

9 Konsekvenser av förslagen

9.1 Inledning

Bestämmelser om hur man ska redovisa konsekvenser av förslag i ett betänkande finns i kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning (2007:1244). I utredningens direktiv anges särskilt att 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.

Av 15 § kommittéförordningen framgår att om förslagen i ett betänkande har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till stora företags, för jämställdheten mellan män och kvinnor eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet.

9.2 Beskrivning av förslagen

Utredningens uppdrag (dir. 2013:34) är att se över ersättningen för personlig assistans enligt SFB och ta fram förslag på en ändamålsenlig utformning av ersättningen. Förslagen ska stärka förutsättningarna för en långsiktigt hållbar kvalitetsutveckling och finansiering av insatsen. Ersättningen ska utformas så att den bättre motsvarar de faktiska kostnaderna för utförd assistans. Det är av stor betydelse att konstruktionen av ersättningen är väl avvägd och tar hänsyn till de skiftande behov som finns hos personer med funktionsnedsättning.

Det nuvarande ersättningssystemet bygger på en schablonersättning per timme beviljad och lämnad assistans. Ersättningens

belopp bestäms som ett schablonbelopp, med möjlighet till förhöjt timbelopp, som beräknas med ledning av de uppskattade kostnaderna för att få assistans.

Utredningen föreslår att schablonersättningen differentieras utifrån ob-kostnader, att det införs ett krav på skriftliga avtal mellan brukare och anordnare och att kostnader vid ordinarie assistents sjukdom ska täckas av ersättningen.

Utredningen föreslår också att ersättning som brukaren tar emot för ett administrativt arbete i förhållande till den egna personliga assistansen varken ska anses ha tagits emot som lön eller ha använts för köp av personlig assistans.

Utredningen gör bedömningen att den tillämpade modellen för uppräknings har lett till en för hög nivå på assistansersättningen men lägger inte något förslag om justering av nivån.

Utredningen gör dessutom bedömningen att det behövs en utökad och utvecklad myndighetssamverkan kring personlig assistans, där Försäkringskassan bör ges ett samordnande ansvar.

9.2.1 Differentiering av ersättningen

Utredningen föreslår att ersättningen ska delas upp i två schabloner. Alla som beviljas assistansersättning ges en grundschablon. Brukare med stor del av assistanstiden förlagd på nätter och helger ges därutöver en tilläggschablon. I samband med beslut om assistansersättning, bedömer och beslutar Försäkringskassan vilken nivå brukaren ska beviljas. Förslaget är tänkt att fördela ersättning från brukare med genomsnittligt lägre ob-kostnader till brukare med högre kostnader för kostnadsposten ob-ersättning. Genom omfördelningen får brukare och anordnare, privata såväl som kommunala, som har högre kostnader för assistans på obekvämt arbetstid bättre möjlighet att få kostnadstäckning utan att behöva ansöka om förhöjt timbelopp som är förenat med viss administration.

9.2.2 Reglering av avtal mellan brukare och anordnare

Utredningen föreslår att det införs ett krav på skriftliga avtal mellan brukaren och anordnaren. Det skriftliga avtalet, som enligt förslaget även ska innehålla vissa minimikrav enligt de specificerade

punkterna, blir en förutsättning för att assistansersättning ska betalas ut. I dag saknas en reglering av förhållandet mellan brukaren och anordnaren. Förslaget syftar till att stärka brukaren i förhållande till anordnaren.

Utredningen föreslår, när det gäller personlig assistans både enligt SFB och LSS, att det ska finnas ett skriftligt avtal mellan brukaren och anordnaren som minst ska innehålla följande punkter:

1. innebörden av arbetsgivaransvaret samt former för och ansvarsfördelning i fråga om arbetsledning,
2. brukarens inflytande över när, hur, var och av vem assistansen utförs,
3. hur brukarens behov av stöd ska tillgodoses under tid då ordinarie personal tillfälligt saknas,
4. vad som gäller för utbildning av de personliga assistenterna,
5. fördelningen av ersättning på olika kostnadsposter,
6. vad som gäller för omkostnader vid personlig assistans,
7. vad som gäller vid byte av anordnare av personlig assistans,
8. bindningstid, uppsägningstid och former för tvistlösning.

9.2.3 Ersättning för kostnader vid ordinarie assistents sjukdom

Kommunerna svarar i dag för sjuklönen när privata anordnares assistenter är sjuka, vilket har medfört ett antal problem. Bland annat innebär dagens hantering en omfattande administration för både kommuner och anordnare, samt begränsar arbetsgivares incitament att arbeta aktivt med en god arbetsmiljö.

Utredningen föreslår därför att kostnader i samband med att en assistent är sjuk läggs på anordnaren i stället för på kommunen. Denna kostnad förs in som en kostnadspost i beräkningen av timschablonen, som höjs med motsvarande belopp. Ansvar att tillhandahålla en vikarie ska ligga på anordnaren.

Förslaget innebär att staten tar över en kostnad som kommuner tidigare haft.

9.2.4 Arbetsledning av den egna assistansen

Utredningen föreslår att brukare inte ska kunna anställas för arbetsledning av den egna assistansen. Vidare föreslås att SFB kompletteras med en bestämmelse som reglerar att om brukare tar emot ersättning för ett administrativt arbete i förhållande till den egna personliga assistansen, alternativt varor eller tjänster som har till syfte att motsvara sådan ersättning, ska det anses som att denna ersättning, eller den ersättning som tjänsten eller varan motsvarar, varken har tagits emot som ersättning för arbete eller har använts för köp av personlig assistans. I och med att det inte ska anses som köp av personlig assistans ska den ersättning som brukaren har fått betalas tillbaka till Försäkringskassan.

Dagens situation snedvrider konkurrensen mellan anordnarna i de fall brukaren väljer anordnare på grund av möjligheten att få lön. Det innebär att assistansersättningen används för att ge brukaren en inkomstförstärkning, vilket inte är syftet med lagen. För brukaren ska assistansersättningen heller inte kunna utgöra ett indirekt underlag i fastställandet av sjukpenninggrundande och pensionsgrundande inkomster.

9.2.5 Ändrad beräkning av ersättningens nivå

Utöver de förslag som lämnas bedömer utredningen att den tillämpade modellen för uppräknings av timschablonen har lett till en för hög nivå på timschablonen i assistansersättningen. Utredningen menar därför att det finns utrymme för att anpassa nivån för att hamna på den ambitionsnivå som var tänkt. Utredningen lägger inget förslag i denna del men beskriver konsekvenserna av ett eventuellt beslut som återställer schablonen till den avsedda nivån.

9.2.6 Myndighetssamverkan

Utredningen förordar en mer systematisk och delvis formaliserad samverkan mellan de myndigheter och organisationer som arbetar med frågor som anknyter till assistansersättning. Exempel på frågor som kan tas upp och diskuteras i en sådan samverkan är tolkning och tillämpning av lagstiftning, eventuella behov av ändringar i lagar och förordningar, utbyte av information och underlag i sam-

band med utredning och tillsyn inom området, gemensamma riskanalyser (t.ex. rörande insatsens utförande, assistenternas arbetsmiljö) och även behovet av gemensamma informationsinsatser för brukare och andra.

Utredningen bedömer att Försäkringskassan, som ansvarig myndighet för assistansersättningen, vore en naturlig part för att ta ett samordnande ansvar.

9.3 Konsekvenser för brukarna

Differentiering av ersättningen

Ett viktigt syfte med differentieringen är att omfördela viss ersättning från brukare som har lägre kostnader till dem som har högre kostnader för assistans på obekvämt arbetstid. Brukare med stor andel av sin assistans förlagd på nätter och helger ges en högre ersättningsnivå, grund- och tilläggschablon, utan ansökningsförfarande eller ökad administration. Om den differentierade ersättningen ska vara kostnadsneutral behöver tilläggschablonen finansieras genom en sänkt grundschablon. Det innebär att brukare som enbart får grundschablonbeloppet kan få ett något lägre belopp än i ett system med endast en ersättningsnivå. Brukare som enbart får grundschablonbeloppet kan behöva anpassa den personliga assistansens innehåll efter de nya förutsättningarna. Möjligheten att få förhöjt timbelopp kvarstår men behovet minskar till följd av tilläggschablonen. Det förhöjda timbeloppet får i dag maximalt utgöra 12 procent av schablonen. Införande av en differentierad ersättning innebär att det förhöjda timbeloppet beräknas utifrån grundschablonens nivå. Vid en eventuell sänkning av grundschablonens nivå jämfört med i dag bör övervägas att höja procentandelen som får utgöra det förhöjda timbeloppet.

Enligt utredningens kartläggning av det förhöjda timbeloppet är det cirka 10 procent av alla brukare som har förhöjt timbelopp i dag. Majoriteten (90 procent) av dessa brukare beviljas det förhöjda timbeloppet på grund av höga ob-kostnader. Utredningen bedömer att denna grupp bör minska betydligt genom den föreslagna tilläggschablonen.

Reglering av avtal mellan brukare och anordnare

Assistansersättning är en kontantförmån inom socialförsäkringen som beviljas brukaren. Beloppen som betalas ut är ofta höga, i genomsnitt drygt 1,6 miljoner kronor per år och brukare. Syftet med ersättningen är att brukaren ska använda den för att ordna sin egen assistans, dvs. att vara egen arbetsgivare, eller för att köpa personlig assistans av en anordnare. Köp av personlig assistans ställer höga krav på den överenskommelse som görs mellan brukaren och anordnaren för att säkra att ersättningen används till personlig assistans av god kvalitet utifrån brukarens behov och preferenser. Minimikraven och kravet på skriftlighet ger brukaren stöd i att påverka innehållet i insatsen. Alla brukare får därigenom ett stöd i diskussionen med anordnaren kring utformning av och innehållet i den personliga assistansen.

Med hänvisning till att det rör sig om minimikrav, påverkas inte de brukare av förslaget som redan har ingått ett avtal med en anordnare, där avtalet går utöver de minimikrav som utredningen föreslår.

För de brukare som vid lagens ikraftträdande redan har ingått ett avtal med en anordnare vilket inte uppfyller utredningens förslag till kriterier, gäller inte lagändringen förrän avtalet mellan parterna har upphört.

Ersättning för kostnader vid ordinarie assistents sjukdom

Detta förslag bör inte påverka brukare som köper sin personliga assistans av en anordnare, vilket är cirka 97 procent av brukarna. Dessa brukare behöver endast redovisa antalet använda timmar på samma sätt som i dag. Resterande 3 procent av brukarna är egna arbetsgivare. Dessa brukare måste i samband med slutavräkningen redovisa både antalet timmar som har använts och kostnader för personliga assistenter. Assistansersättning som vid slutavräkningen inte har använts för kostnader för personliga assistenter måste betalas tillbaka. Det innebär att egna arbetsgivare inte har möjlighet att skapa en buffert för större oplanerade kostnader, som t.ex. återkommande sjuklöneperioder som går utöver de nivåer som lämnas för sjuklön i timschablonen. Utredningen har genomfört en kartläggning av redovisade kostnader för cirka 1/6 av alla egna arbetsgivare. Kartläggningen visar att kostnaderna för personlig assistans

understeg schablonnivån för 90 procent av gruppen egna arbetsgivare som inte hade förhöjt timbelopp. Det innebär att en stor del av gruppen i dag har ett visst utrymme att hantera sjuklönekostnader utöver det som ingår i ersättningen för denna kostnad. Utredningen menar att Försäkringskassan ändå noggrant bör följa frågan för att se om det riskerar att uppstå stora negativa effekter för denna grupp.

Arbetsledning av den egna assistansen

Förslaget innebär att brukaren inte ska kunna ta emot lön från anordnaren för administrativt arbete i förhållande till den egna assistansen. Valet av anordnare kommer därigenom inte styras av möjligheten till egen inkomstförstärkning. Förslaget innebär även att brukaren inte riskerar att hamna i ekonomisk beroendeställning till anordnaren.

Ändrad beräkning av ersättningsnivå

Utredningens analys visar att timschablonen har ökat snabbare än löne- och kostnadsutvecklingen de senaste åren. Många brukare har sannolikt anpassat innehåll i assistansen utifrån dagens nivå. En eventuell anpassning av ersättningsnivån skulle innebära att brukaren tillsammans med anordnaren kan behöva göra vissa omprioriteringar. Det beror givetvis på om anpassningen görs successivt eller vid ett tillfälle. En anpassning av nivån, till en lägre nivå, kan också innebära att fler ansöker om förhöjt timbelopp. Ansökan och redovisningen av kostnaderna är förenade med ökad administration för brukaren, eftersom det är brukaren som ansöker om förhöjt timbelopp. Det är oklart hur en eventuell anpassning av nivån påverkar benägenheten att ansöka och sedan beviljas förhöjt timbelopp. Det kan finnas brukare som egentligen uppfyller kraven på särskilda skäl, men som har kunnat hantera sina kostnader inom ramen för den nuvarande ersättningsnivån. Dessa brukare kan behöva ansöka om det förhöjda timbeloppet.

För brukare som är i behov av ett förhöjt timbelopp innebär en anpassning av ersättningsnivån även att det nominella värdet av det förhöjda timbeloppet kommer att minska om inte procentsatsen ökar från nuvarande 12 procent.

9.4 Offentligfinansiella konsekvenser

Förslagen som lämnas i betänkandet påverkar inte den rådande uppdelningen varken av huvudmannaskap eller finansiering av assistansersättningen. Dagens situation, där kommunen betalar för de första 20 timmarna för personlig assistans enligt SFB och staten finansierar resterande del, kvarstår.

9.4.1 Statens finanser

Differentiering av ersättningen

Effekterna på statens utgifter av att differentiera ersättningen beror på vilka nivåer den nya grund- respektive tilläggschablonen kommer att sättas till och hur dels stor del av assistanstiden som ska vara förlagd på nätter och helger för att ge rätt till tilläggschablonen. Den föreslagna differentieringen kan också öka efterfrågan på det förhöjda timbeloppet.

En tilltagen tilläggschablon kan förväntas ge större beteendeförändringar gällande assistanstidens förläggning. Detta eftersom de ekonomiska incitamenten blir påtagligare. Samtidigt blir efterfrågan på det förhöjda timbeloppet inte lika stor.

Kostnads- och känslighetsberäkningar vid olika nivåer på grund- och tilläggschablon

Utredningen har med hjälp från Försäkringskassan kartlagt hur assistansen under en vecka hade förlagts för 313 slumpmässigt utvalda brukare. Urvalet gjordes genom att dela upp brukarna i 7 olika urvalsgrupper baserat på antalet beviljade timmar, vilka därefter viktades i förhållande till sin storlek. I bilaga 2 ges en närmare beskrivning av tillvägagångssättet och en analys av bortfallet.

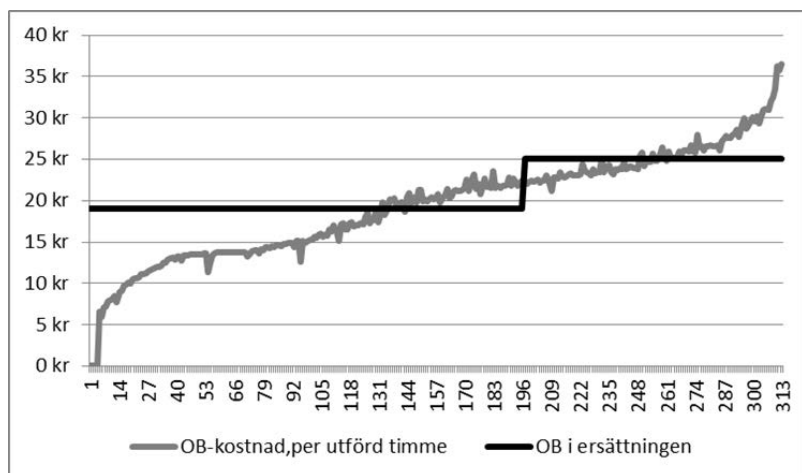
Beräkningarna i det följande är baserade på kartläggningen som beskrivs ovan och 2013 års volymer och nivå på timschablon.

Utredningen gör beräkningar på tre alternativa kombinationer mellan grund- och tilläggschablon. Definitionen av stora behov av assistans på nätter och helger varierar i respektive beräkning. I diagrammen har den faktiska tiden för assistans på nätter och helger räknats om till ob-kostnader (grå linje) utifrån de ob-ersätt-

ningar som gäller enligt kollektivavtalen. Beräkningarna bygger på 2013 års ersättningsnivå och volymer.

Alternativ 1

Diagram 9.1 Ob-ersättning i grundschablonen är 19 kronor och tilläggsschablonen är 6 kronor per timme



Källa: Utredningens kartläggning, egen beräkning. Anm. Inträdeskravet är att 50 procent av tiden ligger på natt och helger. Grundschablonen sätts till 272 kronor per timme.

Diagrammet som beskriver alternativ 1 visar en fördelning där grundschablonen sätts till 272 kronor per timme, dvs. 3 kronor lägre än den nuvarande nivån. Tilläggsschablonen på 6 kronor per timme ges till brukare som har assistans på nätter och helger som motsvarar minst 50 procent av assistanstiden. Beteendeförändringar som kan belasta anslaget kan främst förväntas av brukare med i genomsnitt högre kostnadsläge för obekvämt arbetstid än det som ersätts genom grundschablonen. Ett förslag enligt alternativ 1 skulle medföra att cirka 63 procent av brukarna skulle ha rätt till enbart grundschablonen och resterande 37 procent även rätt till tilläggsschablonen. Utifrån kartläggningen och dagens nivåer inom assistansersättningen skulle det innebära att cirka 10 000 brukare skulle beviljas grundschablonen och resterande, knappt 6 000 brukare, skulle ha rätt till en tilläggsschablon (6 kr/timme). Kartläggningen visar att 31 procent av de som enbart skulle vara berättigade till grundschablonen, motsvarande 3 100 brukare, skulle ha

ob-kostnader som överstiger 19 kronor per timme, dvs. det som lämnas i grundschablonen. Om man räknar med att hälften av denna grupp, dvs. 1 550 personer som initialt skulle beviljas enbart grundschablon, förlägger sin assistans så att även tilläggschablonen skulle beviljas innebär det att anslaget belastas med ytterligare cirka 58 miljoner kronor per år.¹ En mer försiktig bedömning kan vara att cirka $\frac{1}{4}$ av gruppen förändrar sitt beteende och därmed blir berättigade till den högre nivån, vilket innebär en ökad belastning på anslaget med cirka 29 miljoner kronor.

Effekter på det förhöjda timbeloppet vid alternativ 1

Om hälften av brukarna med förhöjt timbelopp får en sänkning av det förhöjda beloppet som motsvarar tilläggschablonen, dvs. med 6 kronor per timme, till följd av att ob-kostnader i stället hanteras inom ramen för tilläggschablonen ger det en minskad belastning på anslaget med cirka 26 miljoner kronor.² Det går dock inte att utesluta att en stor del av brukarna blir kvar i det förhöjda timbeloppet och att vissa får andra kostnadsposter täckta. Därmed ligger dessa kvar på den högsta nivån inom ramen för det förhöjda timbeloppet.

Om en ventil fortfarande ska vara aktuell för gruppen med särskilt höga ob-kostnader som inte rimligtvis kan täckas genom en tilläggschablon kan vissa beteendeförändringar förväntas. 90 procent av de som har förhöjt timbelopp har det på grund av av höga ob-kostnader.³ I det följande antas att brukare som har minst 70 procent av sin assistanstid förlagd till nätter och helger ges ytterligare ersättning för obekväm arbetstid genom det förhöjda timbeloppet. Baserat på utredningens kartläggning skulle denna ventil bli aktuell för cirka 3 procent av mottagarna utifrån dagens förläggning av assistanstiden. En lika stor del av mottagarna har 65–70 procent av sin assistanstid förlagd till nätter och helger. Om hälften av dessa skulle förändra sitt beteende så att 70-procentskravet uppfylldes och beviljades i genomsnitt 8 kronor ytterligare genom det förhöjda timbeloppet skulle det innebära en ökad belastning med

¹ 1 550 brukare*120*52*6 kr = 58 mkr.

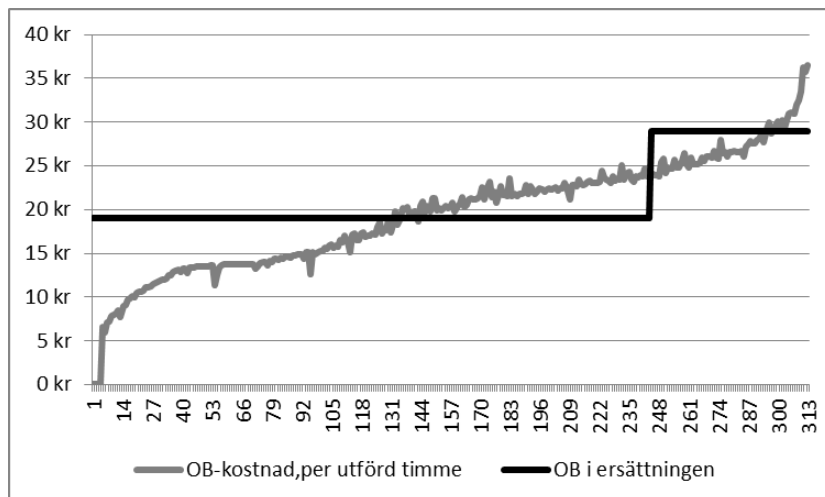
² 1 380 brukare/2 = 690 * 6 kr * 120 tim/vecka * 52 veckor.

³ Utredningens kartläggning av ca 240 kostnadsredovisningar av brukare med förhöjt timbelopp. Ibland kan en kombination av ob och andra kostnadsslag vara aktuell för det förhöjda timbeloppet.

cirka 42 miljoner kronor (25 mkr för de som initialt beviljas och 17 mkr på grund av beteendeförändring).

Alternativ 2

Diagram 9.2 Ob-ersättning i grundschablonen är 19 kronor och tilläggsschablonen är 10 kronor per timme



Källa: Utredningens kartläggning, egen beräkning. Anm. Inträdeskravet är att 55 procent av tiden ligger på natt och helger. Grundschablonen sätts till 270 kronor per timme.

Alternativ två innehåller en grundschablon på 270 kronor där 19 kronor per timme är avsatt för ob-kostnader. Tilläggsschablonen är satt på en högre nivå på 10 kronor per timme. För att beviljas tilläggsschablonen behöver assistans under nätter och helger utgöra minst 55 procent av den totala assistanstiden. Ett förslag enligt förutsättningarna ovan skulle medföra att cirka 78 procent av brukarna skulle ha rätt till enbart grundschablonen och resterande 22 procent även rätt till tilläggsschablonen. Utifrån kartläggningen och dagens nivåer inom assistansersättningen skulle det innebära att cirka 12 400 brukare skulle beviljas grundschablonen och resterande, knappt 3 500 brukare, skulle även ha rätt till tilläggsschablonen. Utredningens kartläggning visar att 45 procent av de som beviljas grundschablonen, drygt 5 500 brukare, skulle ha ob-kostnader som överstiger det som lämnas i grundschablonen. För denna grupp finns risk för beteendeförändring. Sannolikt är risken

större i alternativet ovan med 10 kronor per timme i tilläggschablon jämfört med alternativ 1 där tilläggschablonen är 6 kronor. Om man räknar med att hälften av gruppen som initialt skulle beviljas enbart grundschablonen, cirka 2 750 brukare, förlägger sin assistans så att även tilläggschablonen beviljas innebär det att anslaget belastas med ytterligare cirka 173 miljoner kronor per år. En mer försiktig bedömning är att cirka 1/3 av gruppen förändrar sitt beteende och därmed blir berättigade till den högre nivån, vilket innebär en ökad belastning med cirka 114 miljoner kronor miljoner kronor på anslaget.

Effekter på det förhöjda timbeloppet vid alternativ 2

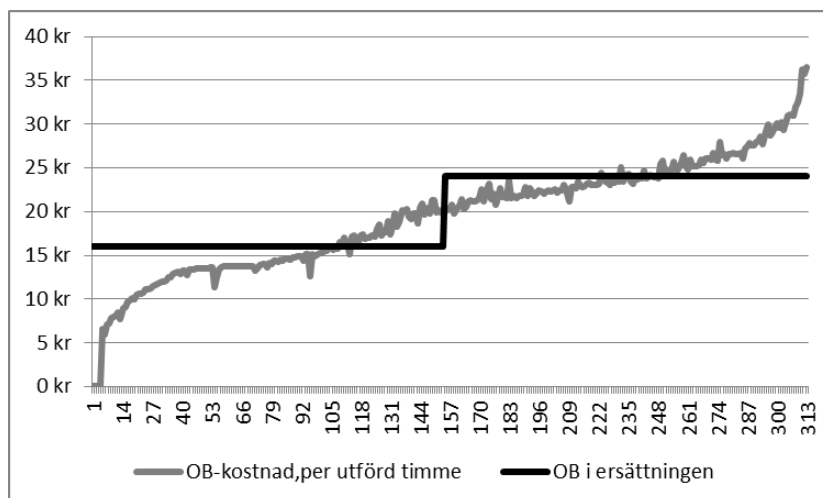
Om hälften av brukarna med förhöjt timbelopp ges rätt till en motsvarande sänkning av det förhöjda beloppet, dvs. med 10 kronor per timme, till följd av att ob-kostnader i stället hanteras inom ramen för tilläggschablonen ger det en minskad belastning på anslaget med cirka 43 miljoner kronor.⁴

Om en ventil fortfarande ska vara aktuell för gruppen med särskilt höga ob-kostnader som inte rimligtvis kan täckas genom en tilläggschablon kan beteendeförändringar förväntas. I det närmaste görs beräkning på att det förhöjda timbeloppet för ob-kostnader träder in när 70 procent av assistansen lämnas nätter och helger. Utredningen uppskattar att denna ventil skulle bli aktuell för cirka 3 procent av mottagarna. En lika stor del av mottagarna uppskattas ha 65–70 procent av sin assistanstid förlagd på kvalificerad ob-tid. Om hälften av dessa skulle förändra sitt beteende så att 70-procentskravet uppfylldes för cirka 4,5 procent av brukarna och dessa i genomsnitt beviljades 8 kronor ytterligare genom det förhöjda timbeloppet skulle det innebära en ökad belastning med cirka 25 miljoner kronor och sammanlagt 42 miljoner kronor efter förväntade beteendeförändringar.

⁴ $(1\,380/2 * 10\text{kr} * 52 * 120 = 43\text{ mkr})$.

Alternativ 3

Diagram 9.3 Ob-ersättning i grundschablonen är 16 kronor och tilläggsschablonen är 8 kronor per timme



Källa: Utredningens kartläggning, egen beräkning. Anm. Inträdeskravet är att 45 procent av tiden ligger på natt och helger. Grundschablonen sätts till 270 kronor per timme.

Alternativ tre innehåller en grundschablon på 270 kronor där motsvarande 16 kronor är avsatt för ob-kostnader. Tilläggsschablonen är satt till 8 kronor per timme, minst 45 procent av den totala assistanstiden ska vara utföras på nätter och helger. Beteendeförändringar som kan påverka statens utgifter kan främst förväntas av brukare med i genomsnitt högre kostnadsläge för obekvämt arbetstid än det som ersätts genom grund- respektive tilläggsschablonen. Ett förslag alternativ 3 skulle innebära att cirka 49 procent av brukarna skulle ha rätt till enbart grundschablonen och resterande 51 procent även rätt till tilläggsschablonen. Utifrån kartläggningen och dagens nivåer inom assistansersättningen skulle det innebära att cirka 7 800 brukare skulle beviljas grundschablonen och resterande, knappt 8 100 brukare, skulle ha rätt till en tilläggsschablon. Med förutsättningarna som beskrivits ovan skulle 30 procent av de som beviljas grundschablonen, motsvarande 2 300 brukare, ha ob-kostnader som överstiger det som lämnas i grundschablonen. För denna grupp finns risk för beteendeförändring. Risken för beteendeförändring är större i alternativet ovan jämfört med alternativ 1 där tilläggsschablonen är 6 kronor. Om man räknar med att hälften av denna grupp, dvs. cirka 1 150 av de som initialt

skulle beviljas enbart grundschablonen, förlägger sin assistans så att även tilläggschablonen beviljas innebär det att anslaget belastas med ytterligare cirka 58 miljoner kronor per år. En mer försiktig bedömning är att cirka 1/4 av gruppen förändrar sitt beteende och därmed blir berättigade till den högre nivån, vilket innebär cirka 29 miljoner kronor.

Effekter på det förhöjda timbeloppet vid alternativ 3

Om hälften av brukarna med förhöjt timbelopp ges rätt till en motsvarande sänkning av det förhöjda beloppet, dvs. med 8 kronor per timme, till följd av att ob-kostnader i stället hanteras inom ramen för tilläggschablonen ger det en minskad belastning på anslaget med cirka 34 miljoner kronor.⁵ Om en ventil fortfarande ska vara aktuell för gruppen med särskilt höga ob-kostnader som inte rimligtvis kan täckas genom en tilläggschablon kan beteendeförändringar förväntas. I det närmaste görs beräkning på att det förhöjda timbeloppet för ob-kostnader träder in när 70 procent av assistansen lämnas på s.k. kvalificerad ob-tid. Utredningen uppskattar att denna ventil skulle bli aktuell för cirka 3 procent av mottagarna. En lika stor del av mottagarna uppskattas ha 65–70 procent av sin assistanstid förlagd på kvalificerad ob-tid. Om hälften av dessa skulle förändra sitt beteende så att 70-procentskravet uppfylldes för cirka 4,5 procent av brukarna och dessa i genomsnitt beviljades 8 kronor ytterligare genom det förhöjda timbeloppet skulle det innebära en ökad belastning med cirka 25 miljoner kronor och sammanlagt 42 miljoner kronor efter förväntade beteendeförändringar.

⁵ $(1\,380/2 \cdot 8\text{ kr} \cdot 52 \cdot 120 = 34\text{ mkr})$.

Tabell 9.1 Förutsättningar och effekter på anslaget för assistansersättningen vid olika alternativ

Förutsättningar	Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3
Grundschablon	272 kr	270 kr	270 kr
(varav ob-tillägg)	19 kr	19 kr	16 kr
Tillägsschablon	6 kr	10 kr	8 kr
Andel tid på nätter och helger	50 %	55 %	45 %
Förändring			
Sänkt grundschablon,	- 323 mkr	- 538 mkr	- 538 mkr
Tillägsschablon,	308 mkr	298 mkr	558 mkr
Beteendeförändring, fler beviljas tillägsschablon	29 mkr	114 mkr	29 mkr
Minskad efterfrågan på fht*	- 26 mkr	- 43 mkr	- 34 mkr
Fht* för ob utöver tillägsschablon.	25 mkr	25 mkr	25 mkr
Beteendeförändring, fler beviljas fht för ob utöver tillägsschablon	17 mkr	17 mkr	17 mkr
Summa effekter på statens utgifter:	30 mkr	- 127 mkr	57 mkr

Källa: Egen beräkning.

Anmärkning: *Fht = Förhöjt timbelopp.

Sammanfattning av ekonomiska effekter på statens finanser av olika nivåer på grund- och tillägsschablon där effekten av en kraftigare beteendeförändring anges inom parentes:

1. Effekt av att sänka grundschablonen till 272 kronor och införa en tillägsschablon på 6 kronor om minst 50 procent av tiden är förlagd på nätter och helger: **30 miljoner kronor (59 miljoner kronor)**
2. Effekt av att sänka grundschablonen till 270 kronor och införa en tillägsschablon på 10 kronor om minst 55 procent av tiden är förlagd på nätter och helger: **-127 miljoner kronor (-68 miljoner kronor)**
3. Effekt av att sänka grundschablonen till 270 kronor och införa en tillägsschablon på 8 kronor om minst 45 procent av tiden är förlagd på nätter och helger: **57 miljoner kronor (86 miljoner kronor)**

Reglering av avtal mellan brukare och anordnare

Utredningen föreslår att krav på skriftliga avtal mellan brukaren och anordnaren förs in i SFB. Utredningen bedömer att det inte påverkar statens finanser.

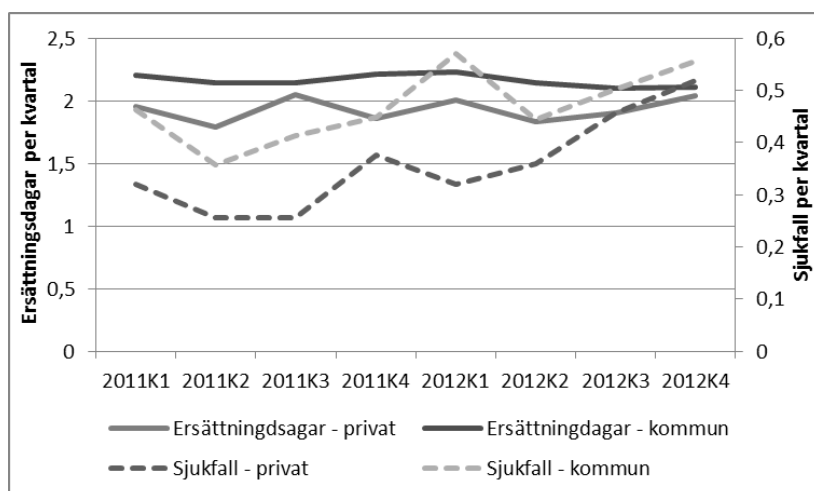
Ersättning för kostnader vid ordinarie assistents sjukdom

Förändringen av ersättning för sjuklön bedöms bli neutralt för statsbudgeten genom att den totala kostnadsökningen till följd av ökningen av timschablonen – 2,66 kr – fullt ut regleras genom en minskning av statsbidraget till kommunerna (regleringsposten) enligt den kommunala finansieringsprincipen. Ökningen motsvarar 0,97 procent av 2013 års timschablon. En ökning av antalet assistanstimmar över tid kommer att innebära en ökad utgift för staten. Om ökningen fortsätter med i genomsnitt två till tre timmar per vecka och brukare innebär det en kostnad för staten på mellan cirka 4 och 6 miljoner kronor per år i 2013 års lönenivåer, förutsatt att antalet brukare är konstant. Däremot har inte utvecklingen av den korta sjukfrånvaron i sig någon betydelse för de statliga utgifterna eftersom utredningen föreslår att ersättningen för sjuklön årligen skrivs upp med löneutvecklingen för personliga assistenter.

Utredningen har med hjälp av SCB samkört två databaser för att uppskatta kostnaderna för sjuklön för åren 2011 och 2012. Den ena databasen, Konjunkturstatistik för sjuklöner (Ksju), innehåller uppgifter om sjuklöner och omfattar bl.a. alla arbetsgivare i landstingskommunal sektor och primärkommunal sektor med fler än 99 anställda. I privat sektor undersöks alla företag med fler än 199 anställda. Bland företag i privat sektor med färre än 200 anställda görs ett urval.⁶ Dessa uppgifter har matchats mot vårdbiträden, personliga assistenter m.fl. i SCB:s yrkesregister. Utredningen bedömer att båda databaserna är tillförlitliga för detta ändamål.

⁶ Se SCB:s dokumentation av microdataregister för Ksju.

Diagram 9.4 Antal ersättningsdagar och sjukfall per anställd, vårdbiträden och personliga assistenter m.fl. syyk 5133

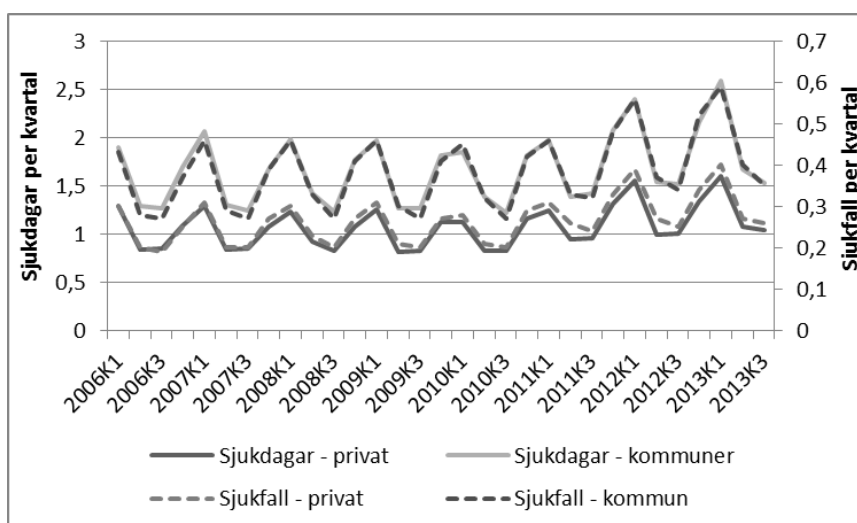


Källa: SCB.

Diagrammet ovan visar antalet ersättningsdagar för sjuklön per anställd per kvartal för vårdbiträden och personliga assistenter m.fl. Det innebär att karensdagen vid varje sjukfall inte har räknats som en ersättningsdag. Med det underlag som beskrivits ovan har kostnaderna för sjuklön för personliga assistenter anställda för att utföra personlig assistans enligt SFB uppskattats till 215 miljoner kronor för år 2011 och 290 miljoner kronor år 2012 i löpande priser.⁷ I 2013 års lönenivåer motsvarar det 230 miljoner kronor respektive 298 miljoner kronor. Det är ersättningsdagar per anställd, som redovisas i den vänstra axeln, som är högre år 2012 jämfört med år 2011 och förklarar skillnaden i sjuklönekostnad mellan åren. Om ökningen mellan åren är temporär eller en del av ett trendbrott är svårt att uppskatta. För att närma sig en rimlig bedömning i frågan kan SCB:s officiella statistik för sjuklöner (Ksj) analyseras.

⁷ Med hjälp av statistik över fördelningen av privata och kommunala utförare har utredningen skattat antalet helårsanställda i respektive sektor för att utföra den beviljade assistansen.

Diagram 9.5 Antal sjukdagar och sjukfall per anställd per kvartal, privat och kommunal sektor



Källa: SCB, Konjunkturstatistik över sjuklöner (KSju).

Konjunkturstatistik över sjuklöner finns från år 2006 och går att dela upp på bl.a. privat och kommunal sektor. Statistiken i diagram 9.2 beskriver sjukdagar och sjukfall per anställd och kvartal i respektive sektor. Sjukdagarna, som redovisas på den vänstra axeln, inkluderar även karensdagar. På den högra axeln redovisas antalet sjukfall per anställd under respektive kvartal för respektive sektor. Konjunkturstatistiken över sjuklöner uppvisar en viss uppåtgående trend, särskilt från 2011 och framåt, både vad gäller antalet sjukdagar och sjukfall per anställd. Denna utveckling behöver beaktas i regleringen. På grund av den osäkra utvecklingen av den korta sjukfrånvaron bedömer utredningen att den genomsnittliga kostnaden för åren 2011 och 2012 rimligen bör kunna ligga till grund för regleringen mellan staten och kommunerna. Enligt utredningens beräkning uppgår den genomsnittliga sjuklönekostnaden för dessa år till 264 miljoner kronor i 2013 års lönenivå. Eftersom Försäkringskassan i dag finansierar sjuklönekostnaden för egna arbetsgivare, se avsnitt 7.7, behöver det också beaktas i regleringen. Knappt tre procent av brukarna är egna arbetsgivare vilket innebär att regleringen behöver minskas med cirka 8 miljoner kronor till 256 miljoner kronor.

En ersättning för sjuklön i schablonen som motsvarar 2,66 kronor per timme innebär för en genomsnittlig brukare med 120

timmar per vecka en ersättning för sjuklön på cirka 16 500 kronor räknat i 2013 års nivåer. I utredningens kartläggning av anordnares kostnader för att utföra personlig assistans redovisade tio kommuner sina kostnader för sjuklön. Uppgifterna avser samtliga utförarens sjuklönekostnader, även kommunernas. Bland de tio kommunerna varierade kostnaderna mellan 9 500 kronor och 28 500 kronor per brukare och år i löpande priser. Genomsnittet låg på cirka 16 000 kronor per brukare och år, räknat i 2013 års lönenivå. SKL har också vid tidigare tillfälle försökt att skatta kommunernas kostnader för sjuklön och funnit att nivån är i samma härad.

Arbetsledning av den egna assistansen

Utredningen föreslår att brukaren inte ska kunna ta emot lön från anordnaren för arbetsledning i förhållande till den egna assistansen. Utredningen bedömer att det inte påverkar statens finanser.

Ändrad beräkning av ersättningens nivå

Utredningen lägger inte något förslag om en ny ersättningsnivå utan belyser i stället effekten av att anpassa beräkningen och uppskrivningen av timschablonen.

Utgångsläge 2013: totala kostnader för assistansersättningen är cirka 28 miljarder kronor för cirka 15 900 brukare, varav cirka 300 miljoner kronor för 1 400 brukare med förhöjt timbelopp (kostnaden avser den förhöjda delen, dvs. de maximalt 12 procenten).

Effekt av en omedelbar anpassning av schablonens nivå 2013 enligt uppställningen i kapitel 8, avsnitt 8.3.3., dvs. sänkning med 22 kronor per timme, skulle totalt ha motsvarat cirka 2,2 miljarder kronor.

Myndighetssamverkan

Utredningens bedömning är att det inte påverkar statens finanser eftersom myndigheternas ökade samarbete sker inom befintlig anslagsram.

9.4.2 Kommunernas finanser

Differentiering av ersättningen

Utredningens förslag att differentiera ersättningen innebär att kommunernas finansieringsansvar kommer att variera mellan olika brukare. Det innebär ingen skillnad mot i dag, eftersom kommunernas finansieringsansvar i förekommande fall inkluderar det förhöjda timbeloppet. Skillnaderna mellan de differentierade nivåerna som utredningen gjort beräkningar på är i sammanhanget små, i storleksordningen mellan cirka 3–4 procent. Kommunernas sammantagna finansiella åtagande för de första 20 timmarna förväntas bli detsamma. Förslaget om differentierad ersättning kan innebära att kommunerna som anordnare får bättre ersättning för brukare som har stora behov av ob-tid jämfört med en timschablon som beräknas utifrån en genomsnittlig ob-kostnad.

Reglering av avtal mellan brukare och anordnare

Utredningen föreslår att motsvarande krav på skriftliga avtal mellan brukaren och anordnaren som förs in i SFB även förs in i LSS. Detta kommer att innebära ett visst merarbete för vissa kommuner som t.ex. inte budgeterar på individnivå i dag. Utredningen bedömer emellertid att det påverkar kommunernas finanser väldigt marginellt.

Ersättning för kostnader vid ordinarie assistents sjukdom

Det kommunala ansvaret att bekosta privata utförarens sjuklönekostnader försvinner men kompenseras genom den ekonomiska reglering som sker till staten från kommunerna. Kommunerna får finansiera hela överföringen av kostnadsansvaret för sjuklöner till staten, motsvarande 256 miljoner kronor. Av den överförda summan får kommunerna dock tillbaka cirka 40 procent (105 miljoner kronor) för den assistans som kommunerna själva utför genom att timschablonen höjs när sjuklönen bakas in i ersättningen. Samtidigt har kommunala sektorn en korttidssjukfrånvaro som ligger något högre än genomsnittet för alla sektorer.

För kommunerna försvinner en administrativ kostnad genom att de inte längre behöver hantera ansökningar och fakturor från

privata utförare när det gäller ersättning för sjuklön. Utifrån uppgifter från en representant för en stor kommun, där administrationen av sjuklöner till personliga assistenter beräknades kräva mellan en halv och en heltidstjänst, har utredningen uppskattat en genomsnittlig kostnad per kommun. Kommunernas totala administrativa besparingar kan på det sättet uppskattas till mellan 15 och 25 miljoner kronor per år. Kommunernas administration reduceras till att i undantagsfall tillhandahålla en vikarierande personlig assistent när den ordinarie anordnaren inte har möjlighet till detta, och att fakturera anordnaren denna kostnad.

Arbetsledning av den egna assistansen

Utredningen föreslår att brukaren inte ska kunna ta emot lön från anordnaren för administration i förhållande till den egna assistansen. Utredningen bedömer att det inte påverkar kommunens finanser.

Ändrad beräkning av ersättningsnivå

Om utredningens bedömning av den nuvarande beräkningen och uppskrivningen av schablonen leder till ett beslut om en anpassning eller sänkning så påverkar det kommunernas intäkter för utförd assistans. Samtidigt kan utredningen konstatera att kommunernas kostnadsnivå i genomsnitt är högre för den assistans som man själv utför, jämfört med privata anordnare. Kostnaderna varierar dock mellan kommunerna. Den av utredningen förordade beräkningsmetoden, som baseras på genomsnittskostnader för branschen, skulle ge en något lägre ersättningsnivå än nu, vilket kan påverka vissa kommuners möjlighet att tillhandahålla assistans inom ramen för schablonbeloppet. En reviderad schablon skulle sannolikt ge större effekter för de kommunala anordnarna jämfört med de privata, men skillnaderna i kostnadsläge innebär att effekterna kommer att variera. Samtidigt bedömer utredningen att nivån för ob-ersättning i schablonen bör höjas vilket till viss del kompenserar den sänkta grundlönenivån i beräkningen.

Enligt SKL ersätter de flesta kommuner personlig assistans enligt LSS med den fastställda nivån för det statliga schablonbeloppet när någon annan än kommunen själv utför assistansen.

Kommunernas utgifter för personlig assistans enligt LSS kan därför komma att minska. Den senaste statistiken visar att år 2012 var 3 876 personer beviljade personlig assistans enligt LSS.⁸ Igenomsnitt beviljades 37 timmar per vecka till dessa personer. I den mån en extern anordnare tillhandahåller assistansen tillämpar flertalet kommuner den ersättningsnivå som gäller för den statliga assistansersättningen. Eftersom assistansersättningens nivå är normgivande även för kommunernas ersättning till externa anordnare kommer en eventuell anpassning av assistansersättningen att minska kommunernas utgifter för insatsen.

Myndighetssamverkan

Utredningens bedömning är att detta inte påverkar kommunernas finanser eftersom det i första hand är myndigheter och organisationer, inte enskilda kommuner, som ingår i den ökade samverkan.

9.4.3 Kostnadsutjämnningen mellan kommuner

En utjämning av kostnader för LSS-insatser görs enligt lagen (2008:342) om utjämning för stöd och service till vissa funktionshindrade. Utjämnningen innebär att en kommun kan få ett utjämningsbidrag eller betala en utjämningsavgift beroende på hur kommunens standardkostnad för insatserna förhåller sig till en för riket genomsnittlig kostnad. Om standardkostnaden överstiger riksgenomsnittet får kommunen ett bidrag och vice versa.

Standardkostnaden beräknas utifrån tre kostnadskomponenter:

- insatser enligt 9 § 2–8 och 10 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,
- bostad med särskild service för vuxna, och
- den ersättning varje kommun betalar till Försäkringskassan enligt 51 kap. 22 och 23 §§ socialförsäkringsbalken.

Det är den första och den tredje faktorn som kan påverkas av de förslag som utredningen lägger.

⁸ Socialstyrelsen 2013: *Personer med funktionsnedsättning – insatser enligt LSS 2012*.

Kostnaderna för kommunens ersättning till Försäkringskassan kan påverkas marginellt av förslaget om tilläggschablon och det förhöjda timbeloppet i det fall tilläggschablonen totalt sett blir dyrare än det nuvarande förhöjda timbeloppet.

Utredningen bedömer också att timschablonen borde räknas på ett annat sätt än den görs i dag. Om regeringen gör samma bedömning och genomför motsvarande förändringar kommer det att påverka omsättningen i systemet för kostnadsutjämnningen mellan kommuner och staten. En anpassad nivå på timschablonen skulle innebära att kommuner får lägre kostnader för de 20 första timmarna. Minskningen skulle få större effekt för kommuner där en stor andel av invånarna beviljats assistansersättning. Eftersom minskningen i kostnader till Försäkringskassan sker för alla berörda kommuner bör det inte påverka relationen mellan kommuner som får ett utjämningsbidrag, respektive de som betalar en utjämningsavgift.

Eftersom utjämningsystemet för LSS-kostnader är mycket följ-samt mot kostnadsförändringar och därmed ge relativt stora fluktuationer mellan åren så bedöms ett genomförande av utredningens förslag inte ge så stora tillkommande effekter.

9.5 Konsekvenser för statliga myndigheter

Nedan behandlas konsekvenser av myndigheternas samverkan, Försäkringskassans administration och för domstolarna.

9.5.1 Myndighetssamverkan

Det finns i dag ett samarbete mellan vissa myndigheter (Polismyndigheten i respektive län, Skatteverket, Försäkringskassan m.fl.) kring fusk, missbruk och bedrägerier inom assistansersättningen. Vidare har Försäkringskassan och IVO inlett ett visst samarbete kring uppföljning och tillsyn av assistansanordnare. Andra gemensamma frågor berör t.ex. Arbetsmiljöverket och Skatteverket. Någon mer strukturerad samverkan som tar sikte på helheten förekommer dock inte, enligt vad utredningen har uppgift om. Ingen myndighet har ett mer övergripande ansvar.

Mot bakgrund av detta förordar utredningen mer systematisk och delvis formaliserad samverkan mellan de myndigheter och

organisationer som arbetar med frågor som anknyter till assistansersättning.

Bedömningen innebär mycket marginella resursmässiga konsekvenser för berörda myndigheter och bedöms klaras av inom ramen för befintliga anslagsnivåer.

9.5.2 Konsekvenser för Försäkringskassans administration

Utredningen bedömer att förslagen medför konsekvenser för Försäkringskassan som är den myndighet som prövar och fattar beslut om assistansersättning. Främst är det förslaget om en differentierad ersättning som får konsekvenser för administrationen.

Differentiering av ersättningen

Utredningen föreslår att den differentierade ersättningen ska träda i kraft den 1 januari 2015. Den nuvarande timschablonen ersätts då av grundschablonen, som således ska tillämpas för alla brukare som vid detta tillfälle har beviljats assistansersättning. Omvandlingen sker automatiskt i IT-systemet och förväntas inte medföra några administrativa kostnader för Försäkringskassan. Tilläggschablonen träder i kraft samtidigt men införs successivt, i takt med nya beslut om att bevilja assistansersättning och där behovet av tilläggschablon bedöms finnas. För de brukare som redan har assistansersättning kommer ändringen att ske i samband med den omprövning som ska göras sedan två år förflutit från senaste prövningen, alternativt att ändringen görs i samband med ansökan om fler timmar.

Den administrativa merkostnaden för att bedöma om tilläggschablonen ska beviljas utöver grundschablonen uppstår endast i samband med beslut om att bevilja assistansersättning. Försäkringskassan fattar årligen cirka 10 000 beslut, varav drygt 6 000 beslut avser ansökningsärenden⁹ och knappt 4 000 s.k. tvåårsomprövningar. Den genomsnittliga beviljandegraden bland alla dessa beslut har uppskattats till drygt 83 procent.¹⁰ Givet denna

⁹ Nyansökningar och ansökningar om fler timmar.

¹⁰ Utredningen har inte kunnat ta del av en exakt siffra varför denna uppgift har uppskattats.

uppskattning och cirka 20 minuter per ärende kan den totala merkostnaden beräknas till två årsanställda motsvarande omkring 700 000 kronor. Bland brukare som beviljats assistansersättning före 2015 och som anser sig ha rätt till en tilläggschablon kan vara benägna att få sin ersättningsnivå prövad av Försäkringskassan. Det kan medföra en viss anhopning av ansökningar där myndigheten ändå skulle ha beslutat om ersättningsnivån, men sannolikt vid en senare tidpunkt. För Försäkringskassan kan differentieringen därför innebära vissa ökade kostnader i ett initialt skede, alternativt längre handläggningstider.

För brukare som vid ikraftträdandet är 65 år eller äldre behöver schablonen ersättas med en grundschablon. Detta sker automatiskt i IT-systemet och förväntas inte medföra några administrativa kostnader för Försäkringskassan.

För brukare som beviljas tilläggschablon efter 1 januari 2015 och som sedan tidigare har beviljats förhöjt timbelopp på grund av höga ob-kostnader, kommer de särskilda skälen för det förhöjda timbeloppet att omprövas i samband med beviljandet av tilläggschablon. Den gruppen beräknas bestå av i dag av cirka 1 200 personer. Merkostnaden för att pröva om särskilda skäl för ett förhöjt tillbelopp fortfarande föreligger i samband med omprövningen blir marginell.

Utredningens förslag innebär sannolikt också att antalet ansökningar om förhöjt timbelopp kommer att minska till följd av att brukare i stället beviljas tilläggschablonen. Försäkringskassans administration av det förhöjda timbeloppet består i handläggningen av dels ansökan, dels de redovisade kostnaderna i samband med slutavräkningen. I dag ansöker cirka 1 250 brukare om förhöjt timbelopp årligen, varav nästan 1 000 brukare beviljas¹¹. Kostnaden för att handlägga ansökningar om förhöjt timbelopp uppgår i dag till cirka 700 000 kronor. Om ansökningarna minskar med 40 procent skulle det motsvara en minskning med 280 000 kronor.

Kostnaden för att handlägga kostnadsredovisningen i samband med slutavräkning för brukare med förhöjt timbelopp uppgår till cirka 450 000 kronor. Om antalet brukare som beviljas förhöjt timbelopp minskar med 40 procent skulle administrationen minska med 180 000 kronor.

¹¹ En stor del av dessa beslut är tidsbegränsade varför det kan vara möjligt för en och samma brukare att ansöka fler än en gång per år.

Försäkringskassan arbetar med att ta fram ett nytt IT-stöd för assistansersättning, som beräknas vara färdigt våren 2015. Utredningen förutsätter att Försäkringskassan kan betala ut och följa upp schablonerna i statistiksyfte i det nya IT-stödet. Utredningen bedömer att det befintliga IT-stödet klarar att betala ut de föreslagna schablonerna och att uppföljningen i statistiksyfte hanteras i särskild ordning.

Reglering av avtal mellan brukare och anordnare

Kravet på avtal gäller enbart de brukare som köper personlig assistans, motsvarande 97 procent av brukarna. Vid lagens ikraftträdande har dessa brukare redan gällande avtal, eftersom Försäkringskassan sedan 2003 har ställt krav på skriftliga avtal. Granskningen av avtalen för denna grupp kommer att ske efterhand, i takt med att avtalen upphör att gälla. För nybeviljade behöver Försäkringskassan kontrollera avtalets innehåll utifrån den föreslagna bestämmelsen, men regleringen av avtalet mellan brukare och anordnare bedöms inte innebära någon större förändring mot i dag. Utredningens förslag innebär förvisso att avtalet ska innehålla fler punkter än vad Försäkringskassan i dag kräver – samtidigt har myndigheten utarbetade rutiner för denna hantering. Förslaget kan således komma att belasta myndighetens administration marginellt i ett initialt skede.

Ersättning för kostnader vid ordinarie assistents sjukdom

För de brukare som köper personlig assistans innebär förslaget oförändrad administration för Försäkringskassan. För de brukare som är egna arbetsgivare innebär förslaget minskad administration. I dag jämföras tiden då assistenten får sjuklön av den egna arbetsgivaren med lämnad assistans. Det innebär att från den andra dagen i sjuklöneperioden använder brukaren således dubbelt så många timmar som normalt. Det medför att en handläggare måste studera tidrapporter extra noga för att kunna kompensera för de timmar som har jämförts med lämnad assistans. Denna handläggning upphör med utredningens förslag.

Arbetsledning av den egna assistansen

I dag finns ingen reglering som förbjuder att brukare tar emot lön för arbetsledning av sin egen assistans. Det är omöjligt att veta hur vanligt förekommande detta är, men utredningens bedömning är att förekomsten kommer att vara mycket begränsad. I och med att detta förbjuds i lag bedömer utredningen att det kommer att minska ytterligare. I de undantagsfall som det kommer till Försäkringskassans kännedom att det förekommer tvingas myndigheten dels att korrigera brukarens sjuklönegrundande inkomst, dels begära att beloppet ska betalas tillbaka till Försäkringskassan. Kostnadsminskningen är svår att uppskatta. Om det hanteras genom ett formellt återkrav blir kostnaden högre; om det sker genom kvittning blir kostnaden lägre.

Ändrad beräkning av ersättningsnivå

Försäkringskassan är den myndighet som årligen beräknar och till regeringen lämnar förslag om timschablonens storlek. Utredningen bedömer att beräkningsmetoden bör ses över och lämnar förslag på hur det lämpligen bör göras. Utredningen bedömer att ändringen kan hanteras inom ramen för de resurser som Försäkringskassan i dag lägger på att beräkna och skriva upp dagens schablon.

I det fall regeringen fattar beslut om att anpassa eller frysa schablonens nivå förväntas trycket på det förhöjda timbeloppet att öka. En succesiv anpassning alternativt en frysning av ersättningsnivån förväntas ge en gradvis ökning av antalet ansökningar om förhöjt timbelopp. En mer direkt anpassning av ersättningsnivån leder till att brukare som ansöker om förhöjt timbelopp ökar kraftigare i ett initialt skede. Den administrativa kostnaden för Försäkringskassan beräknas bli cirka 140 000 kronor vid en ökning om 20 procent.

Sammanfattning

En översiktlig och försiktig bedömning av de administrativa konsekvenserna för Försäkringskassan utmynnar i en ökad kostnad med 400 000–500 000 kronor per år, vilket är en mycket marginell förändring sett till Försäkringskassans totala anslag.

9.5.3 Konsekvenser för domstolarna

Utredningen bedömer att förslagen kan medföra vissa konsekvenser för domstolarna.

Differentiering av ersättningen

Tilläggschablonen ska endast beviljas om andelen timmar som är förlagd under nätter och helger överstiger det gränsvärde som sätts. Det rör sig således inte om en skälighetsbedömning utan om ett fastställande av andelen timmar förlagd på nätter och helger i förhållande till det totala antalet beviljade timmar. Det är svårt att bedöma omfattningen av antalet personer som kommer att överklaga Försäkringskassans beslut. Därför görs vissa antaganden i samband med följande beräkningar. Baserat på de tre alternativ till differentiering som redovisats i avsnitt 9.4.1. skulle i genomsnitt cirka 22 procent av brukarna ha högre ob-kostnader än det som ersätts genom grundschablonen. Eftersom utredningen uppskattar att Försäkringskassan beviljar cirka 8 300 beslut om året skulle det innebära att cirka 1 900 brukare varje år får ett beslut som kan uppfattas som orättvist. Om en tredjedel av dessa begär omprövning skulle det motsvara cirka 630 beslut. En försiktig bedömning är att 50–100 brukare kan komma att överklaga till förvaltningsdomstol. Detta är en mycket marginell ökning sett till förvaltningsdomstolarnas totala ärendemängd.

Reglering av avtal mellan brukare och anordnare

Förslaget att det ska finnas skriftliga avtal mellan brukare och anordnare samt att avtalet ska innehålla vissa minimikrav bedöms inte medföra några ökade kostnader för domstolarna. Redan i dag finns krav på skriftliga avtal mellan parterna.

Ersättning för kostnader vid ordinarie assistents sjukdom

Förslaget om att kostnaden för sjuklön ska föras in som en kostnadspost i timersättningen bedöms inte beröra domstolarna. Förslaget innebär bland annat att anordnaren ska tillgodose behovet av en vikarie. Om anordnaren eller den brukare som är egen arbets-

givare inte kan tillgodose behovet av en vikare så kan de vända sig till kommunen för att köpa personlig assistans, och därigenom tillgodose detta behov. I undantagsfall kan det uppstå en tvist om vem som ska betala för vikarien. Utredningen bedömer det dock som högst ovanligt.

Arbetsledning av den egna assistansen

Utredningen bedömer inte att förslaget påverkar domstolarna.

Ändrad beräkning av ersättnings nivå

Utredningen bedömer inte att den ändrade beräkningen för assistansersättningen påverkar domstolarna.

9.6 Konsekvenser för företagen

I det följande redogörs för generella konsekvenser för företagen, i detta fall privata anordnare av personlig assistans. De företag (till exempel aktiebolag och brukarkooperativ i form av ekonomiska föreningar) som verkar på assistansområdet har beskrivits av Utredningen för assistansersättnings kostnader (SOU 2013:6) och av ISF.

En samkörning av uppgifter från Socialstyrelsens¹² tillståndregister och Skatteverkets databaser som Utredningen för assistansersättnings kostnader lät göra visade att branschen domineras av många små företag med få anställda och några stora aktörer med många anställda (se tabell 9.2).

En liknande bild har presenterats av ISF (Rapport 2012:12 *Assistansmarknaden*). År 2010 hade 11 anordnare tillsammans 3 398 brukare, vilket motsvarar drygt 40 procent av de brukare som anlitar ett företag med fler än en brukare. Några brukarkooperativ fanns med bland de största privata anordnarna.

¹² Socialstyrelsen var då dessa uppgifter togs fram den tillståndsgivande myndigheten för personlig assistans.

Tabell 9.2 Antal assistansföretag efter antal anställda

Antal anställda	Antal företag	Totalt antal anställda
1–9	458	1 746
10–24	134	2 054
25–99	154	7 884
100–499	80	17 792
500 eller fler	24	48 739

Källa: Socialstyrelsen och Skatteverket, Utredningen för assistansersättningens kostnader.

9.6.1 Stora och medelstora företag

Differentiering av ersättningen

Utredningen föreslår att ersättningen delas upp i två schabloner, en grundschablon för samtliga brukare och en tilläggschablon som därutöver ges till brukare med stor del av assistanstiden förlagd på nätter och helger. Genom omfördelningen får brukare och anordnare som har högre kostnader för assistans på obekvämt arbetstid bättre möjlighet att få kostnadstäckning utan att behöva ansöka om förhöjt timbelopp.

Stora och medelstora företag, som har många brukare med olika typer av behov påverkas sannolikt inte i någon större grad av förslaget eftersom utredningen föreslår att differentieringen totalt sett ska vara kostnadsneutral i förhållande till ett system med bara en schablon.

Reglering av avtal mellan brukare och anordnare

Utredningen föreslår att det införs ett krav på skriftliga avtal mellan brukaren och anordnaren. Det skriftliga avtalet, som enligt förslaget även ska innehålla vissa minimikrav, blir en förutsättning för att assistansersättning ska betalas ut. Försäkringskassan ställer redan i dag krav på ett avtal för att utbetala ersättningen men det finns ingen reglering avseende förhållandet mellan brukaren och anordnaren eller krav på avtalets innehåll.

Många företag har redan i dag utvecklat avtal som i många fall innehåller en del av punkterna ovan, som är betrakta som miniminivåer. Det är emellertid svårt att bedöma de samlade effekterna av förslaget eftersom det inte finns detaljerade kunskaper om före-

komst av och innehåll i de nuvarande avtalen. För den del av de större företagen som redan har utvecklade avtal med brukarna kommer förslaget att endast ha en marginell påverkan.

Ersättning för kostnader vid ordinarie assistents sjukdom

Utredningens förslag att inkludera ersättningen för sjuklön i timschablonen leder till mindre administration för företagen, oavsett verksamhetens storlek. Den administration som företaget har som arbetsgivare gentemot den assistent som är sjuk, dvs. att betala dennes sjuklön, kvarstår. Momentet att redovisa till och fakturera kommunen försvinner för de företag som tillämpat denna möjlighet i dag. Den minskade administrationen för sjuklön förväntas minska proportionerligt med antalet anställda. Utredningens förslag om sjuklönekostnaderna ger samtliga arbetsgivare ett ökat ansvar, och därtill incitament, att värna en god arbetsmiljö. Företag som kan främja en god arbetsmiljö där den korta sjukfrånvaron understiger genomsnittet, och det som avsätts i schablonen, kan på så sätt skapa en marginal.

Stora och medelstora företag påverkas sannolikt i minst grad av förslaget. Utifrån de samtal utredningen haft med representanter för kommuner och anordnare bedömer utredningen att det framför allt är stora och medelstora företag som har utarbetade rutiner för sjuklönehandlingen gentemot kommunen. Dessutom har dessa företag i allmänhet en väl fungerande rutin för att tillhandahålla en vikarie vid ordinarie assistents frånvaro. Därför förväntas den administrativa besparingen per anställd bli lägre jämfört med små företag.

Dessa företag bedöms dessutom ha goda möjligheter att ha sådan ekonomisk buffert som krävs för att klara sådana utgifter.

Det bör också framhållas att det inte i någon annan bransch är möjligt att få ekonomisk kompensation för dessa kostnader.

Arbetsledning av den egna assistansen

Förslaget innebär att brukaren inte ska kunna ta emot lön från företaget för administrativt arbete i förhållande till den egna assistansen. Valet av företag som anordnare kommer därigenom inte styras av möjligheten till egen inkomstförstärkning. Förslaget

innebär även att brukaren inte riskerar att hamna i ekonomisk beroendeställning till anordnaren.

Förekomsten av att företaget betalar lön för administrativt arbete i förhållande till den egna assistansen snedvrider konkurrensen mellan företag som verkar på assistansens område. Förslaget kommer att åtgärda detta.

Ändrad beräkning av ersättningens nivå

Utredningen bedömer att den tillämpade modellen för uppräknings har lett till assistansersättningen bestämts till en för hög nivå, men utredningen lägger inget förslag i denna del.

Företag har sannolikt anpassat sin verksamhet efter dagens nivå på ersättningen. En anpassning av nivån skulle ställa krav på företagen att anpassa sina kostnader. Eftersom kostnaderna varierar kraftigt mellan olika utförare, och det är svårt att se systematiken i variationerna, kommer konsekvenserna att kunna bli olika för olika utförare beroende på vilka marginaler man har i dag. Man kan också hävda att schablonens utveckling de senaste åren har skapat utrymme för ökade marginaler hos företagen vilka kan behöva minskas i motsvarande mån. Självklart finns dock stora variationer mellan olika företag i detta avseende.

9.6.2 Små företag och egna arbetsgivare

Differentiering av ersättningen

Företagen har sannolikt anpassat verksamheten till den rådande utformningen av ersättningen som en schablon och kan vara mer eller mindre känsliga för en differentiering av ersättningen för att bättre anpassa den till faktiska kostnader för att anordna assistans.

Små företag kan påverkas väldigt olika, beroende på om företagets brukare har stora behov av assistans på nätter och helger eller ej. Vissa företag kan få svårare att hantera sina åtaganden mot brukarna om ersättningen anpassas nedåt.

Små företag som i dag har brukare med kostsam assistans på grund av stora behov av assistans på obekvämt arbetstid kommer att få bättre kostnadstäckning genom förslaget att införa en tilläggs-schablon för ob-kostnader.

Reglering av avtal mellan brukare och anordnare

Utredningen föreslår att det införs ett krav på skriftliga avtal mellan brukaren och anordnaren. Det skriftliga avtalet, som enligt förslaget även ska innehålla vissa minimikrav, blir en förutsättning för att assistansersättning ska betalas ut. Försäkringskassan ställer redan i dag krav på ett avtal för att utbetala ersättningen men det finns ingen reglering avseende förhållandet mellan brukaren och anordnaren eller krav på avtalets innehåll.

Regleringen av avtalen mellan brukare och anordnare kan få konsekvenser i form av ökade kostnader för mindre företag, ifall dessa inte har någon utvecklad modell för avtal med brukarna. Detta rör sig om en initial administrativ kostnad. Det finns inga detaljerade kunskaper om små företags förutsättningar att utveckla sina avtal.

IfA erbjuder en avtalsmall som mindre företag har möjlighet att använda sig av och anpassa efter den egna verksamheten.

Ersättning för kostnader vid ordinarie assistents sjukdom

Förslaget innebär minskad administration för företagen. Momentet att redovisa till och fakturera kommunen för kostnaden som uppkommer försvinner för de företag som tillämpat denna möjlighet i dag. Den minskade administrationen för sjuklön förväntas minska proportionerligt med antalet anställda. Utredningens förslag om sjuklönekostnaderna ger samtliga arbetsgivare ett ökat ansvar, och därtill incitament, att värna en god arbetsmiljö. Företag som kan främja en god arbetsmiljö där den korta sjukfrånvaron understiger genomsnittet, och det som avsätts i schablonen, kan på så sätt skapa en marginal.

Små företag och brukare som är egna arbetsgivare kan få svårare att hantera den föreslagna modellen för sjuklön vid ordinarie assistents sjukfrånvaro eftersom marginalerna kan vara mindre och sårbarheten större för ett litet än ett större företag. Denna situation uppstår t.ex. för de brukare som valt att sköta sin egen assistans genom ett eget företag. Dessa företag verkar inte på den öppna marknaden, företaget drivs av brukaren eller en anhörig för att anordna den egna assistansen. Enligt en rapport från ISF fanns i

maj 2011 442 företag med 1 brukare kopplade till verksamheten.¹³ Enligt samma rapport fanns 238 företag med högst 10 brukare.

En fråga gäller också om små företag inom denna bransch ska hanteras på ett annat sätt än små företag inom andra branscher. Dessutom finns för arbetsgivare ett generellt högkostnadsskydd mot höga sjuklönekostnader. Arbetsgivare som under ett kalenderår har kostnader för sjuklön som överstiger två och en halv gånger den beräknade genomsnittliga årliga sjuklönekostnaden för samtliga arbetsgivare kan få ersättning från Försäkringskassan (17 § lagen (1991:1047) om sjuklön). Innan det generella högkostnadsskyddet infördes fanns en bestämmelse om skydd för mindre arbetsgivare. Det togs dock bort eftersom det ansågs strida mot EU:s statsstödsregler. Detta framgår av Försäkringskassans vägledning om sjuklön.

Arbetsledning av den egna assistansen

Förslaget innebär att brukaren inte ska kunna ta emot lön från företaget för administrativt arbete i förhållande till den egna assistansen. Valet av företag som anordnare kommer därigenom inte styras av möjligheten till egen inkomstförstärkning. Förslaget innebär även att brukaren inte riskerar att hamna i ekonomisk beroendeställning till anordnaren.

Förekomsten av att företaget betalar lön för administrativt arbete i förhållande till den egna assistansen snedvrider konkurrensen mellan företag som verkar på assistansens område. En konsekvens av förslaget är att denna snedvridning åtgärdas.

Ändrad beräkning av ersättningens nivå

Utredningen gör bedömningen att den tillämpade modellen för uppräkningsnivå har lett till assistansersättningens bestämts till en för hög nivå. Utredningen lämnar dock inte något förslag i denna del.

Företag har sannolikt anpassat sin verksamhet efter dagens nivå på ersättningen. En anpassning av nivån skulle ställa krav på företagen att anpassa sina kostnader. Eftersom kostnaderna varierar kraftigt mellan olika utförare, och det är svårt att se systematiken i

¹³ ISF (2012) *Assistansmarknaden* – En analys av timschablonen. s. 36.

variationerna, kommer konsekvenserna att kunna bli olika för olika utförare beroende på vilka marginaler man har i dag. Små företag och egna arbetsgivare kan dock vara mer känsliga för frysningar respektive anpassningar nedåt av ersättningsnivå.

9.7 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Utredningen har haft i uppdrag att se över ersättningen för assistansersättning. Förslagen innebär inga förändringar i ansvarsfördelningen mellan stat och kommuner och bedöms inte heller ha några effekter för den kommunala självstyrelsen.

9.8 Konsekvenser för brottslighet och brottsförebyggande arbete

Utredningen bedömer inte att förslagen innebär några kostnads- mässiga konsekvenser för det befintliga brottsförebyggande arbetet. I den mån ersättningsnivå eller bristande träffsäkerhet bidrar till brottslighet med assistansersättning kommer förslagen att få positiva konsekvenser. Det är dock mycket svårt att bedöma i vilken betydelse dessa delar av ersättningen har för brottsligheten.

9.9 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Utredningen bedömer inte att förslagen innebär några konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar i landet.

9.10 Konsekvenser för personlig integritet

Utredningen bedömer att förslagen inte innebär några konsekvenser för den personliga integriteten.

9.11 Övriga konsekvenser

Utredningen bedömer inte att förslagen medför några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män, för de integrationspolitiska målen eller för miljön.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om ändringar i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

9 e §

Nuvarande 9 e § byter beteckning till 9 f §. I 9 e § förs in en ny bestämmelse om avtal mellan den som har beviljats ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för personlig assistans enligt 9 § 2 och den anordnare av personlig assistans som ska tillhandahålla assistansen.

Enligt bestämmelsen ställs krav på dels att det ska finnas ett skriftligt avtal mellan parterna i fråga, dels att avtalet ska innehålla vissa punkter. Kravet att avtalet ska innehålla vissa punkter ska uppfattas som minimikrav på vilka frågor ett sådant avtal som avses i bestämmelsen ska regleras. Kommunen kan inte med stöd av bestämmelsen värdera innehållet eller kvaliteten i avtalet, utan ges endast en möjlighet att bedöma att punkterna finns med och att avtalet är skriftligt.

Om ett avtal enligt bestämmelsen inte finns, anses ersättningen för assistans till anordnaren inte utgöra kostnad för personlig assistans enligt 9 § 2 och berättigar följaktligen inte till sådant ekonomiskt stöd som är i fråga.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015. För funktionshindrade som vid ikraftträdandet har gällande avtal med anordnare

av personlig assistans gäller föreskrifterna när avtalet upphör att gälla.

10.2 Förslaget till lag om ändringar i socialförsäkringsbalken

51 kap.

11 §

I första stycket förs in att den assistansersättning som lämnas utgår från två schabloner per timme, ett grundschablonbelopp för löne- och lönebikostnader och övriga kostnader samt ett tilläggschablonbelopp för lönekostnader vid stora behov av assistans under nätter och helger. Med löne- och lönebikostnader avses de löne- och lönebikostnader som en anordnare av personlig assistans, eller en försäkrad som är egen arbetsgivare, har för sina anställda assistenter, inklusive eventuella kostnader i samband med ordinarie assistents sjukdom. Med övriga kostnader avses assistansomkostnader, administrationskostnader, personalomkostnader samt kostnader för de personliga assistenternas utbildning och arbetsmiljö. Se även författningsförslag avseende 5 och 5 a §§ förordningen (1993:1091) om assistansersättning.

Grundschablonen innefattar kostnader för viss assistans under nätter och helger, under så kallad obekvämt arbetstid, men täcker inte all assistans på sådan tid för alla personer som är berättigade assistansersättning. När den försäkrade har stora behov av assistans under nätter och helger kan en tilläggschablon beviljas. Med stora behov avses att i genomsnitt minst 50 procent av den totala tiden för personlig assistans är förlagd under nätter och helger.

Enligt andra stycket kan ett högre belopp än det årliga grundschablonbeloppet beviljas om det finns särskilda skäl. Om den försäkrade är i behov av särskilt kvalificerade assistenter, assistenter som behöver särskild utbildning eller dylikt kan det i undantagsfall förekomma att den fastställda grundschablonen är otillräcklig och ett högre belopp kan därför beviljas. Samma sak kan gälla t.ex. om den försäkrade inte själv kan samordna assistenterna och leda det dagliga arbetet. Om den försäkrade i princip uteslutande har behov av att ha sin personliga assistans förlagd under nätter och under helger kan ett högre belopp beviljas även av den orsaken.

Som utgångspunkt för bedömningen av den försäkrades behov av personlig assistans under nätter och helger gäller att all dygnsvila normalt sett sker på natten. Endast i undantagsfall, t.ex. om den försäkrade har en funktionsnedsättning eller ett arbete som medför att dygnsvilan sker under en annan tidpunkt än under natten, kan något annat gälla.

16 a §

Nuvarande 16 a § byter beteckning till 16 c §. I 16 a § förs in en bestämmelse om avtal mellan den försäkrade som köper personlig assistans och den anordnare av personlig assistans som ska tillhandahålla den personliga assistansen.

Enligt bestämmelsen ställs krav på skriftligt avtal som reglerar vissa specifika frågor motsvarande kraven förs in i 9 e § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Se vidare kommentarer till den paragrafen i tillämpliga delar. Vad som där anges om kommunen avser Försäkringskassan när det gäller assistansersättning.

Om ett avtal enligt bestämmelsen inte finns, betalas assistansersättning för assistans som tillhandahålls av anordnaren i fråga inte ut.

16 b §

Paragrafen är ny och reglerar effekten om en försäkrad som köper personlig assistans tar emot ersättning från anordnare av personlig assistans för administrativt arbete i förhållande till den egna personliga assistansen, alternativt varor eller tjänster som har till syfte att motsvara sådan ersättning. Ersättningen, eller värdet av varan eller tjänsten som motsvarar ersättningen, ska varken anses ha tagits emot som ersättning för arbete eller ha använts för köp av personlig assistans. I och med att ersättningen inte ska anses ha använts för köp av personlig assistans ska den betalas tillbaka i enlighet med 51 kap. 20 § socialförsäkringsbalken. I och med att ersättningen inte ska betraktas som ersättning för arbete ska inte några arbetsgivaravgifter eller skatter betalas för ersättningen och ersättningen kan inte heller användas i underlaget för beräkning av sjukpenningsgrundande eller pensionsgrundande inkomst.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.
2. De nya föreskrifterna i 11 § om en grundschablon och en tilläggschablon träder i kraft den 1 januari 2015. För en försäkrad som vid ikraftträdandet har assistansersättning ersätts schablonen av grundschablonen. För en försäkrad som vid ikraftträdandet har assistansersättning och som uppfyller villkoren för tilläggschablonen beviljas den först i samband med nytt beslut om att bevilja assistansersättning.
3. För en försäkrad som vid ikraftträdandet av de nya föreskrifterna i 16 a § har gällande avtal med anordnare av personlig assistans gäller föreskrifterna när avtalet upphör att gälla.

Särskilt yttrande

Av experten Pelle Kölhed

När LSS infördes, var det en rättighetsreform som innebar att personer med omfattande funktionsnedsättningar skulle kunna leva ett självständigt liv i likhet med andra medborgare. Assistansersättningens utformning påverkar möjligheten att leva ett självständigt liv. Nivån på ersättningen är direkt avgörande för detta.

Jag delar utredningens inställning att en i huvudsak schabloniserat ersättning bör finnas kvar för att möjliggöra en individuell flexibilitet i användningen av ersättningen samt att de assistansberättigades inflytande ska stärkas. Vissa beräkningar som presenteras i utredningen förevisar dock att grundschablonen borde vara 22 kronor lägre per timme än den är i dag. En sänkning till den nivån, oavsett om det sker direkt eller genom att ersättningen inte höjs över tid, kommer att påverka kvalitén i den personliga assistansen negativt. Detta i strid mot intentionerna med LSS och i strid med utredningens direktiv när det gäller att säkerställa kvalitén. Detsamma gäller även om man skulle få tilläggschablon för OB och/eller förhöjd ersättning, eftersom dessa inte kommer kunna täcka kostnaderna till fullo. Dessvärre avvisar inte utredningen en sänkning av schablonen.

Om den förhöjda ersättningen även i fortsättningen ska vara högst 12 % av en sänkt grundschablon, innebär det en reell minskning i kronor och ören. Det finns i dag en inte obetydlig grupp assistansanvändare som har av Försäkringskassan bedömda och detaljredovisade kostnader som uppgår till (eller överstiger) den nuvarande högsta ersättningsnivån på 314 kronor per timme. En sänkning av ersättningen utan motsvarande förändring av procenttalet skulle drabba denna grupp mycket hårt. Om utredningen

menar allvar med att inte ta bort möjligheterna för dem med största behoven att få sina behov tillgodosedda, kan den högsta möjliga nivån på ersättningen inte sänkas.

Den samlande funktionshindersrörelsen är överens om att OB-kostnaderna är det som inverkar mest på snedfördelningen i dagens system med en enhetlig schablon. Att differentiera schablonen utifrån denna kostnad är därför i grunden en god idé. För att förslaget ska kunna genomföras krävs dock dels att grundnivån inte sänks avsevärt, dels att det införs ytterligare skäl för att få förhöjd ersättning för den grupp assistansanvändare som är aktiva och reser och/eller arbetar. Förslaget skulle annars helt kullkasta denna grupps möjligheter att leva som andra.

Utredningens förslag att inkludera sjuklönekostnader i schablonen kan tyckas vara en administrativ förenkling, vilket det är för större arbetsgivare, men innebär samtidigt en högkostnadsrisk för mindre arbetsgivare och egenanordnare som inte har möjlighet att bygga upp en ekonomisk buffert.

Det är angeläget att de närmare 100 000 personer som arbetar som personliga assistenter har goda arbetsvillkor och en tydlig yrkesroll. Att sänka assistansersättningen så drastiskt som de beräkningar som presenteras i utredningen visar, skulle väsentligt försvåra för alla seriösa arbetsgivare. Det skulle försämra möjligheten att rekrytera assistenter i konkurrens med andra kvalificerade serviceyrken på arbetsmarknaden. Det skulle minska möjligheten för assistenter att förkovra sig och utvecklas i sitt yrke. Det måste vara möjligt att erbjuda löner som innebär att assistentjobbet inte blir ett genomgångsyrke på vägen till ett annat jobb. Då krävs en lön som man kan leva på. En otillräcklig ersättning raserar syftet med LSS – att även personer med omfattande funktionsnedsättningar ska kunna leva som andra, med en service i det dagliga livet som går att lita på.

Sedan Försäkringskassans riktlinje kom, att 87 % av ersättningen ska gå till löner och 13 % till övriga kostnader, har en rad förändringar skett inom den personliga assistansen. Bland annat större krav på kvalitetssäkring och utbildning, vilket i sig är positivt. Samtidigt har administrationsbördan för assistansanordnare ökat när fler regleringar har införts. Det innebär i praktiken att kostnaderna för administrationen ökar. Assistansanvändares möjligheter till delaktighet i samhällslivet har också ökat. Det finns i dag större möjligheter till aktiviteter, arbeten och resor genom bättre anpassningar och hjälpmedel. Detta är en positiv utveckling och fullt i

linje med intentionerna av LSS, men samtidigt innebär detta också ökade assistansomkostnader. Den naturliga slutsatsen blir därför, att om assistansberättigade ska kunna leva ett liv som andra, kräver det att övriga kostnader får en större del av den totala ersättningen än tidigare.

Den lönestatistik som används är ett snitt över riket och den är svår att uttyda. Det finns enskilda assistansanvändare som i dag har löne- och lönebikostnader på närmare 90 % i stället för de 87 % som Försäkringskassan har i sina riktlinjer. Detta på grund av att de bor i en storstadsregion och har låg personalomsättning. Att rekrytera bra personliga assistenter är svårt och många assistansanvändares önskan är att de stannar under lång tid. Grundscheman måste därför vara tillräckligt hög för att ge ekonomiskt utrymme att premiera den kunskap och den erfarenhet dessa personliga assistenter har, annars kommer kvalitén definitivt att försämrats.

Ifall en korrigerings nedåt av assistansersättningen på över 20 kronor i timmen görs som beräkningarna i underlaget stipulerar, innebär det att seriösa utförare som i dag saknar vinstmarginal tvingas sänka kvalitén. Det kan innebära lägre löner, sämre villkor och färre utbildningar för anställda, vilket i sin tur gör det svårare att rekrytera långsiktigt. Assistentlönerna kommer också att ligga lägre än för motsvarande yrken på arbetsmarknaden. Följden för den assistansberättigade blir ett mindre utrymme för assistansomkostnader vid ett aktivt liv. Vi ser en överhängande risk för att egenanordnare och mindre utförare slås ut med bara stora aktörer kvar. Det ger en utveckling som avviker från intentionen med LSS.

Utredningen föreslår också att den årliga justeringen av scheman i framtiden ska föreslås av Försäkringskassan. Det är viktigt att representanter för assistansberättigade är involverade i en så viktig process, detta i enlighet med konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, artikel 4:3. I konventionen fastslås tydligt att det är statens ansvar att samråda med och aktivt involvera personer med funktionsnedsättning, genom de organisationer som företräder dem, i beslutsfattande processer som berör dem.

I samma konvention, artikel 19, stadgas rätten att leva självständigt och delta i samhället samt ge möjlighet att leva som andra. Jag saknar en konsekvensanalys av utredningens förslag i förhållande till konventionen. En konsekvensanalys får inte enbart domineras av budgeteffekter, arbetsgivarkonsekvenser och effekten för olika myndigheter.

Sammantaget menar jag att de negativa konsekvenserna av utredningen överväger. Eftersom utredningen inte tydligt avvisar en sänkning av schablonen, är det min uppfattning att förslaget till ny schablonersättning inte bör genomföras.

Litteraturförteckning

Offentligt tryck

- Prop. 1992/93:159 *Om stöd och service till vissa funktionshindrade*
Prop. 1996/97:146 *Vissa frågor om personlig assistans*
Prop. 1996/97:150 *1997 års ekonomiska vårproposition*
Prop. 2007/08:61 *Kostnader för personlig assistans*
Prop. 2012/13:1, *Budgetproposition för 2013, utgiftsområde 9*
SOU 1992:52 *Ett samhälle för alla*
SOU 1995:126 *Kostnader för den statliga assistansersättningen*
SOU 2005:100 *På den assistansberättigades uppdrag*
SOU 2007:73 *Kostnader för personlig assistans. Skärpta regler för utbetalning, användning och återbetalning av assistansersättning*
SOU 2008:77 *Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning*
SOU 2011:40 *Månadsuppgifter – snabbt och enkelt*
SOU 2012:6 *Fusk och felaktigheter med personlig assistans*

Myndighetsrapporter etc.

- Arbetsmiljöverket 2009, *Vård och omsorg i ordinärt boende – särskilt tillsynsområde*
Försäkringskassan *Differentierad timschablon i lag (1993:389) om assistansersättning*
Försäkringskassans vägledning 2003:6 om assistansersättning version 12
Grant Thornton (2013) *Den privata vård- och omsorgsmarknaden ur ett finansiellt perspektiv*

- Inspektionen för socialförsäkringen Rapport 2012:12 *Assistansmarknaden. En analys av timschablonen*
- Inspektionen för socialförsäkringen Rapport 2012:13 *Tvåårsomprövningar av assistansersättning*
- Inspektionen för vård och omsorg (2014) *Personlig assistans för barn. Tillsyn av enskilda assistansanordnare*
- Riksrevisionen (2004:7) *Personlig assistans till funktionshindrade*
- Riksförsäkringsverkets föreskrifter 1993:24
- Riksförsäkringsverket (2004) *Uppdrag att se över regleringen av timbeloppet för den statliga assistansersättningen*
- Santerre R. E. & Neun S. P. (2010) *Health Economics: Theories, insights, and industry studies*
- SCB (2010) *Lönstrukturstatistik för hela ekonomin 2010*
- SKL (2009) *Val av ersättningsmodell och beräkning av ersättningsnivå*
- SNS (2012) *Konkurrensens konsekvenser*
- SNS (2013) *Välfärdstjänster i privat regi: framväxt och drivkrafter*
- Socialstyrelsen (2007) *Personlig assistans som yrke*
- Socialstyrelsen (2008) *Personlig assistans enligt LASS ur ett samhällsekonomiskt perspektiv*
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete
- Socialstyrelsen (2013) *Tillsynsrapport 2013, hälso- och sjukvård och socialtjänst*
- Socialstyrelsen (2013) *Barn med personlig assistans. Möjligheter till utveckling, självständighet och delaktighet*

Kommittédirektiv 2013:34

Översyn av ersättningen för personlig assistans

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 uppdragats 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 utförarens 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 funktionsnedläggningens 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 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 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 besparings-effekt som det förslag kommittén förordat. 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 ersättningssystem för assistansersättning som bättre motsvarar faktiska kostnader för att utföra personlig assistans. Åtgärden är nödvändig därför att företag å ena sidan och kommuner och brukarkooperativ 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 betänk-

ande 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 uppdragets 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 bedrivas 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 utförarens 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 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 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)

Utredningens kartläggningar

Utredningen har genomfört några olika kartläggningar för att beskriva och analysera kostnaderna för att personlig assistans. Resultaten av dessa kartläggningar redovisas i betänkandet, huvuddelen i kapitel 7. I det följande beskrivs hur respektive kartläggning har genomförts.

Redovisade kostnader för brukare med förhöjt timbelopp och egna arbetsgivare

Brukare som är egna arbetsgivare och brukare som beviljats förhöjt timbelopp ska redovisa och få sina kostnader godkända av Försäkringskassan för varje avräkningsperiod, oftast var sjätte månad. På uppdrag av utredningen bidrog Försäkringskassans samtliga Lokala Försäkringscenter (LFC) med att kartlägga dessa kostnadsredovisningar. Varje kostnadspost, dvs. lönekostnader, OB-kostnader osv., redovisades för varje brukare, både det som yrkats och det som Försäkringskassan sedan godkände. Kartläggningen gjordes på alla kostnadsredovisningar som slutavräknades under juli månad 2013. Kartläggningen resulterade i totalt drygt 300 ärenden, varav 243 ärenden om förhöjt timbelopp och 60 ärenden gällande egna arbetsgivare och. Av dessa 60 gick det av olika anledningar bara att använda 51 stycken för analysen.

Anordnares kostnader för att utföra personlig assistans

Utredningen har försökt kartlägga olika anordnares kostnader för att utföra personlig assistans för ett antal utvalda brukartyper (typfall). En elektronisk enkät skickades till ett urval av anordnare; kommuner, brukarkooperativ och privata företag. Deltagandet i

undersökningen var frivilligt och avsåg kostnader som respektive utförare hade 2012. En referensgrupp med representanter för arbetsgivarorganisationerna (SKL, KFO och Vårdföretagarna) knöts till undersökningen. De tre arbetsgivareorganisationerna gjorde, utifrån utredningens riktlinjer, ett urval bland anordnare som skulle bjudas in att delta i undersökningen. Referensgruppen fungerade sedan som en länk mellan de utvalda anordnarna och utredningen för att behålla anordnarnas anonymitet. Gruppen bistod också utredningen med värdefull kunskap och konstruktiva synpunkter vid utformningen av enkäten och tolkningen av resultaten.

Syftet med kartläggningen var att undersöka om det finns skillnader mellan olika brukartyper och olika anordnare när det gäller de olika kostnadsslag som ingår i assistansersättning. Kartläggningen avsåg dels anordnarens totala assistansverksamhet och dels kostnader som gällde enskilda brukare av några av utredningen beskrivna typfall. Typfallen valdes ut för att representera brukare med olika omfattning av assistans (ett grovt mått på grad av behov). Varje anordnare ombads fylla i uppgifter för minst en, men gärna fler, brukare i varje typfallsgrupp. För en mer omfattande redogörelse för kartläggningen, se bilaga 2. En del mindre utförare som ville besvara undersökningen kunde inte göra det eftersom de saknade brukare med de karaktäristika som utredningen hade definierat på förhand.

För att kvalitetssäkra de lämnade uppgifterna i enkäten genomförde revisionsbyrån PWC en fördjupad granskning av nio av de anordnare som deltog i undersökningen.

De typfall som utredningen konstruerade består av brukare med förhållandevis många assistanstimmar per vecka. Nedan beskrivs typfallen i kartläggningen.

1. **Barn eller ungdom** som går i skolan på vardagar (ingen assistansersättning utgår för den tiden).
2. **Vuxen** som går på daglig verksamhet på vardagar (ingen assistansersättning utgår för den tiden).
3. **Vuxen**, med mellan 100 och 130 beviljade assistanstimmar per vecka.
4. **Vuxen** med cirka 168 assistanstimmar per vecka (helst någon med assistans dygnet runt).

5. **Vuxen** med minst 200 assistanstimmar per vecka.
6. **Vuxen** mellan 130 och 160 assistanstimmar per vecka.

Typfallen representerar grupper som har relativt många assistanstimmar. Det finns t.ex. fler än 6 000 brukare som har färre än 100 assistanstimmar per vecka men dessa ingår inte i undersökningen. De brukare som ingår i kartläggningen har därmed sannolikt större behov av t.ex. assistans på ob-tid, som är dyrare, jämfört med genomsnittet och sannolikt mer komplexa behov eftersom många har assistansbehov dygnet runt och i vissa fall av flera assistenter samtidigt.

Detta innebär att kartläggningens resultat inte i någon större utsträckning medger slutsatser om vad det kostar att anordna personlig assistans i allmänhet, utan snarare om hur kostnaderna fördelar sig mellan kostnadsslagen och för vilka kostnadsslag det är möjligt att se skillnader mellan brukartyper och typer av anordnare.

Svarsfrekvensen blev låg. Av de utvalda anordnarna, som motsvarade ungefär 10 procent av respektive anordnarkollektivs medlemmar, svarade 42 procent av kommunerna, 52 procent av de privata företagen och 27 procent av brukarkooperativen. Det antal brukare som sammantaget redovisades i kartläggningen uppgick till 108 stycken, med en relativ jämn fördelning mellan de olika brukartyperna.

Det visade sig t.ex. att endast 36 (33 procent) av de 108 brukarna hade kostnader som var lägre eller lika stora som schablonen, vilket knappast är rimligt. En viss del av detta kan förklaras av att vissa utförare redovisar sina overhead-kostnader på annat sätt än det som utredningen efterfrågade. Mot bakgrund av detta bör detaljuppgifterna om nivå för olika kostnadskomponenter användas med försiktighet.

Utredningens bedömning är att underlaget, trots begränsningarna som beskrivs ovan, ändå ger en rimlig bild av kostnads-mönstret för att anordna personlig assistans. Samma bedömning har gjorts av referensgruppen.

Kartläggning av kommunernas ersättning för skäligen kostnader för personlig assistans enligt LSS

Utredningen har kontaktat ett flertal kommuner som valt att ersätta privata anordnare av personlig assistans enligt LSS med ett lägre belopp än assistansersättningens timbelopp. Kommuner har ingen skyldighet att ersätta varje lämnad assistanstimme med den statliga timschablonen för assistansersättning. Kommuner ska ersätta privata utförare av personlig assistans enligt LSS med skäligen kostnader för att utföra insatsen. Insatsen personlig assistans är densamma oavsett om den ges enligt SFB eller LSS. Däremot är det rimligt att anta att brukare som får personlig assistans genom SFB generellt beviljas fler timmar. För år 2012 beviljades i genomsnitt 37 assistanstimmar per vecka enligt LSS, vilket kan jämföras med cirka 118 timmar per vecka för brukare som beviljas assistansersättning.¹ Kommunernas ersättningsnivå kan delvis vara en fingerisning om hur kostnaderna för att anordna assistans ser ut, särskilt för brukare med relativt få assistanstimmar. Sammantaget kartlades ersättningsnivån för personlig assistans enligt LSS för 43 kommuner. Kommunerna i analysen är utvalda just för att de tillämpar en lägre eller differentierad ersättning till anordnare av personlig assistans enligt LSS.

Kartläggning av när på dygnet assistans lämnas

Utredningen har med hjälp av Försäkringskassan kartlagt hur assistansen under en vecka hade förlagts hos cirka 400 brukare. Urvalet gjordes genom att dela upp alla assistansberättigade i 7 olika urvalsgrupper baserat på antalet beviljade timmar. Varje urvalsgrupp viktades i förhållande till sin storlek och ett slumpmässigt urval gjordes. Utredningens begränsade tid och den arbetsinsats som krävdes av Försäkringskassan medgav inte ett större urval än 400 brukare, varför urvalsstorleken sattes till 394 brukare. Trots att urvalet motsvarar 2,5 procent av populationen är det svårt att göra större kartläggningar när insamlingen av data är så personalintensivt och stör den pågående ärendehandläggningen hos Försäkringskassan.

¹ Källa: Socialstyrelsen. Medianvärdet för beviljad assistanstid enligt LSS var 30 timmar per vecka år 2012.

Tabell 1 Urvalsram, urvalstorlek, svarsfrekvens och bortfall

Tim/vecka	Antal (andel)			
	Population	Urval	Svar	Bortfall
1-60	1 768	44 (2,49 %)	30	14 (32 %)
61-90	3 165	79 (2,50 %)	65	14 (18 %)
91-120	3 527	88 (2,50 %)	69	19 (22 %)
121-160	4 307	107 (2,48 %)	89	18 (17 %)
161-180	1 188	30 (2,53 %)	25	5 (17 %)
181-210	818	21 (2,57 %)	19	2 (10 %)
211-	993	25 (2,52 %)	16	9 (36 %)
Totalt	15 766	394 (2,50 %)	313	81 (21 %)

Källa: Försäkringskassan, egen beräkning.

Totalt fick utredningen in redovisning för 327 brukare. Ytterligare 14 redovisningar togs bort då uppgifterna var som lämnats var ologiska, t.ex. att antalet utförda timmar på natten överstiger den totalt utförda tiden under veckan. Sammanlagt ligger alltså 313 tid-redovisningar till grund för analysen. Bortfallet varierar i huvudsak kring 20 procent, i vissa stratum högre och i andra lägre. Utredningen bedömer att omfattningen av ärenden som ligger till grund för analysen, givet den tid som funnits till utredningens förfogande, är tillräcklig. Det hade varit önskvärt med ett lägre bortfall men bedöms ändå tillräckligt lågt och relativt jämnt fördelat för att materialet ska kunna användas för utredningens arbete.

Statens offentliga utredningar 2014

Kronologisk förteckning

1. Vissa bostadsbeskattningsfrågor. Fi.
2. Framtidens valfrihetssystem
– inom socialtjänsten. S.
3. Boende utanför det egna hemmet
– placeringsformer för barn och unga. S.
4. Det måste gå att lita på konsument-
skyddet. Ju.
5. Staten får inte abdikera
– om kommunaliseringen av den svenska
skolan. U.
6. Män och jämställdhet. U.
7. Skärpta straff för vapenbrott. Ju.
8. Översyn av statsskuldspolitiken. Fi.
9. Förändrad assistansersättning
– en översyn av ersättningsystemet. S.

Statens offentliga utredningar 2014

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Arbetsmarknadsdepartementet

Justitiedepartementet

Det måste gå att lita på konsumentskyddet. [4]

Skärpta straff för vapenbrott. [7]

Utrikesdepartementet

Försvarsdepartementet

Socialdepartementet

Framtidens valfrihetssystem

– inom socialtjänsten. [2]

Boende utanför det egna hemmet

– placeringsformer för barn och unga. [3]

Förändrad assistansersättning

– en översyn av ersättningssystemet. [9]

Finansdepartementet

Vissa bostadsbeskattningsfrågor. [1]

Översyn av statsskuldspolitiken. [8]

Utbildningsdepartementet

Staten får inte abdikera

– om kommunaliseringen av den svenska skolan. [5]

Män och jämställdhet. [6]

Landsbygdsdepartementet

Miljödepartementet

Näringsdepartementet

Kulturdepartementet
