

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

Översyn av yrket personlig assistent (SOU 2020:1) (S2020/00202/SOF)

Försäkringskassan begränsar yttrandet till de delar som berör vår verksamhet.

Sammanfattning

Försäkringskassan kan konstatera att frågan om personliga assistenters anställningsförhållanden är angelägen. Utredningens förslag är överlag rimliga och adekvata och bedöms kunna bidra till bättre villkor för personliga assistenter, vilket i förlängningen kan bidra till högre kvalitet på den assistans som utförs. Högre krav på anordnare av personlig assistans kan även försvåra för olämpliga aktörer att verka i assistansbranschen.

Vad gäller förslaget om krav på kollektivavtalsliknande villkor för att få tillstånd att bedriva assistansverksamhet tillstyrker Försäkringskassan detta och föreslår att tillståndet ska kunna återkallas om villkoret inte är uppfyllt. Försäkringskassan har tidigare även lämnat förslag till regeringen om att lagstöd införs för att inte betala ut ersättning när assistansen utförs av en anordnare som saknar tillstånd.

Vi avstyrker däremot förslaget på ändring i regleringen av personlig assistans att assistansersättning inte får betalas ut om assistansen har utförts av någon som inte erbjuds kollektivavtalsliknande anställningsvillkor. Detta då vi ser att en sådan kontroll skulle vara mycket svår att genomföra.

Försäkringskassan tillstyrker förslaget om en översyn av lagen (1970:943) om arbetstid m. m. i husligt arbete (hushållslagen) men ser ett behov av en bredare översyn av regleringen av ubetalning av assistansersättning med anledning av arbetstid.

Avseende förslaget att de privata arbetsgivarna får ansvar för assistenternas sjuklönekostnader tillstyrker Försäkringskassan detta men menar att hanteringen av sjuklönekostnader för personliga assistenter bör ses över i ett större perspektiv.

Försäkringskassan tillstyrker vidare förslaget att kartlägga användningen av det förhöjda timbeloppet och anser även att det finns ett behov av en översyn av regleringen av det förhöjda timbeloppet. Detta har blivit mer angeläget sedan Försäkringskassan inte längre har kännedom om vilka kostnader som ligger till grund för schablonbeloppet, vilket har lett till svårigheter att bedöma vilka kostnader som ska godtas.

8.2.1 Det bör ligga i parternas intresse att utveckla kollektivavtalen

Försäkringskassan konstaterar att det i nuläget saknas författningsstöd för att betala ut assistansersättning efter det att en assistansanvändare har hamnat på sjukhus eller avlidit. Undantaget är när assistansanvändaren själv anställer sina assistenter och vissa villkor är uppfyllda. Försäkringskassan betalar ut assistansersättning under förutsättning att den används för köp av personlig assistans eller för kostnader för personliga assistenter. I det här fallet skulle ersättning betalas ut trots att assistans inte utförts.

8.2.2 Ställ krav på kollektivavtalsliknande villkor för att betala ut assistansersättning

Försäkringskassan instämmer delvis i förslaget.

Försäkringskassan tillstyrker ett krav på kollektivavtalsliknande villkor för att få tillstånd att bedriva assistansverksamhet. Villkoret bör, eventuellt efter en viss övergångsperiod, gälla även för dem som beviljats tillstånd redan innan lagändringen. Försäkringskassan föreslår också att tillståndet att bedriva yrkesmässig verksamhet med personlig assistans bör kunna återkallas om villkoret inte är uppfyllt och att lagstöd införs för att inte betala ut ersättning när assistansen utförs av en anordnare som saknar tillstånd. Försäkringskassan har i en framställan den 25 oktober 2019 lämnat förslag till regeringen om lagstöd för att inte betala ut ersättning när assistansen utförs av en anordnare som saknar tillstånd.

Försäkringskassan avstyrker däremot förslaget om att assistansersättning inte får betalas ut om assistansen har utförts av någon som inte erbjuds kollektivavtalsliknande anställningsvillkor. Villkoret förutsätter att Försäkringskassan kontrollerar att assistansen utförs av assistenter med kollektivavtalsliknande anställningsvillkor. Försäkringskassan kan inte nog understryka hur svårt det skulle vara att genomföra en sådan kontroll.

Förslaget skulle innebära mycket omfattande administration för Försäkringskassan. Försäkringskassan får in omkring 100 000 tidsredovisningar per månad. Om en kontroll av om en assistent erbjudits kollektivavtalsliknande villkor skulle tjäna något syfte skulle Försäkringskassan behöva genomföra kontroller av ett mycket stort antal assistenter varje månad innan utbetalning. En sådan kontroll förutsätter att Försäkringskassan har tillgång till ständigt aktuella uppgifter om anställningsvillkor för assistenten. Om kontrollen enbart skulle bestå av att fråga assistent eller anordnare om personen erbjudits kollektivavtalsliknande villkor skulle den sannolikt ge liten effekt. Skulle kontrollen däremot göras gentemot en tredje part är frågan var aktuell och korrekt information finns och hur den skulle inhämtas.

För att Försäkringskassan ska kunna tillämpa ett villkor för utbetalning på ett rättssäkert och förutsägbart sätt måste villkoret vara tydligt definierat. ”Kollektivavtalsliknande anställningsvillkor” uppfyller enligt Försäkringskassan inte det kravet.

Försäkringskassan noterar även att assistenten enligt 51 kap. 24 § socialförsäkringsbalken inte behöver vara anställd utan kan vara uppdragstagare,

vilket utredningen inte tagit i beaktande. Assistenterna som är uppdragstagare skulle således inte omfattas av förslaget.

8.2.3 Se över om hushållslagen behöver moderniseras

Försäkringskassan tillstyrker förslaget men vill påpeka att när det gäller de personliga assistenternas arbetstid regleras den idag på olika sätt beroende av vilket regelverk som är tillämpligt. Det finns flera svårigheter att tillämpa nuvarande reglering att assistansersättning inte kan betalas ut om arbetstiden överstiger den tid som anges i vissa angivna bestämmelser om arbetstid.

Arbetstidsbegränsningen i arbetstidslagstiftningen och hushållslagen är av naturliga skäl inte utformad för att användas som begränsning av utbetalning av assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken. En översyn av regleringen skulle behövas för att arbetstidsbegränsningen skulle kunna tillämpas förutsägbart, rättssäkert och utan osakliga skillnader.

Försäkringskassan menar därför att det finns behov av en bredare översyn av de författningar som reglerar hur assistenters arbetstid påverkar utbetalningen av assistansersättning, inte bara av lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete.

8.3.2 Ge privata arbetsgivarna ansvar för assistenters sjuklönekostnader

Försäkringskassan tillstyrker förslaget då vi ser att det skulle göra assistansbranschen mer lik andra branscher i detta avseende. Förslaget bör även skapa grundläggande incitament för arbetsgivare i branschen att upprätthålla en god arbetsmiljö vilket kan bidra till ökad kvalitet i den utförda assistansen.

Förslaget inkluderar inte de assistansanvändare som anställer sina egna assistenter. Det innebär att den här gruppen arbetsgivare inte får samma incitament som andra anordnare att förbättra arbetsmiljön.

Försäkringskassan anser emellertid att hanteringen av sjuklönekostnader för personliga assistenter bör ses över i ett större perspektiv. Det framgår idag inte tydligt av författningstexten hur kostnaderna för sjuklöner ersätts i olika situationer och otydligheten har även kommit till uttryck i praxis (se t.ex. HFD 2015 ref. 72). Utredningens förslag gäller inte de som anställer sina egna assistenter, med motiveringen att det i de fallen är Försäkringskassan som ersätter sjuklönekostnaderna. Men bestämmelsen i 6 § andra stycket förordningen (1993:1091) om assistansersättning innebär enligt Försäkringskassans mening att timmar med sjuklön minskar de kvarvarande timmarna som assistansersättning kan betalas ut för. Om de beviljade assistanstimmarna för beviljandeperioden inte räcker till både den assistans som den försäkrade får av andra assistenter och timmarna med sjuklön kan det bli så att assistansersättningen inte kan ersätta alla kostnader. Den försäkrade kan i så fall få ersättning från kommunen. Utredningens förslag kan därför, beroende av hur lagtexten utformas, riskera att medföra en försämring för de som anställer sina egna assistenter. Det vore dessutom lämpligt om bestämmelserna om sjuklön reglerades på ett och samma ställe, förslagsvis i lag.

En annan aspekt som utredningen inte beaktat är att ordinarie assistents sjukdom inte nödvändigtvis bara medför kostnader för sjuklön. Det kan även finnas andra merkostnader, bl.a. sociala avgifter och kollektivavtalsbundna avgifter. Försäkringskassan anser att det i sammanhanget bör övervägas om samtliga merkostnader, med anledning av ordinarie assistens sjukdom, ska regleras och hanteras på ett enhetligt sätt.

8.4.2 Kartlägg hur möjligheten att finansiera särskilda kompetensbehov används

Försäkringskassan tillstyrker förslaget att kartlägga användningen av det förhöjda timbeloppet och anser även att det finns ett behov av en översyn av regleringen av det förhöjda timbeloppet. Detta har blivit mer angeläget sedan Försäkringskassan inte längre har kännedom om vilka kostnader som ligger till grund för schablonbeloppet, vilket har lett till svårigheter att bedöma vilka kostnader som ska godtas. Försäkringskassan lämnade tidigare förslag till schablonbelopp till regeringen. Sedan regeringen fattat beslut om schablonbeloppet utgick Försäkringskassan från att schablonbeloppet baserades på de beräkningar som Försäkringskassan hade gjort. Det fick betydelse vid bedömningen av om den försäkrade hade högre kostnader än vad som omfattades av schablonbeloppet. Eftersom Försäkringskassan inte längre tar fram ett förslag till schablonbelopp är det oklart vad som ingår i schablonbeloppet och vad som kan ge rätt till förhöjt timbelopp.

Utöver det som nämns bör en sådan kartläggning inte bara innehålla en analys av vilken betydelse redovisningskravet har för viljan att ansöka om förhöjd ersättning. Utan även vilka redovisningskrav som är nödvändiga för att kunna förhindra felaktiga utbetalningar, samt hur denna redovisning ska ske på ett så enkelt sätt som möjligt för både enskild och myndighet. Även frågan om beslutens giltighetstid och om de ska kunna omprövas bör utredas. Försäkringskassan föreslår att Inspektionen för socialförsäkringen får i uppdrag att genomföra kartläggningen.

Utredningen beskriver att det för de flesta assistansanvändare räcker att redovisa att man köpt assistans av en assistansanordnare var sjätte månad. Försäkringskassan kan konstatera att redovisning vanligtvis sker varje månad. Skyldigheten att redovisa sina kostnader följer av förordningen (1993:1091) om assistansersättning.

9.1.1 Ekonomiska konsekvenser av förslaget

Om det i förslaget ingår att assistansersättning inte får betalas ut om assistansen har utförts av någon som inte har kollektivavtalsliknande anställningsvillkor så skulle det innebära stora kostnader för Försäkringskassan. Dels i form av utveckling av IT-stöd, dels i form av ökade handläggningskostnader. Förslaget skulle sannolikt, innan IT-stöd finns på plats, kräva en omfattande manuell hantering. Det skulle även innebära kostnader för de aktörer på marknaden som tillhandahåller systemlösningar för tidsredovisning, vilket riskerar att göra det dyrare för anordnarna att använda dessa och därmed minska användningen av Försäkringskassans lösning för elektronisk tidsredovisning. Den elektroniska lösningen är framtagen för att vara ett mer tillförlitligt och användarvänligt alternativ till pappersblanketten. I slutändan skulle detta även kunna få negativa konsekvenser för brukarna i form av mer administration och ökade kostnader som måste ersättas genom assistansersättningen.

9.2. Förslag om ansvar för sjuklönekostnader

Utredningen bedömer att kommunernas och anordnarnas administrativa kostnader kommer att minska som en följd av förslaget. Försäkringskassan anser att den bedömningen kan påverkas av hur vanligt det är att ordinarie assistents sjukdom leder till andra merkostnader än kostnader för sjuklön (jfr 8.3.2). Om sådana andra merkostnader ska ersättas av kommunerna kommer det sannolikt att innebära fortsatta administrativa kostnader för kommuner och anordnare.

9.2.1 Ekonomiska konsekvenser av förslaget

Försäkringskassan ställer sig tveksam till bedömningen att förslaget är kostnadsneutralt för anordnarna. Förslaget innebär att sjuklönekostnaderna kompenseras genom att höja schablonen med tre kronor. Kompensationen baseras på antalet sjukdagar personliga assistenter har idag.

Givet antagandet att om anordnarna står för sjuklönen ska det leda till bättre arbetsmiljö och totalt sett färre sjukdagar, innebär förslaget att kompensationen totalt sett kommer överstiga anordnarnas utgifter för sjuklön.

9.6.2 Konsekvenser för brottsligheten

Försäkringskassan är tveksam till uppskattningen av effekterna på brottsligheten då det i 9.6.4 anges att de flesta assistansbolag redan omfattas av kollektivavtal. För att förslaget ska få effekt krävs sannolikt andra och mer effektiva kontrollmöjligheter. Försäkringskassan vill i detta sammanhang betona vikten av att lagstöd införs för att inte betala ut ersättning när assistansen utförs av anordnare som saknar tillstånd. Försäkringskassan har i en framställan den 25 oktober 2019 lämnat förslag till regeringen om detta.

Försäkringskassan har inte några synpunkter på förslagen i övrigt.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av avdelningschef Marie Axelsson, områdeschef Anna Viberg och verksamhetsutvecklare Laila Aloush, den senare som föredragande.

Nils Öberg

Laila Aloush