

Kommittédirektiv



Översyn av ersättningen för personlig assistans

**Dir.
2013:34**

Beslut vid regeringssammanträde den 21 mars 2013

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över ersättningen för personlig assistans enligt socialförsäkringsbalken och ta fram förslag på en ändamålsenlig utformning av ersättningen. Syftet med översynen är att långsiktigt upprätthålla de kvalitetsmål som föreskrivs för insatsen personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS, samt att komma till rätta med de problem som uppdagats med nuvarande modell för timersättning.

Utredaren ska ta fram förslag som leder till att ersättningen för personlig assistans förstärker förutsättningarna för en långsiktigt hållbar kvalitetsutveckling och finansiering av insatsen. Det är viktigt att ersättningen utformas så att den bättre motsvarar de faktiska kostnaderna för utförd assistans. De bedömningar och förslag som utredaren lämnar ska utgå från och ta hänsyn till verksamhetens mål och allmänna inriktning som anges i 5 och 6 §§ LSS. Det är av stor betydelse att konstruktionen av ersättningen för personlig assistans är väl avvägd och tar hänsyn till de skiftande behov som finns hos personer med funktionsnedsättning.

Utredaren ska, med utgångspunkt i de mål och den allmänna inriktning som anges, göra följande.

- Beskriva för- och nackdelar med nuvarande konstruktion av timersättningen och bedöma vilka konsekvenser denna har haft för kvalitets- och kostnadsutvecklingen. I detta sammanhang ska även en bedömning göras av hur väl nuvarande timersättning är anpassad till såväl offentliga som enskilda utförares kostnader för att bedriva personlig assistans.
- På grundval av analysen av nuvarande konstruktion av timersättningen föreslå hur ersättningen för personlig assistans kan utformas. Förslagen ska utgå från följande kriterier:
 - Anpassning till de faktiska kostnaderna för den assistans som utförs. Detta kan innebära en anpassning av ersättningen till de kostnader som uppstår beroende på såväl funktionsnedsättningens art och omfattning som på tidpunkten när assistansen ges.
 - Möjligheterna till överutnyttjande ska minska.
 - Möjlighet till effektivt resursutnyttjande av den statliga assistansersättningen.
 - Möjlighet till goda arbetsvillkor för personliga assistenter för att säkerställa rekryteringsbehov och kvalitet i verksamheten.
 - Förutsättningar för enskilda assistansanordnare att bedriva verksamhet med skäliga vinstnivåer.
 - Hänsyn till att likvärdiga förutsättningar ska gälla för privata och offentliga aktörer att bedriva verksamhet.
 - Hänsyn till att anordnarna utgörs av kommuner och olika slags enskilda verksamheter – t.ex. kooperativ – samt att assistansberättigade själva kan vara arbetsgivare till sina assistenter.
 - Möjlighet till enkel och effektiv administration för både Försäkringskassan och utförare.
 - Möjlighet till löpande uppföljning och kontroll av ersättningsnivå från olika aktörer.
- Bedöma effekter och lämplighet av att assistansersättningen används för lön till brukare för arbetsledning av den egna assistansen samt vid behov lämna förslag om detta bör åtgärdas.

- Bedöma konsekvenserna av att kostnader för sjuklön vid ordinarie assistents sjukfrånvaro omfattas av assistansersättningen samt bedöma om nuvarande ordning bör förändras.
- Vid behov lämna förslag till fullständiga författningsändringar.
Uppdraget ska redovisas senast den 14 februari 2014.

Bakgrund

LSS och regler om assistansersättning

Riksdagen antog 1993 regeringens förslag i propositionen Stöd och service till vissa funktionshindrade (prop. 1992/93:159, bet. 1992/93:SoU19, rskr. 1992/93:321). En särskild rättighetslag för vissa funktionshindrade personer infördes den 1 januari 1994, lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS. Genom denna lag har bl.a. personer med utvecklingsstörning och andra personer med stora och varaktiga funktionsnedsättningar getts rätt till stöd- och serviceinsatser som t.ex. personlig assistans eller ekonomiskt stöd till sådan assistans. Samtidigt som LSS beslutades, infördes en statlig assistansersättning för personer som inte fyllt 65 år. Assistansersättningen är avsedd att täcka kostnader för personlig assistans och lämnas till personer som har behov av personlig assistans för grundläggande behov under i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka. Rätten till assistansersättning regleras numera i socialförsäkringsbalken och i förordningen (1993:1091) om assistansersättning. Bestämmelserna fanns tidigare i lagen (1993:389) om assistansersättning. Ersättningen administreras och beslutas av Försäkringskassan.

Ursprungligen var assistansersättningen avsedd att täcka de verkliga kostnader som den enskilde hade för sin assistans, dvs. lönekostnader samt kostnader för administration m.m. I administrationskostnaderna ingick t.ex. kostnader för bokföring och revision, lokaler, utbildning, rekrytering och omkostnader för assistenter. Enligt propositionen Stöd och service till vissa funktionshindrade (prop. 1992/93:159 s. 71) skulle en vårdbiträdeslön vara utgångspunkt vid beräkning av assistentens

lönekostnader. Dåvarande Riksförsäkringsverket föreskrev att ersättning därutöver skulle lämnas för de beräknade administrationskostnaderna med en schablonersättning på högst 30 kronor per assistanstimme. Assistansersättningen skulle lämnas med högst den ersättning per timme som regeringen fastställde varje år.

Utredningar och regeländringar

År 1995 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare för att se över finansiering och regelsystem för den statliga assistansersättningen. Utredningen skulle redovisa förslag till alternativa åtgärder som ledde till att kostnadsutvecklingen begränsades och kostnadskontrollen förbättrades. Utredningen föreslog i betänkandet *Kostnader för den statliga assistansersättningen* (SOU 1995:126) att assistansersättningen skulle schabloniseras och fastställas till 145 kronor per timme i 1995 års priser. Utredningen pekade på att den stora spännvidd som fanns mellan olika arbetsgivare i allt väsentligt var en effekt av en mängd olika beräkningssätt från arbetsgivarnas sida. Utredningen påpekade även att beräkning, redovisning och kontroll av kostnaderna av assistansen hade förorsakat stora administrativa svårigheter för såväl försäkringskassor som arbetsgivare.

År 1997 infördes mot denna bakgrund regler om att timersättningen för personlig assistans skulle utgöras av en schablonersättning (prop. 1996/97:150, bet. 1996/97:FiU20, rskr. 1996/97:284). Reglerna innebär att ersättningen lämnas med högst ett belopp per timme som regeringen årligen fastställer.

I rapporten *Personlig assistans enligt LASS ur ett samhälls-ekonomiskt perspektiv* (Socialstyrelsen 2008), bedömde Socialstyrelsen, att kostnadsökningen för assistansersättningen hade dämpats sedan schablonersättningen infördes 1997. Ersättningens nivå hade då minskat något i fasta priser. Det fanns dock en möjlighet att ansöka om förhöjd assistansersättning.

Socialstyrelsen framhöll att eftersom schablonersättningen var densamma oavsett när under veckan och dygnet assistansen

utfördes, så fick brukare som behövde personlig assistans dygnet runt en relativt sett lägre ersättning än de som endast behövde personlig assistans under dagen. Ersättningssystemets utformning gjorde enligt Socialstyrelsen att de som hade komplexa och omfattande behov av personlig assistans hela dygnet också fick minst pengar till löner samt till att utbilda och handleda sin personal. Socialstyrelsen ansåg att schablonersättningen skulle kunna ersättas med t.ex. en uppdelning av ersättningen mellan dag och kväll respektive natt och helg så att den totala kostnaden inte steg.

LSS-kommittén behandlade i sitt slutbetänkande Möjlighet att leva som andra – ny lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (SOU 2008:77) assistansersättningens timersättning och konstaterade bl.a. att den schabloniserade timersättningen hade administrativa fördelar som även fortsättningsvis borde tas till vara. LSS-kommittén föreslog dock bl.a. att den del av schablonen som avsåg löne- och lönebikostnader borde differentieras. Olika ersättningar borde enligt utredningen lämnas beroende på när i veckan respektive på dygnet som assistansen utförs.

Regeringen fattade i juni 2009 beslut om att ge Försäkringskassan i uppdrag att utreda och lämna förslag på hur ett system med differentierad timschablon som lämnats i LSS-kommitténs slutbetänkande kunde utformas. Förslaget skulle utgå från det förslag om differentierad timschablon som lämnats i LSS-kommitténs slutbetänkande. Förslaget skulle leda till motsvarande besparingseffekt som det förslag kommittén förordade. Utgångspunkten för förslaget skulle vara ett kostnadseffektivt system (dnr S2009/5078/FST).

Försäkringskassan redovisade 2009 sitt uppdrag i rapporten Differentierad timschablon i lag (1993:389) om assistansersättning. Försäkringskassan beräknade att deras förslag skulle ge en besparing på cirka 230 miljoner kronor per år men att det fanns en betydande osäkerhet i dessa antaganden. Osäkerheten berodde på att bristande kunskap om hur assistansen var fördelad över dygnets och veckans alla timmar. Enligt Försäkringskassans analyser skulle effekten av en annorlunda fördelning av assistansen över dygnets och veckans timmar,

kunna bli att kostnaderna skulle öka i stället för att minska. Även det motsatta förhållandet skulle givetvis kunna vara möjligt.

Försäkringskassan har för kännedom överlämnat en skrivelse till Socialdepartementet om Lön till brukare för arbetsledning av den egna assistansen. Till skrivelsen har en skrivelse från Intresseföreningen för assistansberättigade (Ifa) bifogats. Försäkringskassan anger i skrivelsen att den inte kan identifiera något uttryckligt förbud mot att lön lämnas till brukare för arbetsledning av den egna assistansen, men anser att det kan finnas en risk för att kvaliteten på assistansen påverkas negativt av detta. En utredare skulle, enligt Försäkringskassan, kunna analysera effekterna av att det i timschablonen kan tas medel för lön till den brukare som köper personlig assistans av anordnare (dnr S2012/4309/FST).

Regeringens beslut om timersättning

Enligt socialförsäkringsbalken bestäms för varje år med vilken ersättning per timme som assistansersättning ska lämnas. Ersättningen ska bestämmas som en schablonersättning som beräknas med ledning av de uppskattade kostnaderna för att få assistans (51 kap. 11 §). Enligt förordningen om assistansersättning ska Försäkringskassan senast den 1 mars varje år lämna regeringen förslag till timersättning för det kommande året. Försäkringskassan ska dessförinnan höra Sveriges Kommuner och Landsting i frågan (5 §). Ersättningen som har fastställts för 2013 uppgår till 275 kronor per timme.

Behovet av en utredning

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) lämnade 2012 rapporten Assistansmarknaden – en analys av timschablonen (rapport 2012:12). Huvudsyftet med granskningen var att belysa i vilken grad den schablon per timme i assistansersättning som Försäkringskassan betalar ut för personlig assistans är ändamålsenligt utformad. ISF bedömer att regeringen bör se över konstruktionen av schablonen och kvaliteten i beslutsunderlaget

för att minska överkompensationen till företagen. ISF anser att det bör undersökas om det finns skäl att utforma ett ersättnings-system för assistansersättning som bättre motsvarar faktiska kostnader för att utföra personlig assistans. Åtgärden är nödvändig därför att företag å ena sidan och kommuner och brukar-kooperativ å andra sidan verkar under olika ekonomiska villkor och för att bygga ett mer ändamålsenligt ersättningssystem.

Utredningen om assistansersättningens kostnader har i sitt betänkande om Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning (SOU 2012:6) funnit bl.a. att schablonersättningens konstruktion och beloppets nivå ger möjligheter till stora vinster per timme och att detta ger starka ekonomiska drivkrafter att försöka öka antalet beviljade timmar. Utredningen bedömer att detta i stor utsträckning kan förklara den kraftiga och jämna ökningen av antalet assistanstimmar som pågått ända sedan schablonersättningens införande 1997 och därmed bidragit till de ökade kostnaderna för assistansersättningen. Utredningen lämnar i sitt betänkande ett underlag med utgångspunkter för en förändrad ersättning som enligt utredningen själv behöver fördjupas och kompletteras.

Regeringen har bedömt att grunderna för nuvarande schablonersättning bör ses över och att en sådan översyn bör genomföras av en särskild utredare. För att komma till rätta med de problem med nuvarande modell som har framkommit bör utredaren analysera bl.a. hur möjligheterna till överutnyttjande kan minska, hur möjligheterna till uppföljning och analys kan öka, hur de verkliga kostnaderna för assistansen bättre kan överensstämma med ersättningens storlek utan att de totala kostnaderna ökar. Vidare bör det analyseras hur den administrativa effektiviteten vid hantering av schablonersättningen kan öka (prop. 2012/13:1, utgiftsområde 9, s. 245).

Uppdraget

Utgångspunkter för uppdraget

För att de mål och den allmänna inriktning som föreskrivs i LSS ska kunna uppnås, är det av stor betydelse att konstruktionen av

ersättningen för personlig assistans är väl avvägd och tar hänsyn till de skiftande behov som finns hos personer med funktionsnedsättning. För att långsiktigt upprätthålla de kvalitetsmål som föreskrivs för insatsen personlig assistans samt för att komma till rätta med de problem som uppdragats med nuvarande modell för ersättning, ska utredaren se över och ta fram förslag på en mer ändamålsenlig utformning av ersättningen för personlig assistans.

Syftet med utredningen är att ta fram förslag som leder till att ersättningen för personlig assistans förstärker förutsättningarna för en långsiktigt hållbar kvalitetsutveckling och finansiering av insatsen. Det är viktigt att ersättningen utformas så att den bättre motsvarar de faktiska kostnaderna för utförd assistans.

De bedömningar och förslag som utredaren lämnar ska utgå från och ta hänsyn till verksamhetens mål och allmänna inriktning som detta uttrycks i 5 och 6 §§ LSS, att verksamhet enligt den lagen ska främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhället för lagens personkrets. Målet ska vara att den enskilde får möjlighet att leva som andra. Verksamheten ska vara av god kvalitet och bedrivs i samarbete med andra berörda samhällsorgan och myndigheter. Verksamheten ska vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Den enskilde ska i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över de insatser som ges.

Uppdragets inriktning

Utredaren ska, med utgångspunkt i de mål och den allmänna inriktning som anges, göra följande.

- Beskriva för- och nackdelar med nuvarande konstruktion av timersättningen och bedöma vilka konsekvenser denna har haft för kvalitets- och kostnadsutvecklingen. I detta sammanhang ska även en bedömning göras av hur väl nuvarande timersättning är anpassad till såväl offentliga som enskilda utförares kostnader för att bedriva personlig assistans.

- På grundval av analysen av nuvarande konstruktion av timersättningen föreslå hur ersättningen för personlig assistans kan utformas. Förslagen ska utgå från följande kriterier:
 - Anpassning till de faktiska kostnaderna för den assistans som utförs. Detta kan innebära en anpassning av ersättningen till de kostnader som uppstår beroende på såväl funktionsnedsättningens art och omfattning som på tidpunkten när assistansen ges.
 - Möjligheterna till överutnyttjande ska minska.
 - Möjlighet till effektivt resursutnyttjande av den statliga assistansersättningen.
 - Möjlighet till goda arbetsvillkor för personliga assistenter för att säkerställa rekryteringsbehov och kvalitet i verksamheten.
 - Förutsättningar för enskilda assistansanordnare att bedriva verksamhet med skäliga vinstnivåer.
 - Hänsyn till att likvärdiga förutsättningar ska gälla för privata och offentliga aktörer att bedriva verksamhet.
 - Hänsyn till att anordnarna utgörs av kommuner, och olika slags enskilda verksamheter – t.ex. kooperativ – samt assistansberättigade som själva kan vara arbetsgivare till sina assistenter.
 - Möjlighet till enkel och effektiv administration för både Försäkringskassan och utförare.
 - Möjlighet till löpande uppföljning och kontroll av ersättningens nivå från olika aktörer.
- Bedöma effekter och lämplighet av att assistansersättningen används för lön till brukare för arbetsledning av den egna assistansen samt vid behov lämna förslag om detta bör åtgärdas.
- Bedöma konsekvenserna av att kostnader för sjuklön vid ordinarie assistents sjukfrånvaro omfattas av assistansersättningen samt bedöma om nuvarande ordning bör förändras.
- Vid behov lämna fullständiga förslag till författningsändringar.

Konsekvensbeskrivningar

De ekonomiska konsekvenserna av förslagen och förslagens eventuella betydelse för den kommunala självstyrelsen och den offentliga servicen i olika delar av landet ska i enlighet med 14, 15 och 15 a §§ i kommittéförordningen (1998:1474) analyseras. Utredaren ska beakta eventuella konsekvenser av förslaget för den kostnadsutjämning mellan kommuner som sker med stöd i lag (2008:342) om utjämning för stöd och service till vissa funktionshindrade.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska under arbetet samråda med Försäkringskassan, Inspektionen för socialförsäkringen, Rikspolisstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting, brukarorganisationer samt arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. Relevanta utredningar och rapporter ska beaktas.

Utredaren ska hålla Regeringskansliet (Socialdepartementet) informerat om hur arbetet fortskrider.

Uppdraget ska redovisas senast den 14 februari 2014.

(Socialdepartementet)