan). Att låta vissa delar få särlösningar just i syfte att utveckla verksamheten och låta nya lösningar prövas är inte ovanligt. Detta förekommer även inom socialförsäkringsområdet. Man kan t.ex hänvisa

---

<sup>7</sup> Se vidare citat från 6 § Myndighetsförordningen ovan i avsnitt 2.

till Lagen om försöksverksamhet med 24-timmarsmyndighet inom socialförsäkringsadministrationen.

#### ***4.2 Elektroniskt informationsutbyte med kommuner***

Jag vänder mig mot den allmänna tveksamheten hos FK-representanter att inte vilja prioritera elektroniskt informationsutbyte med kommuner inom personlig assistans (A). Jag hänvisar till de tydliga kraven i Förordningen om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte: ”2 § En myndighet skall i sin verksamhet främja utvecklingen av ett säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga förvaltningen”. Att notera är att detta är ett krav riktat mot statliga myndigheter att gälla samverkan ”inom den offentliga förvaltningen”, dvs även med kommuner.

Regeringens ståndpunkt förefaller vara att förändringstempot måste öka vad gäller övergången till e-förvaltning. Att skapa interoperabla IT-lösningar mellan myndigheter står högt på agendan för den offentliga förvaltningens utveckling. Detta framgår t.ex av den nyligen framlagda utredningen ”Den osynliga infrastrukturen - om förbättrad samordning av offentlig IT-standardisering” (SOU 2007:47). Här hävdas mycket kraftigt betydelsen av ökad användning av elektroniskt informationsutbyte. Intressant i sammanhanget är att utredningen inte bara framhåller teknisk och semantisk interoperabilitet, utan även organisatorisk och *rättslig interoperabilitet*. Beträffande rättslig interoperabilitet skriver man om en situation som till vissa delar liknar den aktuella diskussionen om assistansersättning och elektroniskt informationsutbyte: ”På den rättsliga nivån slutligen gäller att alla berörda parter har ett rättsligt stöd för den samverkan som man behöver och avser att medverka i. Om det finns oförenliga regelverk, eller om rättsläget är oklart, räcker det inte om de tekniska, semantiska och organisatoriska förutsättningarna för samverkan föreligger; samarbetet kan ändå inte sättas igång. Denna situation är tyvärr inte helt ovanlig och tar vanligtvis lång tid att lösa upp. I första hand gäller det då att klarlägga om hindret är avsiktligt och relevant, eller om det är oavsiktligt och beror på att regelverket skapades i en annan tid med andra förutsättningar”. Här kan man konstatera att många regelverk, inklusive de som finns inom området personlig assistans, inte är formulerade på sätt som understödjer en sammanhållen förvaltning med hög grad av interoperabilitet.

Beträffande kraven på elektroniskt informationsutbyte kan man även hänvisa till den senaste budgetpropositionen (prop. 2006/7:1) och här infoga ett längre citat för att klargöra betydelsen av detta:

”Regeringen skall säkerställa att förvaltningen utvecklar gemensamma principer för hur statlig registerinformation enklare skall kunna utbytas, samt att myndigheter använder enhetliga format för övrig informationsöverföring och kommunikation när det krävs. Vidare kommer regeringen att tillse att statsförvaltningen i samverkan med kommuner och landsting utvecklar och tillämpar förvaltningsgemensamma specifikationer för elektronisk identifiering, signering, lagring samt sökning av elektroniska meddelanden och dokument. Angelägna pilotprojekt som skall finansieras samordnat skall identifieras. Regeringen skall utveckla former för en sådan finansiering samt fördela samordningsansvar för dessa projekt. Uppföljningen och granskningen av myndigheternas IT-baserade utvecklingsarbete skall stärkas”.

### **4.3 Hantering av elektroniska underskrifter**

Och nu till frågan om underskrifter, av den assistansberättigade, på räkningar till Försäkringskassan (C). Denna diskussion kan delas upp i två delar. Den första handlar om man hävdar att detta behov finns, men om man kan tänka sig att undersöka alternativ till en handskriven underskrift. Ett alternativ skulle kunna vara att tidrapporter godkänns av klient/god man genom en elektronisk signatur och att dessa dokument sedan förvaras av kommunerna för att på begäran från FK plockas fram för eventuell senare granskning. Kommunerna skall därmed ansvara för arkiveringen av dessa elektroniskt signerade tidrapporter och därigenom möjliggöra en enklare administration hos kommunen. En sådan lösning borde vara helt i linje med tidigare refererade författningstexter ovan, samt även med den senaste budgetpropositionen, som citerades ovan. Jag upprepar ett selekterat citat från propositionen för att förtydliga vad jag menar: ”Vidare kommer regeringen att tillse att statsförvaltningen i samverkan med kommuner och landsting utvecklar och tillämpar förvaltningsgemensamma specifikationer för elektronisk ... signering, lagring ... av elektroniska meddelanden och dokument”.

### **4.4 Behov av underskrifter**

Denna diskussion kring underskrifter (C) skulle jag vilja sträcka ännu längre, dvs diskutera hur välgrundat och funktionellt behovet av underskrifter är. Kravet finns formulerat i Försäkringskassans<sup>8</sup> egna myndighetsföreskrifter: ”Redovisningen skall ske på blankett enligt fastställt formulär RÄKNING-ASSISTANSERSÄTTNING (FKF 3057). Räkningen skall undertecknas av den ersättningsberättigade” (13 § Riksförsäkringsverkets föreskrifter om assistansersättning).

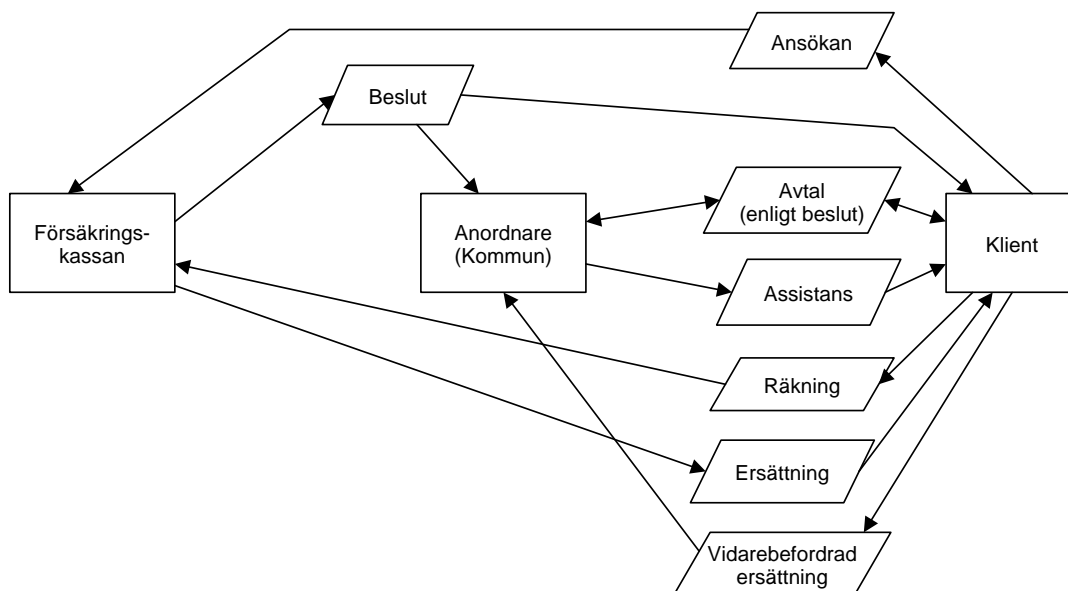
Utan att vara någon expert på socialförsäkringar, så dristar jag mig ändå att ge mig in i en diskussion i denna fråga. Kravet på underskrifter förefaller vara baserat på en syn (som också framfördes på mötet med FK) att utbetalningen är en ersättning till den behövande funktionshindrade och att denna sedan i sin tur ersätter en anordnare. FK står bara i ett rättsligt förhållande till den assistansberättigade och inte till någon anordnare. Grunden för denna ståndpunkt antar jag finns i LSS 6 § där det stadgas att ”Den enskilde skall i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges”. Man skulle kunna uttrycka detta i en modell enligt figur 2.

Av denna figur framgår att det inte råder något direkt förhållande mellan FK och anordnaren/kommunen. Kommunen erhåller endast beslut om assistans för kännedom. Klienten står för räkningen och erhåller ersättning som vidarebefordras till anordnaren. Jag tolkar det som detta är den ideala rättsliga bild som FK ser. Emellertid stämmer ej denna med verklighetens praxis<sup>9</sup>. Utbetalningen går i dessa fall ej till klienten som vidarebefordrar den till anordnaren. Det är anordnaren (kommunen), som efter att klienten så har begärt hos FK, erhåller ersättning direkt från FK (se alternativ figur 3). Detta är också rättsligt reglerat. I Lagen om assistansersättning (LASS) utsägs ”12 § Om en ersättningsberättigad till följd av ålderdomssvaghet, sjuklighet, långvarigt missbruk av beroendeframkallande medel eller någon annan liknande orsak är ur stånd att själv ta hand om assistansersättningen, får Försäkringskassan besluta att ersättningen skall betalas ut till en kommunal myndighet eller till någon annan person för att användas till kostnader för personlig assistans till den

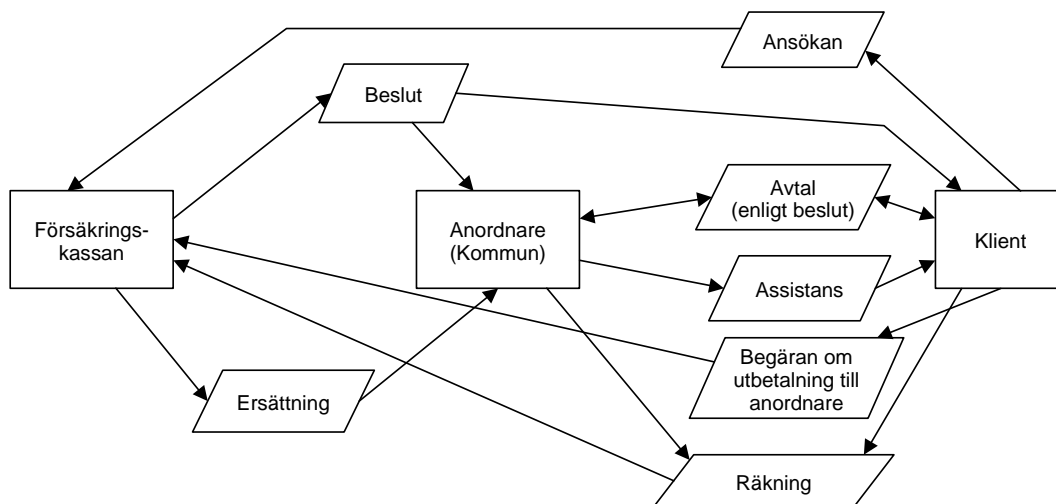
<sup>8</sup> Föreskriften formulerades av dåvarande Riksförsäkringsverket.

<sup>9</sup> Observera att diskussionen här är hela tiden begränsad till kommuner som anordnare. Andra slag av anordnare tas ej upp.

ersättningsberättigade”. Detta finns vidare reglerat i Förordningen om assistansersättning samt i Riksförsäkringsverkets föreskrifter om assistansersättning: ”6a § Försäkringskassan får med stöd av 11 § förordningen (1993:1091) om assistansersättning på begäran av den ersättningsberättigade besluta att assistansersättningen skall betalas ut till annan enskild person, juridisk person eller kommun. En sådan begäran skall vara skriftlig och innehålla uppgift om till vilket konto utbetalningen önskas. Om begäran avser betalning till den som anordnar assistansen skall den ersättningsberättigade bifoga skriftligt avtal om personlig assistans mellan honom eller henne och assistansanordnaren”.



Figur 2: Klient som ersättningsmottagare



Figur 3: Anordnare som ersättningsmottagare

Praxis förefaller vara att tecknandet av assistansavtal mellan den anordnande kommun och den assistansberättigade klienten inbegriper en överenskommelse att kommunen blir direktmottagare av assistansersättningen. Jag vågar nog hävda att modellen enligt figur 2 endast är ”teoretisk” när det gäller kommunal assistans och att det är modellen enligt figur 3 som gäller. Det finns ju dessutom författningsstöd för denna modell (enligt citat ovan).



Den ”teoretiska” modellen (figur 2) förefaller baseras på en princip som jag skulle kunna kalla ”kontantstödsmodell”, dvs att det ges en ersättning till klienten som sedan får anskaffa lämplig assistans. Ersättningen är emellertid inget fritt disponibelt ”kontantstöd” (som t.ex en sjukersättning) utan en synnerligen väl reglerad ersättning. Den ska användas (eller snarare ha använts) för specificerad personlig assistans. Även om omsorgsformen personlig assistans ger klienten stor valfrihet att välja anordnare, så ska detta inte skymma det förhållande att det handlar om en offentligt *finansierad* omsorg. I många fall är det inte en offentligt *levererad* omsorg, men i fallet med kommuner som anordnare så är detta även fallet.

Omsorgsproduktionen är offentligt finansierad och det förefaller märkligt om den finansierande myndigheten (FK) inte ser sig ha en (rättslig) relation till utföraren som erhåller ersättning. Som har framgått ovan så är det i praktiken också så att ersättningen går direkt till kommunen baserat på räkning från kommunen. Kommunerna bör ses som ansvariga för korrektheten i de räkningar som skickas till Försäkringskassan.

Försäkringskassans fokus förefaller vara på antal *erhållna* assistanstimmar, eftersom klientens signatur ska intyga detta. Antal erhållna timmar är emellertid = antal *levererade* timmar. Kontroll skulle lika gärna kunna ske mot antal levererade assistanstimmar, eftersom det handlar om offentligt finansierad omsorgsproduktion. Det förefaller inte alls onaturligt att Försäkringskassan, likaväl som man kan tänka sig kontrollera antal erhållna timmar, också (eller istället) kan kontrollera antalet levererade timmar. Eftersom kommuner som anordnare utpekats som möjlig utbetalningsmottagare i lagstiftningen (LASS 12 §), så bör därmed ett rättsligt förhållande mellan FK och kommuner uppstå. Kommuner måste anses som ansvariga för att leverera assistanstimmar i enlighet med assistansbeslut och kunna intyga att fakturerade timmar överensstämmer med levererade timmar. Om FK anser att det rättsliga förhållandet mellan FK och kommunen som anordnare skulle behöva formaliseras ytterligare, så kan väl ett standardavtal mellan FK och anordnande kommun för detta införas. Om så önskas skulle FK också kunna införa en myndighetsföreskrift som reglerar detta. Jag kan inte se att något sådant skulle vara i strid med nuvarande lagar om personlig assistans (LSS, LASS).

Det förefaller helt rimligt att tidredovisning avseende assistansersättning sker med stor noggrannhet eftersom det rör sig om stora belopp. Att kräva signaturer som ofta skrivs slentrianmässigt av en god man utan direkt insyn kan knappast karaktäriseras som noggrant. Vi har i våra förändringsförslag istället framfört att ett transparent tidredovisningssystem skulle bidra till ökad kvalitetssäkring av processen inklusive räkningar. Vi menar att det därmed inte bör anses nödvändigt med en signatur från klient/god man. Med perspektivet ”offentligt finansierad omsorg” så är det knappast inte heller befogat att kräva en signatur från den assistansberättigade (eller dennes företrädare). Om fel uppstår som sedan uppdagas, så behöver detta förstås utredas och ansvar fastställas. Felet behöver ju inte ha sitt ursprung i ett avsiktligt svekfullt beteende hos klienten. Fel måste kunna uppstå på andra ställen i omsorgskedjan. Det kan inte bara vara klienten som bör kunnas ställas till ansvar. Varför är det, i så fall, endast klienten som avkrävs signatur? En genomtänkt och av olika parter (inklusive FK) överenskommen process bör vara ett större hinder mot fusk och felaktigheter än en slentrianmässig signatur av någon som dessutom ofta saknar kunskap om de faktiska förhållandena.

Att begära in underskrifter är ett sätt (”instrument”) för att säkra kontrollen att medel för personlig assistans används på ett korrekt sätt. Man behöver givetvis alltid värdera om de

instrument som används är effektiva och att de inte ger oavsiktliga negativa konsekvenser. Finns andra instrument, som t.ex en kommunalt säkrad tidredovisningsprocess i enlighet med Sambruks förslag, som skulle ge samma eller större säkerhet och effektivitet i kontrollen? I sådana fall bör sådana andra instrument övervägas. Kravet på signaturer, som enligt FK är nödvändiga vid rättsprocesser, ökar i praktiken komplexiteten (och därmed kostnaden) för den kommunala administrativa processen avsevärt. Jag har tidigare argumenterat för perspektivet ”Myndigheten Sverige” och menar att detta är ett sådant fall där man behöver värdera ett administrativt instruments avsedda och icke avsedda konsekvenser för såväl den egna organisationen som för andra myndigheter och aktörer. Vilka scenarier för klienters fusk med assistansmedel, vid kommunanordnad assistans, utgår FK ifrån som motiverar detta stränga krav? En undran som kan resas i sammanhanget är hur många gånger det inträffat att FK har behövt utnyttja underskrifterna rättsligt i de fall där assistansberättigade har kommun som anordnare och betalningsmottagare? Är det verkligen gentemot de assistansberättigade som anspråk reses om fel upptäcks? För att få viss klarhet i detta har en förfrågan riktats mot de kommuner som deltar i Sambruks utvecklingsarbete. Svaret som vi erhållit är att i de få fall där FK identifierat felaktigheter i räkningar så har anspråken riktats mot kommunerna och inte mot de assistansberättigade. Detta är naturligt mot bakgrund av att det är kommunerna som ansvarar för och skickar räkningar till FK. Signaturen har i dessa fall således ej använts som något rättsligt instrument. Intressant att notera är att detta förfarande, med ekonomiska krav riktade mot kommunerna, ger ett tydligt belägg för att det finns (rättsliga) relationer mellan FK och de anordnande kommunerna. I argument från FK (se detta avsnitt ovan) så hävdades att inga rättsliga relationer mellan FK och kommunerna föreligger; något som också har kommenterats ovan.

I Riksförsäkringsverkets föreskrifter om assistansersättning finns följande formulering som del i 6 §: ”Försäkringskassan får medge undantag från kravet på redovisning enligt första stycket i de fall Försäkringskassan har möjlighet att ta del av motsvarande uppgifter hos en kommun, ett kooperativ eller liknande, där *redovisningen är ordnad på ett betryggande sätt*” (min kursivering). Själva poängen med föreslagen förändring är att ett transparent tidredovisningssystem (dvs välordnat) ska bidra till än större säkerhet vad gäller levererad/erhållen vs fakturerad assistans.

## 5 Sammanfattning

Denna PM har analyserat synpunkter/invändningar från Försäkringskassan mot förändringsförslag i Sambruks förbättringsprojekt för personlig assistans/assistansersättning. Nedan summeras Försäkringskassans invändningar och kortfattat argument mot dessa invändningar.

FK-invändning A): FK är inom kort/medellång sikt inte beredd att satsa på elektronisk räkningshantering gentemot kommunerna. Motargument:

- Det åligger myndigheter att främja övergången till elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga förvaltningen.
- Att skapa inter-organisatoriska interoperabla IT-lösningar står högt på den förvaltningspolitiska agendan för den offentliga förvaltningens förnyelse.

FK-invändning B): Särskilda rutiner (sär lösningar) mot kommuner bör undvikas, eftersom FK ser kommuner som vilken anordnare som helst. Motargument:

- Kommuner har ett ålagt myndighetsansvar enligt LSS för personlig assistans och är därigenom inte vilken anordnare som helst.

- Kommuner ingår den offentliga förvaltningen och Försäkringskassan har som myndighet ett ansvar att lämna hjälp åt andra myndigheter.
- Särlosningar är ett inte ovanligt förfarande vid verksamhetsutveckling, dvs att under kontrollerade pröva särskilda lösningar inom ett avgränsat område.

FK-invärdning C): Det är nödvändigt med underskrift från den assistansberättigade på räkning till FK för att möjliggöra en eventuell rättslig process. Motargument:

- Istället för att räkningar med klienters signaturer skickas till FK, skulle tidrapporter med elektroniska signaturer kunna hanteras/sparas av kommunerna. Detta bygger på den övergång mot förvaltningsgemensamma standarder för elektronisk signering och lagring som pågår.
- När kommuner är anordnare av personlig assistans är lagstadgad praxis att kommuner svarar för räkningar till FK. Kommunerna har ett ansvar för att dessa räkningar är korrekta.
- När kommuner är anordnare av personlig assistans så är man leverantör av offentligt finansierad omsorg och då mottagare av ersättning från Försäkringskassan.
- Kommuner har ett ansvar för att leverera personlig assistans i enlighet med Försäkringskassans beslut om tilldelade timmar samt att kontrollera att fakturerade och levererade timmar överensstämmer.
- Om det finns behov att närmare reglera relationen mellan Försäkringskassan som beslutsfattare och finansiär och kommuner som anordnare och leverantör av den offentligt finansierade omsorgen personlig assistans så kan särskilda avtal och myndighetsföreskrifter införas.
- En kvalitetssäkrad IT-baserad tidredovningsprocess bör leda till större säkerhet än slentrianmässiga underskrifter av klient/god man.
- Nuvarande krav på signaturer leder till en stor administrativ börda för kommunerna. Det är viktigt att Försäkringskassan noga överväger om de negativa konsekvenser som uppstår för dessa andra aktörer motsvarar värdet av erhållna underskrifter.

## 6 Synpunkter

Denna promemoria ska ses som ett inlägg i en dialog om en rationell och effektiv assistanshantering. Författaren till denna PM, Göran Goldkuhl, tar tacksamt emot synpunkter; per e-post [goran.goldkuhl@liu.se](mailto:goran.goldkuhl@liu.se) eller telefon 070-552 98 15.

## Referenser

### *Dokumentation från Sambruks LSS/LASS-projekt:*

Goldkuhl G, Sjöström J, Hallqvist G (2007) Verksamhetsdiagnos: Sammanhållen e-förvaltning inom LSS/LASS, Sambruk (under utarbetande)

Sammanhållen e-förvaltning inom LSS/LASS, presentationsmaterial, Sambruk

### *Anförd lagstiftning mm:*

Budgetpropositionen (prop. 2006/7:1)

Den osynliga infrastrukturen - om förbättrad samordning av offentlig IT-standardisering, (SOU 2007:47)

Förordning om assistansersättning (1993:1091)

Förordning om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte (2003:770)

Förvaltningslagen (1986:223)

Lag om assistansersättning – LASS (1993:389)

Lag om försöksverksamhet med 24-timmarsmyndighet inom socialförsäkringsadministrationen (2001:1113)

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

Myndighetsförordningen (2007:515)

Riksförsäkringsverkets föreskrifter om assistansersättning (RFFS 1993:24)

***Vetenskaplig litteratur som bas:***

Den utförda analysen har genomförts med huvudsaklig inspiration från praktikteori. Exempel på litteratur om praktikteori (finns på [www.vits.org](http://www.vits.org)):

Goldkuhl G, Röstlinger A (2005) *Praktikbegreppet - en praktikgenerisk modell som grund för teoriutveckling och verksamhetsutveckling*, IDA, Linköpings universitet

Goldkuhl G (2007) What does it mean to serve the citizen in e-services? - Towards a practical theory founded in socio-instrumental pragmatism, *International Journal of Public Information Systems*, Vol 2007 (3), pp 135-159

Goldkuhl G, Röstlinger A (2007) Clarifying Government – Citizen Interaction: From Business Action to Generic Exchange, in *Proceedings of the 4<sup>th</sup> Scandinavian Workshop on eGovernment*, Örebro

Goldkuhl G (2008) The evolution of a generic regulation model for e-government development, in *Proceedings of the 5<sup>th</sup> Scandinavian Workshop on E-Government*, Copenhagen Business School