

Charlotta Örn
Barn-, familj- och handikappförmåner
08-58 00 15 66
charlotta.orn@inspsf.se

Återkrav i assistansersättning

1 Inledning

Försäkringskassan har aviserat att formen för utbetalning av assistansersättning kommer att förändras. Avsikten är att under år 2015 ändra från förskottsbetalning till efterskottsbetalning för de flesta försäkrade men med vissa undantag. Försäkringskassan betalar i dag ut assistansersättning med ett preliminärt belopp månaden innan den försäkrade får sin assistans utförd. I många ärenden uppstår en differens mellan utbetald ersättning och den faktiska kostnaden för förbrukad assistans. Den mellanskillnad som kan uppstå behöver administreras, antingen genom att mycket utbetald ersättning ska betalas tillbaka eller genom att ytterligare ersättning betalas ut. Detta innebär ett krångligt förfarande för Försäkringskassan och den försäkrade. I samband med andra granskningar som ISF har genomfört har behovet av att se över återbetalning av assistansersättning uppmärksamats.

1.1 Syfte och genomförande

Syftet med denna skrivelse är att beskriva och analysera den nuvarande hanteringen av återbetalning av assistansersättning och de problem den medför. I skrivelsen analyseras också vad en övergång från förskottsbetalning till efterskottsbetalning kan innebära för antalet återkravsärenden och handläggningen av dessa.

Genomförande

En genomgång har gjorts av lagstiftning och Försäkringskassans styrande dokument om slutavräkning och återbetalning av assistansersättning. Uppgifter har även inhämtats från Försäkringskassans register för assistansersättning och återkrav.

Därtill har en aktgranskning av återkravsärenden som gäller assistansersättning genomförts. Urvalsramen för aktgranskningen var 602 återkravsärenden som beslutades under år 2012. Ett slumpmässigt obundet urval har gjorts ur Försäkringskassans register i början av år 2013. Urvalet omfattar totalt 100 akter.

Kompletterande uppgifter om hur Försäkringskassans handläggning av ärenden om återkrav av assistansersättning har påverkats av en lagändring som genomfördes under år 2013 har hämtats in vid en intervju med en person vid Försäkringskassans återkravsverksamhet.

2 Bakgrund

Allmänt om assistansersättning

En försäkrad har för sin dagliga livsföring rätt till assistansersättning från Försäkringskassan för kostnader för personlig assistans om han eller hon tillhör personkretsen som omfattas av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade¹ och behöver personlig assistans för sina grundläggande behov under i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan.²

Assistansersättning lämnas endast under förutsättning att den används för köp av eller kostnader för personlig assistans.³ Assistansersättning beviljas för ett visst antal timmar per vecka, månad eller längre tid, dock längst sex månader.⁴ Beloppet som lämnas per timme är ett schablonbelopp och fastställs för varje år av regeringen.⁵ För varje månad betalar Försäkringskassan ut assistansersättning utifrån beräknat antal assistanstimmar för den månaden. Utbetalning av assistansersättning kan göras till den försäkrade, kommunen eller någon annan som har tillstånd att bedriva verksamhet med personlig assistans.⁶

Assistansersättning kan antingen betalas ut för de timmar som assistans har lämnats (efterskottsbetalning) eller grundas på ett beräknat antal assistanstimmar för den månaden (förskottsbetalning).⁷

Slutavräkning

En avräkning görs för större avvikelser senast andra månaden efter den månad då den preliminära utbetalningen skett. Slutavräkning ska göras senast två månader efter utgången av varje tidsperiod för vilken assistansersättning har beviljats.⁸

Om slutavräkningen medför att återbetalning av assistansersättning ska göras får Försäkringskassan hålla inne ett skäligt belopp för att räkna av det som har betalats för mycket.⁹

Av Försäkringskassans vägledning om assistansersättning framgår att när alla räkningar har registrerats för slutavräkningsperioden, kommer en maskinell beräkning att avgöra om den försäkrade har en skuld eller en

¹ Av 1 § i den lagen följer att de som omfattas av lagen är personer

1. med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd,
2. med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom, eller
3. med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service.

² 51 kap. 2 och 3 §§ socialförsäkringsbalken.

³ 51 kap. 4 § socialförsäkringsbalken.

⁴ 51 kap. 9 § socialförsäkringsbalken.

⁵ 51 kap. 11 § socialförsäkringsbalken. För år 2014 har regeringen fastställt beloppet till 280 kronor.

⁶ Se 51 kap. 17–19 §§ socialförsäkringsbalken för en uttömmande redovisning av möjliga betalningsmottagare.

⁷ 51 kap. 14 och 15 §§ socialförsäkringsbalken.

⁸ 51 kap. 14 och 15 §§ socialförsäkringsbalken.

⁹ 10 § Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1993:24) om assistansersättning och 108 kap. 22 § socialförsäkringsbalken.

fordran efter att utbetald ersättning har stämts av mot kostnaden för den assistans som har använts. Beräkningen gäller både antal använda timmar och det redovisade beloppet. Med skuld menas här att den försäkrade fått mer ersättning än vad som använts för att köpa assistans. Med fordran menas här att den försäkrade inte har fått ersättning för de timmar som han eller hon använt.

Om en eventuell skuld uppstår, föreslår it-stödet att den ska kvittas mot kommande utbetalning. Handläggaren ska godta it-stödets förslag, förutom i de ärenden där den försäkrade har meddelat att skulden inte ska dras av på nästa utbetalning. I dessa fall ska ärendet i stället handläggas som ett återkrav.¹⁰

Återkrav

När en utbetalning av en förmån som omfattas av socialförsäkringsbalkens bestämmelser om återbetalningsskyldighet har betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp, ska Försäkringskassan utreda och besluta om återbetalningsskyldighet. Den försäkrade är återbetalningsskyldig, om han eller hon har orsakat felutbetalningen genom att lämna oriktiga uppgifter eller genom att underlåta att fullgöra sin uppgifts- eller anmälnings-skyldighet. Om felutbetalningen orsakats av myndigheten eller annan är den försäkrade återbetalningsskyldig om han eller hon insett eller skäligen borde ha insett att utbetalningen var felaktig.¹¹ Försäkringskassan kan helt eller delvis efterge krav på återbetalning om det finns särskilda skäl för det.¹² Som särskilda skäl anses främst personliga skäl, såsom sociala, ekonomiska eller medicinska problem.¹³

Försäkringskassan får i den utsträckning det är skäligt göra avdrag på ersättning – kvitta – om den försäkrade är återbetalningsskyldig för tidigare lämnad ersättning.¹⁴

Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2013 infördes en ny bestämmelse om återkrav av assistansersättning i socialförsäkringsbalken. Bestämmelsen innebär att Försäkringskassan får besluta att återkräva ersättning från den försäkrades förmyndare, annan ställföreträdare eller den till vilken ersättningen har betalats ut, i stället för från den försäkrade.¹⁵

Förändrad utbetalning

Försäkringskassan har aviserat att myndigheten avser att införa utbetalning i efterskott för de försäkrade som får sin assistans utförd av en anordnare. Försäkringskassan beräknar att införa den ändrade formen för utbetalning under år 2015.¹⁶ Det finns flera skäl till att Försäkringskassan ser över

¹⁰ Försäkringskassan (2003), s. 246.

¹¹ 108 kap. 2 § socialförsäkringsbalken.

¹² 108 kap. 11 § socialförsäkringsbalken.

¹³ RÅ 2008 ref. 2.

¹⁴ 108 kap. 22 § socialförsäkringsbalken.

¹⁵ 108 kap. 9 a § första stycket socialförsäkringsbalken.

¹⁶ Försäkringskassan (2014), s.17.

systemet med preliminär förskotts betalning. Bland annat finns det en osäkerhet för de försäkrade om hur många assistanstimmar han eller hon har förbrukat. Systemet med förskottsutbetalning innebär också en stor administration för Försäkringskassan genom att en slutavräkning behöver göras och att felaktiga utbetalningar ska återkrävas.¹⁷ Försäkringskassan beskriver inte närmare på vilket sätt återkraven och den extra administrationen beror på systemet med förskotts betalningar.

2.1 Resultat

Utbetalning av assistansersättning

Assistansersättning betalades under år 2013 ut till 15 892 assistansberättigade. De utbetalningar som gjordes medförde närmare 36 000 slutavräkningar, där den ersättning som betalats ut stämde av mot kostnaderna för förbrukad assistans.

Tabell 1. Utbetalning av assistansersättning

<i>Assistansersättning</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>
Totaltkostnad, netto miljoner kronor	21 443	22 455
Antal utbetalningar	174 428	175 812
Antal slutavräkningar	35 597	35 731
Antal assistansberättigade i december	15 902	15 866

Källa: Försäkringskassan

De försäkrade kan som mest få ersättning för kostnad för assistans som motsvarar vad som har beviljats i beslutet.¹⁸ Slutavräkningar medför att det antingen uppstår en skuld till eller en fordran på Försäkringskassan för den försäkrade eller att den preliminära ersättningen är lika hög som den slutliga, och att det alltså går jämt upp i det fallet.

Av tabell 2 framgår att i knappt 2 700, eller knappt 8 procent, av slutavräkningarna uppstod ingen skuld eller fordran år 2013.

Det framgår vidare att under samma år ledde cirka 13 000 av de slutavräkningar som gjordes till att de försäkrade hade en fordran på Försäkringskassan. I de ärenden som medförde en fordran har den försäkrade fått en tilläggsutbetalning. Det sammanlagda beloppet för tilläggsutbetalningar under år 2013 uppgick till 808 miljoner kronor, se tabell 3.

¹⁷ Försäkringskassan (2014), s. 12.

¹⁸ Försäkringskassan (2003), s. 240 f och Försäkringskassan (2007), s. 256. Jämför Försäkringskassan (2011), s. 199.

I cirka 20 000 av de slutavräkningar som gjordes under år 2013 uppstod en skuld till Försäkringskassan. De sammanlagda skulderna motsvarade 662 miljoner kronor år 2013, se tabell 3. Skulder vid slutavräkningen hanteras genom kvittning mot kommande ersättning. Enligt bestämmelsen om kvittning får Försäkringskassan i den utsträckning det är skäligt kvitta mot kommande ersättning.¹⁹ I de fall en kvittning inte är möjlig lämnas ärendet för återkravsutredning.

Tabell 2. Resultat av slutavräkningar, antal

<i>Antal</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>
Skuld till Försäkringskassan	19 436	20 405
Fordran på Försäkringskassan	13 268	12 634
Ingen skuld/fordran	2 893	2 692
Totalt antal	35 597	35 731

Källa: Försäkringskassan

Tabell 3. Resultat av slutavräkningar, belopp

<i>Belopp</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>
Skuld i kronor	600 015 799	661 865 320
Fordran i kronor	862 416 837	807 949 387

Källa: Försäkringskassan

Återkravsärenden

Antalet assistansersättningsärenden som lämnas för återkravsutredning har ökat sedan år 2012.²⁰ Det är dock endast en liten andel av de slutavräkningar där en skuld till Försäkringskassan uppstår som lämnas för återkravsutredning.

¹⁹ 108 kap. 22 § socialförsäkringsbalken.

²⁰ Det finns ingen tidigare uppgift om antal återkrav i assistansersättning eftersom Försäkringskassan införde ett elektroniskt system för återkrav först i november 2011.

De över 20 000 slutavräkningar som medförde en skuld år 2013 kan jämföras med antalet inledda återkravsutredningar på 853 stycken samma år, se tabell 4. Av det totala antalet slutavräkningar som medförde att en skuld uppstod var det cirka 4 procent som ledde till en återkravsutredning. I övriga 96 procent av ärendena där en skuld uppstod gjorde Försäkringskassan en kvittning mot kommande ersättning eller vidtog någon annan åtgärd.

Tabell 4. Återkrav i assistansersättning

<i>Assistansersättning</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>
Antal återkravsutredningar	602	853
Felutbetalt belopp för återkravsutredning i kronor	57 838 002	91 232 626
Antal eftergifter	21	14
Eftergiftsbelopp i kronor	1 275 198	4 144 904
Antal slutligt återkrav	576	837
Slutligt återkravsbelopp i kronor	54 778 594	86 610 216

Källa: Försäkringskassan

Aktgranskning av återkravsärenden

I den aktgranskning av återkravsärenden avseende assistansersättning som har genomförts framkommer främst två huvudanledningar till att en återkravsutredning har inletts. Den ena är att det har uppstått en mellanskillnad vid slutavräkningen som inte kunnat kvittas mot kommande ersättning. Den andra är att ersättning har betalats ut felaktigt eller med för högt belopp till någon som inte är berättigad till ersättningen. I dessa fall förelåg felaktigheten redan när utbetalningen gjordes, medan felaktigheten i de förstnämnda fallen uppstod först när det vid slutavräkningen kunde konstateras att för mycket ersättning betalats ut.

Det kan finnas olika anledningar till att det inte går att kvitta en skuld vid slutavräkning mot kommande ersättning. I granskningen är det 94 av ärendena som uppkommit efter att en skuld vid slutavräkningen inte har gått att kvitta. Anledningarna till att det inte gått att kvitta skiljer sig åt. I 60 ärendena har brukaren avlidit och ersättning har därmed inte kunnat kvittas, se tabell 5. Andra orsaker till att det inte går att kvitta den skuld som uppstått är att den försäkrades behov av assistans inte har överstigit 20 timmar per vecka eller att den försäkrade har flyttat till serviceboende och att de försäkrade därmed inte längre har rätt till statlig assistansersättning.

I de övriga 6 ärendena beror återkravsutredning inte i första hand på att en skuld uppstått i samband med slutavräkningen. I stället har en felutbetal-

ning gjorts, antingen genom att Försäkringskassan har orsakat felet, till exempel genom en felregistrering eller att inte ta om hand information om ändrade förutsättningar, eller genom att den försäkrade har orsakat felet. Det finns exempel på ärenden där den försäkrade avsiktligt eller oavsiktligt har lämnat felaktig information om förutsättningarna för rätten till ersättning. Den här typen av felutbetalningar har upptäckts efter det att en kontrollutredning har genomförts. En kontrollutredning inleds om det har inkommit information till Försäkringskassan som gör att det finns anledning att misstänka att brott har begåtts. Informationen kan komma från en handläggare, den försäkrade, den personliga assistenten, assistansanordnaren eller någon annan.²¹

Efterskottsbetalning

I de ärenden som har ingått i granskningen har det även undersökts i vilken utsträckning en ändring från förskottsbetalning till efterskottsbetalning skulle kunna innebära att återkravsärenden undviks, för de grupper som kan komma att omfattas av förändringen. I de flesta fall där en skuld uppstått skulle en ändrad utbetalning kunna medföra att återkravet gick att undvika. Däremot skulle många av de återkravsärenden kvarstå som inte uppkommit som en direkt följd av att det uppstått en skuld vid slutavräkningen. Dessa ärenden motsvarade 6 procent av de ärenden som har granskats. Denna typ av felutbetalningar, som bland annat kan bero på felaktig registrering eller att en kontrollutredning har genomförts, kan i vissa fall upptäckas först efter det att slutavräkningen har gjorts. Det kommer således även med efterskottutbetalning av ersättning att finnas situationer som medför att en återkravsutredning kan behöva göras i assistansersättning.

²¹ Försäkringskassan (2003), s. 222.

Tabell 5. Vad är anledningen till att en återkravsutredning genomförts?

<i>Anledning till återkrav</i>	<i>Antal</i>	<i>Felutbetalning i kronor</i>
Skuld vid slutavräkning	94	7 709 414
- Dödsfall	60	6 580 561
- Behov överstiger inte 20 timmar	24	621 252
- Flytt till serviceboende	10	507 601
Övriga ärenden	6	2 998 437
Totalt	100	10 707 851

Källa: ISF:s aktgranskning

Bedömningar enligt återkravsbestämmelserna

I de assistansersättningsärenden som lämnas för återkravsutredning ska bedömningar göras av vem som orsakat felutbetalningen, av om återbetalningsskyldighet föreligger och av om det finns skäl för eftergift på samma sätt som för övriga socialförsäkringsförmåner. I Försäkringskassans processbeskrivning för återkravsutredning finns beskrivet hur en återkravsutredning ska genomföras.²² En analys av Försäkringskassans arbete med återkravsutredningar finns i ISF-rapport 2014:3.

I många av de återkravsärenden avseende assistansersättning som har granskats saknas ställningstagande till vem som anses ha orsakat felet. Det framgår i stället att det är förmånens konstruktion som är anledning till att ersättning betalats ut med ett för högt belopp. Vidare finns det i flera ärenden inte någon utredning eller tydlig prövning av återbetalningsskyldigheten. Det framgår endast i ett fåtal ärenden att en prövning har gjorts av om den försäkrade har insett eller skäligen borde ha insett att utbetalningen är felaktig eller gjord med ett för högt belopp.

Det finns exempel på ärenden där ställningstagande till återbetalningsskyldighet nämns i journalen men inte alls i kommuniserings- eller beslutsbrev, eller endast i något av breven. I beslutsbrev beskrivs i de flesta fall att den försäkrade är återbetalningsskyldig "eftersom kostnaden för assistansen var lägre än den ersättning som Försäkringskassan betalat för perioden". I ärenden där den försäkrade avlidit framgår att slutavräkningen har gjorts därför att personen avlidit. "Skulden kan därför inte regleras på nästa utbetalning".

I och med den nya bestämmelse som infördes år 2013 kan ett krav på återbetalning riktas direkt mot anordnaren, om det är denna som har tagit

²² Försäkringskassan (2008).

emot utbetalningen. Återkrav mot anordnare ska prövas på samma sätt som återkrav mot den försäkrade.²³ Det innebär därmed att även skäl för eftergift ska prövas. De omständigheter som i dag anses utgöra skäl för eftergift rör huvudsakligen den återbetalningsskyldiges personliga förhållanden. Anordnare är dock normalt företag. Det framgår inte, varken av förarbetena eller av Försäkringskassans styrande dokument, om eller i vilka fall skäl för eftergift skulle kunna finnas i dessa ärenden. Vid intervju beskrevs att handläggarna efter regeländringen återkräver assistansersättning från anordnaren i princip i alla ärenden där en återkravsutredning görs, om det är anordnaren som har fått utbetalningen. Enligt uppgift görs det inte en prövning av om skäl för eftergift föreligger i dessa ärenden.

Sammanfattningsvis skiljer sig assistansersättning från övriga socialförsäkringsförmåner. I de ärenden som har granskats finns inte någon enhetlig nivå på omfattningen av den återkravsutredning som har gjorts i ärendet, vilka bedömningar som har gjorts och hur ställningstaganden har dokumenterats. Återkravsutredningar avseende assistansersättning följer i stora delar inte heller Försäkringskassans styrande dokument för hur en återkravsutredning ska genomföras.

2.2 Slutsatser och diskussion

Den nuvarande formen för utbetalning av assistansersättning, där assistansersättning betalas ut i förskott, är krånglig att administrera för Försäkringskassan och brister i transparens för de försäkrade.

Försäkringskassan hanterar, i de fall det är möjligt, differenser som uppstår vid slutavräkning genom att tillämpa maskinell kvittning. Det finns dock en möjlighet för den försäkrade att motsätta sig en kvittning, vilket innebär att en återkravsutredning inleds. Enligt bestämmelsen om kvittning får kvittning mot kommande ersättning ske i den utsträckning det är skäligt. Vid en maskinell kvittning görs sannolikt inte en sådan prövning. Om den skuld som uppstår istället utreds som ett återkrav, innebär det att en prövning ska göras av återbetalningsskyldighet och skäl för eftergift. För den försäkrade innebär detta alltså att det endast är i de fall en skuld handläggs som ett återkravsärende som det görs någon typ av skälighetsbedömning, genom den prövning som återkravsreglerna och regeln om eftergift innebär.

De flesta differenser som uppstår vid avräkningsperioderna beror inte på att någon försäkrad medvetet eller omedvetet har orsakat att en utbetalning gjorts med ett för högt belopp utan snarare på konstruktionen med utbetalning av assistansersättning. Det är i stället konstruktionen med förskottsbetalning, och svårigheterna att avgöra hur många timmar som kommer att förbrukas under en månad, som är grunden för den differens som uppstår. En utbetalning i efterskott borde innebära att det inte finns behov av den nuvarande maskinella kvittningen i de ärenden där efterskottsbetalning tillämpas och att de försäkrade i dessa fall i ökad utsträckning får den ersättning de har rätt till från början.

²³ Prop. 2012/13:1, utg.omr. 9 s. 262.

Det är oklart hur prövningen av eftergift ska göras när återkravet riktas mot en anordnare. Eftergift får medges om det finns särskilda skäl för det, men de faktorer som normalt kan ge skäl till eftergift, tar främst sikte på personliga förhållanden som sällan kan bli aktuella när det gäller en anordnare av assistansersättning. Bestämmelsen är därför svår att tillämpa.

De ärenden som ingår i aktgranskningen har beslutats före möjligheten att återkräva assistansersättning från en anordnare infördes. Försäkringskassans tillämpning av de nya reglerna har alltså inte kunnat följas i de akter som granskats. Enligt uppgift från Försäkringskassan har dock möjligheten att rikta återkrav mot anordnaren medfört att återkrav i första hand riktas mot anordnare. Återkravshanteringen är därmed i dagsläget till största delen en slutlig hantering av den differens som uppstår vid förskottsbetalning, där någon egentlig prövning av återbetalningsskyldighet eller möjlighet att medge eftergift inte görs.

Av de återkravsutredningar som gäller assistansersättning som görs i dag är det få ärenden som beror på att en felutbetalning har uppstått av någon annan anledning än att det har blivit en differens vid slutavräkningen. Granskningen ger därför skäl att anta att de flesta återkraven kan undvikas genom en övergång från förskottsbetalning till efterskottsbetalning. Det krävs dock en mer konkret beskrivning av hur Försäkringskassan avser att konstruera systemet med efterskottsbetalning för att bedöma utfallet av förändringen. Om assistansersättning betalas ut i efterhand, när det faktiska antalet förbrukade timmar är känt, bör dock Försäkringskassan både kunna undvika kvittningshantering och samtidigt minska antalet återkrav.

Även med en efterskottsbetalning kan dock felutbetalningar uppstå, där återkravsutredningar behöver genomföras. Det kan vara felutbetalningar som har orsakats antingen av Försäkringskassan eller av de försäkrade. Försäkringskassan bör därför säkerställa att de styrande dokumenten tydligare beskriver hur en återkravsutredning som avser assistansersättning ska genomföras för att de försäkrade ska få en enhetlig och mer rättssäker tillämpning.

Slutsatsen av analysen av återkrav av assistansersättning är att det är positivt att Försäkringskassan avser att införa efterskottsbetalning av ersättningen. En efterskottsbetalning bör medföra ökade förutsättningar för en förenklad och mer transparent administration av assistansersättning, även om vissa frågor även då kommer återstå att hantera.

Referenser

Försäkringskassan (2003): *Vägledning om assistansersättning* 2003:6, version 12.

Försäkringskassan (2007): *Processen för att utreda och besluta om assistansersättning* 2007:02. Beslutsdatum 2012-08-31. Ändringsdatum 2013-06-24. Version 5.2.

Försäkringskassan (2008): *Processen för att utreda och besluta eller meddela om återkrav* 2008:02. Beslutsdatum 2011-11-02. Ändringsdatum 2012-08-17. Version 4.1.

Försäkringskassan (2011): *Manual IT-stöd för assistansersättning* 2011-03-15.

Försäkringskassan (2014): Svar på regeringsuppdrag. *Försäkringskassans arbete för att åstadkomma bättre kontroll och större rättssäkerhet i administrationen av Assistansersättningen*. 2014-04-25, dnr 002628-2014.

Inspektionen för socialförsäkringen (2014): *Återkravshandläggning på Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten - styrning och tillämpning*. ISF 2014:3.

Prop. 2012/13:1, *Budgetpropositionen för 2013*.