

# Förändrad assistansersättning

*– en översyn av ersättningsystemet*

*Betänkande av Assistansersättningsutredningen*

*Stockholm 2014*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2014:9

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.  
Stockholm 2014

ISBN 978-91-38-24076-2  
ISSN 0375-250X

## Till statsrådet Maria Larsson

Regeringen beslutade den 21 mars 2013 att tillkalla en särskild utredare för att se över ersättningen för personlig assistans enligt socialförsäkringsbalken och ta fram förslag på en ändamålsenlig utformning av ersättningen. Direktiv för utredningen fastställdes samtidigt (dir. 2013:34, bilaga 1).

Experten Agneta Rönn förordnades den 2 maj 2013 till särskild utredare. Som sekreterare förordnades den 1 maj 2013 utredaren Viktoria Bergström. Som sekreterare förordnades den 30 maj 2013 utredaren Bessam Saleh. Som sekreterare förordnades den 1 oktober 2013 ämnessakkunniga Christina Janzon.

Som sakkunniga i utredningen förordnade regeringen den 27 maj 2013 departementssekreteraren Andreas Hermansson, kansli- rådet Inger Laudon, rättssakkunniga Susanna Pålsson och departementssekreteraren Olle Rosén. Olle Rosén entledigades från uppdraget den 9 september 2013. Samma dag förordnades kansli- rådet Helena Johnsson som sakkunnig i utredningen.

Som experter i utredningen förordnade regeringen den 27 maj 2013 utredaren Matilda Hansson, numera konkurrensrådet tillika enhetschefen Johan Hedelin, verksamhetsområdeschefen Therese Karlberg, 2:e vice ordföranden i HSO Pelle Kölhed och ekonomen Peter Sjöquist.

Utredningen har antagit namnet Assistansersättnings- utredningen.

Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande Förändrad assistansersättning – en översyn av ersättningssystemet (SOU 2014:9).

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i februari 2014

Agneta Rönn

/Viktoria Bergström  
Bessam Saleh  
Christina Janzon

# Innehåll

<b>Förkortningar</b> .....	<b>11</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>13</b>
<b>1 Författningsförslag</b> .....	<b>21</b>
<b>2 Uppdraget och dess genomförande</b> .....	<b>29</b>
2.1 Uppdraget.....	29
2.2 Uppdragets avgränsning .....	30
2.3 Förutsättningarna för utredningens arbete .....	31
2.4 Utredningens arbetsformer.....	32
<b>3 Nu gällande bestämmelser</b> .....	<b>35</b>
3.1 Inledning.....	35
3.2 Personlig assistans – en av tio insatser inom LSS.....	35
3.2.1 Mål, allmän inriktning och rätten till insatser.....	36
3.3 Assistansersättning .....	36
3.3.1 Rätten till assistansersättning .....	37
3.3.2 Beräkning av assistansersättning.....	39
3.3.3 Utbetalning av assistansersättning .....	39
3.3.4 Redovisning av assistansersättning.....	40
3.3.5 Återbetalning av assistansersättning .....	41

<b>4</b>	<b>Bakgrund.....</b>	<b>43</b>
4.1	Inledning.....	43
4.2	Det första ersättningssystemet – ett kostnadsredovisningssystem .....	44
4.3	En schablonersättning införs .....	44
4.4	RFVs översyn av ersättningssystemet.....	46
4.5	LSS-kommitténs översyn av LSS och personlig assistans.....	47
4.5.1	Distinktionen mellan köp av personlig assistans och kostnader för personliga assistenter .....	48
4.5.2	Köp av personlig assistans .....	49
4.5.3	LSS-kommitténs förslag om ersättningens konstruktion.....	51
4.6	Försäkringskassans förslag om differentierad ersättning .....	52
4.6.1	Yttranden över Försäkringskassans förslag.....	53
4.7	Förslag om ersättningens konstruktion från Utredningen om assistansersättningens kostnader.....	53
4.7.1	Yttranden över utredningens förslag .....	55
4.8	Analys gjord av ISF .....	55
4.9	Sammanfattande slutsatser.....	56
<b>5</b>	<b>Utvecklingen av assistansersättningen och dess kostnader.....</b>	<b>59</b>
5.1	Inledning.....	59
5.2	Utvecklingen av antalet brukare och timmar per vecka.....	59
5.3	Utvecklingen av statens utgifter för assistansersättningen .....	62
5.4	Fördelningen av brukare per typ av anordnare.....	63
5.5	Nybeviljade och avslutade ärenden .....	66

<b>6</b>	<b>Aktörerna och deras roll inom assistansersättning .....</b>	<b>69</b>
6.1	Inledning.....	69
6.2	Försäkringskassan .....	69
6.2.1	Behovsbedömning .....	69
6.2.2	Löpande administration .....	71
6.2.3	Övrig administration .....	77
6.3	Övriga statliga myndigheter.....	77
6.3.1	Socialstyrelsen.....	77
6.3.2	Inspektionen för vård och omsorg .....	78
6.3.3	Skatteverket.....	80
6.3.4	Arbetsmiljöverket.....	80
6.3.5	Rikspolisstyrelsen .....	81
6.3.6	Inspektionen för socialförsäkring.....	82
6.4	Kommuner .....	82
6.5	Hälso- och sjukvård.....	84
6.6	Privata anordnare .....	85
<b>7</b>	<b>Nuvarande konstruktion av ersättningen – kartläggning och analys.....</b>	<b>87</b>
7.1	Inledning.....	87
7.2	För- och nackdelar med en schablonersättning .....	89
7.2.1	Är schablonersättningen kostnadsdrivande? .....	91
7.2.2	Överutnyttjande och vinst .....	93
7.3	Analys av nuvarande timschablon.....	96
7.3.1	Lön och lönebikostnader .....	97
7.3.2	Övriga kostnader .....	108
7.3.3	Årlig uppräknig.....	110
7.3.4	Sammanfattning av analysen .....	115
7.4	Förhöjt timbelopp.....	116
7.5	Utredningens kartläggningar av kostnader för personlig assistans .....	118
7.5.1	Kartläggning av anordnares kostnader för personlig assistans.....	119

7.5.2	Kartläggning av redovisade kostnader för brukare med förhöjt timbelopp .....	124
7.5.3	Kartläggning av redovisade kostnader för egna arbetsgivare .....	126
7.5.4	Kartläggning av kommuners ersättning till anordnare av assistans enligt LSS .....	127
7.5.5	Kartläggning av redovisade tidrapporter .....	129
7.5.6	Sammanfattning och slutsatser av kartläggningarna .....	131
7.6	Schablonersättningens effekter på kvaliteten i assistansen .....	133
7.6.1	Tillstånd att bedriva verksamhet inom personlig assistans .....	134
7.6.2	Föreskrifter och allmänna råd om kvalitetsarbete och grundläggande kunskaper hos personalen .....	135
7.6.3	Tillsyn av verksamheten personlig assistans .....	136
7.6.4	Tillsyn av assistenternas arbetsmiljö .....	138
7.6.5	Avtal om personlig assistans .....	138
7.7	Kostnader vid assistenters sjukdom .....	140
7.7.1	Regelverkets utformning .....	141
7.7.2	Införandet av schablonersättning och avgöranden från HFD .....	142
7.7.3	Införandet av köp av personlig assistans och ett avgörande från HFD .....	144
7.7.4	Sammanfattande slutsatser .....	145
7.8	Arbetsledning av den egna assistansen .....	146
7.8.1	Lagstiftningens bakgrund och syfte .....	146
7.8.2	Arbetsledaransvar inom personlig assistans .....	148
7.8.3	Arbetsledning och schablonersättningen .....	148
<b>8</b>	<b>Överväganden och förslag .....</b>	<b>149</b>
8.1	Inledning .....	149
8.2	Är nuvarande ersättningsmodell kostnadsdrivande? .....	150
8.2.1	Betydelsen av ersättningsnivå och förhållande till faktiska kostnader .....	153
8.2.2	Betydelsen av uppföljning och kontroll .....	156
8.3	Överväganden kring olika modeller för assistansersättningen .....	157



8.3.1	Inledning .....	157
8.3.2	För- och nackdelar med olika ersättningsmodeller .....	158
8.3.3	Sammanfattande slutsatser .....	172
8.4	Förslag till ny ersättningsmodell.....	173
8.4.1	Differentierad timschablon .....	173
8.4.2	Ekonomisk marginal och vinst för anordnarna .....	182
8.4.3	Ersättning vid ordinarie assistents sjukdom .....	184
8.4.4	Timschablonens nivå och årliga uppräknings .....	191
8.4.5	Beräkningar av nivån på grund- och tilläggschablon.....	200
8.5	Reglering av avtal mellan brukare och anordnare .....	203
8.6	Arbetsledning av den egna assistansen .....	210
8.7	Några övriga frågor.....	215
8.7.1	Utvecklad behovsbedömning .....	215
8.7.2	Tillsyn, tillståndsgivning och myndigheternas samverkan.....	217
8.8	Ikraftträdande .....	220
<b>9</b>	<b>Konsekvenser av förslagen.....</b>	<b>223</b>
9.1	Inledning.....	223
9.2	Beskrivning av förslagen .....	223
9.2.1	Differentiering av ersättningen.....	224
9.2.2	Reglering av avtal mellan brukare och anordnare .....	224
9.2.3	Ersättning för kostnader vid ordinarie assistents sjukdom.....	225
9.2.4	Arbetsledning av den egna assistansen.....	226
9.2.5	Ändrad beräkning av ersättningens nivå .....	226
9.2.6	Myndighetssamverkan.....	226
9.3	Konsekvenser för brukarna .....	227
9.4	Offentligfinansiella konsekvenser .....	230
9.4.1	Statens finanser.....	230
9.4.2	Kommunernas finanser .....	242
9.4.3	Kostnadsutjämnningen mellan kommuner .....	244

9.5	Konsekvenser för statliga myndigheter .....	245
9.5.1	Myndighetssamverkan .....	245
9.5.2	Konsekvenser för Försäkringskassans administration .....	246
9.5.3	Konsekvenser för domstolarna .....	250
9.6	Konsekvenser för företagen.....	251
9.6.1	Stora och medelstora företag.....	252
9.6.2	Små företag och egna arbetsgivare .....	254
9.7	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	257
9.8	Konsekvenser för brottslighet och brottsförebyggande arbete.....	257
9.9	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet .....	257
9.10	Konsekvenser för personlig integritet .....	258
9.11	Övriga konsekvenser.....	258
<b>10</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>259</b>
	<b>Särskilt yttrande.....</b>	<b>263</b>
	<b>Litteraturförteckning.....</b>	<b>267</b>
	<b>Bilagor</b>	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2013:34 .....	269
Bilaga 2	Utredningens kartläggningar .....	279

# Förkortningar

## *Lagar och förordningar m.m.*

Dir.	Kommittédirektiv
HSL	Hälso- och sjukvårdlagen (1982:763)
LASS	Lagen (1993:389) om assistansersättning
LOV	Lagen (2008:962) om valfrihet
LOU	Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling
LSS	Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
Prop.	Proposition
RAR	Försäkringskassans allmänna råd
RFFS	Riksförsäkringsverkets föreskrifter
SFB	Socialförsäkringsbalken
SoL	Socialtjänstlagen
SOSFS	Socialstyrelsens föreskrifter
SOU	Statens offentliga utredningar

## *Myndigheter och organisationer m.m.*

DHR	Delaktighet Handlingskraft Rörelsefrihet
FUB	För barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning
IfA	Intressegruppen för assistansberättigade
ISF	Inspektionen för socialförsäkringen
IVO	Inspektionen för vård och omsorg
JAG	Jämlikhet Assistans Gemenskap
KI	Konjunkturinstitutet
KPI	Konsumentprisindex
LKC	Lokalt försäkringscenter

RBU	Riksförbundet för Rörelsehindrade Barn och Ungdomar
RFV	Riksförsäkringsverket
RUC	Regionala underrättelsecenter
SCB	Statistiska centralbyrån
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
SNS	Studieförbundet Näringsliv och Samhälle
STIL	Stiftarna av Independent Living i Sverige

# Sammanfattning

Mitt uppdrag har varit att se över ersättningen för personlig assistans enligt socialförsäkringsbalken och att föreslå en mer ändamålsenlig utformning av ersättningen. Syftet som det beskrivs i direktiven är att förstärka förutsättningarna för en långsiktigt hållbar kvalitetsutveckling och finansiering av insatsen.

Assistansreformen genomfördes 1994. Den har inneburit ökad valfrihet, större inflytande och bättre livskvalitet för många personer med funktionsnedsättning och skapat goda möjligheter till delaktighet och jämlikhet och att kunna leva som andra. I dag är det knappt 16 000 personer som får del av assistansersättningen.

Assistansersättningen är en laddad och känslig fråga, vilket bl.a. har visat sig i debatten under senare tid. Starka uppfattningar har förts fram från såväl brukare som anordnare och andra aktörer utifrån deras olika perspektiv. Assistansersättningen ses ofta som sammanlänkad med de större frågorna kring personlig assistans – som främst handlar om rättighetsbedömningen, etableringsfriheten, tillsyn och kontroll, det delade huvudmannskapet mellan staten och kommunerna, anhörigas och ombudens roll samt bekämpandet av ekonomisk brottlighet och bidragsbrott i samband med assistansverksamhet. Dessa frågor har minst lika stor betydelse för kvalitet och kostnader i assistansen som själva ersättningsystemet men har inte legat inom ramen för mitt utredningsuppdrag.

## *För- och nackdelar med nuvarande konstruktion av ersättningen*

Assistansersättningen är i dag konstruerad som en schablonersättning per timme, lika för alla brukare och anordnare. Timersättningen ska motsvara den genomsnittliga kostnaden per timme för löner och andra kostnader för att utföra personlig assistans. Det

finns också en möjlighet för brukare att ansöka om ett förhöjt timbelopp om det finns särskilda skäl.

Den nuvarande konstruktionen av ersättningen har stora fördelar. Systemet är enkelt och förutsägbart för alla parter och ger utrymme för brukare och anordnare att utforma assistansen utifrån brukarens individuella situation och önskemål. Det ger på så sätt också goda möjligheter att skapa kvalitet för varje enskild brukare. Det ger också likvärdiga förutsättningar för alla anordnare.

En nackdel med den nuvarande konstruktionen är framför allt att det kan finnas brister i ersättningens träffsäkerhet i förhållande till olika brukares behov och kostnader. Möjligheterna till styrning av ersättningens användning är också begränsad sett ur såväl brukarens som statens perspektiv. Schablonersättningen tar inte heller hänsyn till eventuella skillnader i förutsättningar mellan olika typer av anordnare – skillnader som dock kan vara påverkbara för anordnaren.

*Vilken betydelse har ersättningssystemet för kvalitets- och kostnadsutvecklingen?*

Ersättningssystemets konstruktion har betydelse för kostnader och kvalitet genom att det sätter ramar och påverkar incitamenten. Systemet behöver också stödjas av andra åtgärder – det handlar t.ex. om brukarnas möjligheter att ställa krav på innehållet i assistansen och användningen av ersättningen samt om uppföljning och tillsyn av anordnarna och av assistansens kvalitet och kostnader.

Det nuvarande ersättningssystemets betydelse för kvalitetsutvecklingen kan bedömas både utifrån ett brukarperspektiv och utifrån ett samhälleligt perspektiv. För brukaren ger nuvarande ersättningskonstruktion goda förutsättningar för kvalitet genom den frihet som brukaren har att själv utforma sin assistans i samarbete med anordnaren. Nivån på schablonen har självfallet också betydelse. Utifrån ett samhällsperspektiv skapas förutsättningar för kvalitet genom att verksamheten omgärdas med olika regler och är föremål för tillsyn och tillståndsgivning för anordnare – men inte genom ersättningen i sig.

Det nuvarande ersättningssystemets betydelse för kostnadsutvecklingen är svår att analysera. De sammantagna kostnaderna för assistansersättningen påverkas av antalet brukare, antalet tim-

mar per brukare och kostnaden per timme. Schablonersättningen per timme har legat relativt stabil i fast pris sedan schablonen infördes 1997. Det är framför allt antalet timmar per brukare som ökat på senare tid, medan antalet brukare har stabiliserats. Orsakerna till ökningen av antalet timmar har inte analyserats.

Några tidigare utredningar har menat att schablonersättningen per timme är kostnadsdrivande då nivån på ersättningen är för hög och ger utrymme för oskäliga vinster hos vissa anordnar, framför allt de privata företagen, och att detta ger starka incitament att öka antalet timmar.

Mot detta kan ställas att behovsbedömningen ska göras med utgångspunkt från den enskilde brukarens behov och att personer med funktionsnedsättning ska kunna leva ett liv som andra. Brukaren ska kunna välja sin egen anordnare, anordnarna måste ha tillstånd och verkar dessutom i konkurrens och på lika villkor och timschablonen måste ligga på en nivå som är tillräcklig för att medge en god kvalitet i assistansen.

Antalet timmar styrs av den behovsbedömning som Försäkringskassan gör när en brukare ansöker om assistansersättning. Någon yttre gräns för hur många timmar som kan beviljas finns egentligen inte.

Utredningen har inte underlag för att påstå att timschablonen i sig är kostnadsdrivande men schablonens nivå har självfallet betydelse för incitamenten.

#### *Analys av den nuvarande timschablonen*

Utredningen har gjort en analys av den nuvarande timschablonen och beräkningen av dess nivå. Analysen visar bl.a. att

- Den beräknade grundlönen i schablonen är för hög, främst på grund av att man använt fel arbetstidsmått i förhållande till hur det ser ut i privat respektive kommunal sektor men också att den senast kända lönestatistiken inte har använts i beräkningen.
- Ob-kostnaden vid assistans är sannolikt högre än vad som ligger i nuvarande beräkning av schablonen
- Schablonens del för övriga kostnader har ökat kraftigt – inte på grund av ökade kostnader eller att man velat öka ambitionsnivån utan av beräkningstekniska skäl.

Ersättningsnivån fastställs ganska lång tid innan den faktiskt träder i kraft. Det har flera konsekvenser – främst att beräkningarna blir starkt beroende av prognoser och även att man måste räkna in en löneutveckling för löner som ännu inte är förhandlade, vilket kan påverka lönebildningen.

Sammanfattningsvis drar utredningen, utifrån sin analys, slutsatsen att den nuvarande timschablonen sedan 2009 har blivit högre än vad som motiverats av kostnads- och löneutvecklingen, främst genom en bristfällig beräkningsmetod. I 2013 års nivå borde schablonen ha varit drygt 20 kronor lägre än den nuvarande nivån. För 2014 är skillnaden något lägre eftersom den beslutade nivån för 2014 har ökat måttligt jämfört med 2013.

Utredningen förordar att beräkningsmetoden för schablonen ändras för att undvika en liknande utveckling framöver.

#### *Är nuvarande timersättning anpassad till olika anordnares kostnader?*

En viktig fråga som utredningen haft att analysera är om den nuvarande timersättningen är anpassad till olika anordnares kostnader för att bedriva personlig assistans.

Det saknas i stort sett data om assistansens kostnader som möjliggör analyser och jämförelser mellan olika grupper av brukare och anordnare, med undantag av statistik när det gäller löneutvecklingen för personliga assistenter. Utredningen har därför genomfört några olika kartläggningar av kostnaderna för att anordna personlig assistans, vilka beskrivs i betänkandet.

Sammanfattningsvis kan utredningen, utifrån kartläggningarna, konstatera att de faktiska kostnaderna för att bedriva assistans varierar ganska starkt och ganska osystematiskt mellan olika brukare och olika anordnare. En slutsats är att kostnaderna till stor del är påverkbara och kan anpassas inom den ram som sätts av schablonen.

Den enda kostnad där utredningen funnit en tydlig variation som kan förklaras och förstås är kostnaderna för assistans på obekvämt arbetstid. I övrigt har inte utredningen fått underlag för att påstå att den nuvarande schablonersättningen varken är betydligt högre eller betydligt lägre än de genomsnittliga, faktiska kostnaderna hos olika typer av anordnare. Vissa skillnader i kostnader mellan olika anordnare har dock kunnat påvisas, framför allt att kommunernas kostnader i genomsnitt ligger högre. Detta kan bl.a. förklaras av skillnader i personalens anställningsvillkor.



Den nuvarande schablonen har varit mer anpassad till de kommunala kostnaderna och kan därför sägas ha gynnat privata anordnare med en något lägre kostnadsnivå.

### *Förändrad utformning av ersättningen för personlig assistans*

I direktiven sägs att utredningen ska föreslå hur ersättningen för personlig assistans ska utformas, med hänsyn tagen till ett antal angivna kriterier.

Utredningen har analyserat några alternativa ersättningsmodeller men har funnit att den nuvarande modellen med en timschablon har stora fördelar och i grunden bör behållas med vissa modifieringar.

Utredningen föreslår att nuvarande timschablon görs om till en grundschablon per timme med i huvudsak samma innehåll som i dag. Grundschablonen föreslås också täcka kostnader vid ordinarie assistents sjukfrånvaro – en kostnad som i dag till stor del bärs av kommunerna. Utredningen föreslår också en ny tilläggschablon som ska kunna beviljas brukare som har särskilt stora behov av assistans på nätter och helger. Många av dessa brukare söker i dag förhöjt timbelopp, vilket är förenat med ett särskilt ansökningsförfarande, extra administration och redovisning. En tilläggschablon kan kompensera dem som har höga kostnader till följd av stora behov på nätter och helger, och kan på det sättet ge assistansersättningen en högre träffsäkerhet. Rätten till en tilläggschablon ska bedömas i förväg, i samband med ordinarie behovsbedömning för assistansersättning.

Det förhöjda timbeloppet är ett bra komplement till grundschablonen och utgör en ventil för behov som inte rimligen kan eller bör täckas av en schablon utan måste bedömas individuellt. Redovisningsskyldigheten för det förhöjda timbeloppet bör kvarstå.

Effekterna för statens finanser av ett förändrat ersättningsystem enligt utredningens förslag beror på vilka nivåer som sätts på de olika schablonerna. Om förändringen ska vara statsfinansiellt neutral behöver grundschablonen i princip sättas något lägre än den nuvarande schablonen för att därigenom skapa utrymme för tilläggschablonen – det innebär en viss omfördelning av ersättningen till brukare med höga kostnader. Utredningen redovisar tre olika beräkningsexempel för hur nivåerna kan sättas och vilka effekter det får

dels på antalet brukare som kan komma att omfattas av tilläggs-schablonen, dels för statens utgifter för assistansersättningen.

#### *Avtal för att säkra assistansens kvalitet och brukarens inflytande*

En viktig fråga när det gäller kvaliteten i insatsen personlig assistans är vilka krav som ställs på anordnaren när ersättningen väl är beslutad och utbetald. Personlig assistans behöver utformas olika för olika brukare. Det kan därför inte ställas några centralt utformade krav på innehållet i assistansen. Däremot bör de som beviljas ersättning ges reella möjligheter att påverka utformningen av sin assistans efter egna behov och preferenser inom ramen för den lämnade ersättningen. Utredningen förslår därför att kraven på anordnaren stärks genom ett lagstadgat krav på ett skriftligt avtal mellan brukaren och anordnaren och att avtalet ska behandla ett antal punkter av betydelse för assistansens kvalitet och brukarens inflytande. Avtalet ger brukaren eller brukarens företrädare en bättre möjlighet att ställa tydliga krav på anordnaren.

#### *Brukaren ska inte anställas som arbetsledare för egen assistans*

En särskild fråga som utredningen haft att överväga gäller möjligheten för anordnare att anställa och ersätta en brukare för arbetsledning inom ramen för brukarens egen assistans. Detta är i grunden olämpligt och utredningen föreslår en teknisk lösning så att det inte längre ska vara tillåtet. Lösningen innebär att beviljad assistansersättning som används för lön till brukaren för insatser som arbetsledare i den egna assistansen, inte ska anses vara lämnad assistans och blir därmed återbetalningspliktig. Ersättningen ska inte heller betraktas som lön.

#### *Förbättrat samarbete mellan myndigheter inom assistansområdet*

Slutligen tar utredningen upp några övriga frågor som är viktiga men där några förslag inte lämnas.

Dels beskrivs hur behovsbedömningen för assistansersättning skulle kunna förbättras för att på ett mer adekvat sätt beakta funktionsnedsättningens såväl omfattning som art.

Utredningen förordar därutöver en ökad samverkan mellan berörda myndigheter och organisationer inom assistansområdet. Skälet är att det är många områden som påverkas och berörs inom assistansområdet och att flera myndigheter behöver samverka bl.a. i syfte att stärka uppföljning, tillsyn och förebyggande av olika risker. Försäkringskassan förordas som samordnande myndighet i en sådan samverkan.

#### *Konsekvenser av utredningens förslag*

Utredningen belyser vilka konsekvenser förslagen får för brukare, kommuner, företag och statliga myndigheter samt förslagets effekter för statens och kommunernas finanser.

#### *Ikraftträdande*

Utredningen föreslår att en grundschablon och en tilläggsschablon ska införas successivt fr.o.m. 2015, i takt med att Försäkringskassan fattar nya beslut om assistansersättning.

Förslaget om ett reglerat avtal mellan brukare och anordnare bör på motsvarande sätt införas successivt fr.o.m. 2015.

# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

*dels* att nuvarande 9 e § ska betecknas 9 f §

*dels* att det i lagen ska införas en ny bestämmelse, 9 e §

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### *9 e §*

*Som kostnad för personlig assistans enligt 9 § 2 anses ersättning för assistans under förutsättning att det finns ett skriftligt avtal mellan den som har beviljats ekonomiskt stöd till sådana kostnader och den anordnare av personlig assistans som ska tillhandahålla assistansen.*

*Varje sådant avtal ska minst innehålla följande punkter*

*1. innebörden av arbetsgivaransvaret samt former för och ansvarsfördelning i fråga om arbetsledning,*

*2. den funktionshindrades inflytande över när, hur, var och av vem som assistansen utförs,*

*3. hur den funktionshindrades*

*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, och*

*8. bindningstid, uppsägnings- tid och former för tvistlösning.*

---

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.

## 1.2 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom förskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken

*dels* att nuvarande 51 kap. 16 a § ska betecknas som 51 kap. 16 c §,

*dels* att 51 kap. 11 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det i balken ska införas två nya bestämmelser, 51 kap. 16 a och 16 b §§.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 51 kap.

#### 11 §

För varje år bestäms med vilket belopp per timme som assistansersättning lämnas. Beloppet ska bestämmas som ett schablonbelopp som beräknas med ledning av de uppskattade kostnaderna för att få assistans. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om schablonbeloppet.

Om det finns särskilda skäl kan ersättning till en försäkrad efter ansökan lämnas med ett högre belopp än det årliga schablonbeloppet. Ersättningen får dock inte överstiga schablonbeloppet med mer än

*vilka* belopp per timme som assistansersättning lämnas. *Beloppen ska bestämmas som dels ett grundschablonbelopp för löne- och lönebikostnader och övriga kostnader, dels ett tilläggschablonbelopp för löne- och lönebikostnader utöver dem som ingår i grundschablonbeloppet när stor andel av behovet av personlig assistans är förlagd under nätter och helger. Schablonbeloppen beräknas med ledning av de uppskattade kostnaderna för att utföra assistans.* Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om *schablonbeloppen*.

Om det finns särskilda skäl kan ersättning till en försäkrad efter ansökan lämnas med ett högre belopp än det årliga *grundschablonbeloppet*. Ersättningen får dock inte överstiga *grundschablonbeloppet* med mer

12 procent.

Assistansersättning som betalas ut enligt 16 § andra stycket lämnas med skäligt belopp.

än 12 procent.

#### **16 a §**

*Vid köp av personlig assistans betalas assistansersättning ut under förutsättning att det finns ett skriftligt avtal mellan den försäkrade och den anordnare av personlig assistans som ska tillhandahålla den personliga assistansen. Varje sådant avtal ska minst innehålla följande punkter*

*1. innebörden av arbetsgivaransvaret samt former för och ansvarsfördelning i fråga om arbetsledning,*

*2. den försäkrades inflytande över när, hur, var och av vem assistansen utförs,*

*3. hur den försäkrades 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, och*

*8. Bindningstid, uppsägnings- tid och former för tvistlösning.*

51

**16 b §**

*Om en försäkrad som köper personlig assistans tar emot ersättning från en anordnare av personlig assistans för administrativt arbete i förhållande till den egna personliga assistansen, alternativt varor eller tjänster som har till syfte att motsvara ersättning för ett sådant arbete, ska det anses som att denna ersättning, eller värdet av varan eller tjänsten som motsvarar ersättningen, varken har tagits emot som ersättning för arbete eller har använts för köp av personlig assistans.*

---

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.



### 1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:1091) om assistansersättning

Härigenom föreskrivs att 5 och 6 §§ förordningen (1993:1091) om assistansersättning ska ha följande lydelse

#### *Nuvarande lydelse*

Schablonbeloppet för assistansersättning enligt 51 kap. 11 § första stycket socialförsäkringsbalken ska för år 2014 vara 280 kronor per timme.

Försäkringskassan ska den 1 maj varje år lämna regeringen förslag till schablonbelopp för det kommande året. Försäkringskassan ska dessförinnan höra Sveriges Kommuner

#### *Föreslagen lydelse*

#### 5 §

*Schablonbeloppen för assistansersättning enligt 51 kap. 11 § första stycket socialförsäkringsbalken för år x vara*

*1. y kronor per timme i grundschablonbelopp och*

*2. z kronor per timme i tilläggschablonbelopp.*

*De kostnader som ska ingå i beräkningen av grundschablonbeloppet är*

*1. löne- och lönebikostnader för assistenterna, inklusive samtliga kostnader i samband med ordinarie assistents sjukdom,*

*2. assistansomkostnader,*

*3. kostnader för assistenternas utbildning och arbetsmiljö samt personalomkostnader, och*

*4. administrationskostnader.*

*De beräknade kostnaderna enligt andra stycket 2–4 får sammanlagt utgöra maximalt 13 procent av grundschablonbeloppet.*

Försäkringskassan ska senast den 1 maj varje år lämna regeringen förslag till schablonbelopp för det kommande året.

och Landsting i frågan.

Belopp som fastställs enligt 51 kap. 11 § andra eller tredje stycket socialförsäkringsbalken avrundas till närmaste krontal eller, om det slutar på 50 öre, till närmaste högre krontal.

#### 5 a §

Med kostnader för personliga assistenter avses

1. löne- och lönebikostnader,
2. assistans- och utbildningsomkostnader,
3. kostnader för arbetsmiljöinsatser,
4. personalomkostnader, och
5. administrationskostnader

Med kostnader för personliga assistenter avses

1. löne- och lönebikostnader, *inklusive samtliga kostnader i samband med ordinarie assistents sjukdom,*
2. assistans- och utbildningsomkostnader,
3. kostnader för arbetsmiljöinsatser,
4. personalomkostnader, och
5. administrationskostnader

#### 6 §

Med tid för vilken assistans har lämnats enligt 51 kap. 14 § socialförsäkringsbalken jämställs tid efter det att den försäkrade har avlidit eller intagits på institution eller liknande, i den mån assistenten inte kan få annat godtagbart arbete och därför uppbär lön från den försäkrade. Detta gäller dock högst under tid motsvarande uppsägningstid som följer av lag.

Med tid för vilken assistans har lämnats jämställs också tid för vilken assistenten har fått sjuklön av den försäkrade.

#### 7 §

En försäkrad som, enligt 51 kap. 11 § andra stycket socialförsäkringsbalken, beviljats ersättning med högre belopp än det som anges i 5 § eller som, enligt 51 kap. 11 § tredje stycket socialförsäkringsbalken, beviljats

En försäkrad som enligt 51 kap. 11 § andra stycket socialförsäkringsbalken, beviljats ersättning med högre belopp än *det grundschablonbelopp* som anges i 5 § eller som, enligt 51 kap. 11 § tredje stycket

ersättning med skäligt belopp, ska i samband med slutavräkning enligt 51 kap. 15 § samma balk lämna Försäkringskassan en redovisning av samtliga kostnader för lämnad assistans.

socialförsäkringsbalken, beviljats ersättning med skäligt belopp ska i samband med slutavräkning enligt 51 kap. 15 § samma balk lämna Försäkringskassan en redovisning av samtliga kostnader för lämnad assistans.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

## 2 Uppdraget och dess genomförande

### 2.1 Uppdraget

Assistansreformen genomfördes 1994. Sedan dess har verksamheten vuxit kraftigt i omfattning och många personer med funktionsnedsättning får i dag genom den personliga assistansen och andra insatser möjlighet att leva ett liv som andra.

Under de senaste åren har flera utredningar och rapporter presenterats som aktualiserat frågan om ersättningssystemet för assistansersättningen och om detta borde ändras.

Mot den bakgrunden beslutade regeringen den 21 mars 2013 att tillkalla en särskild utredare för att 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 (LSS) samt att komma till rätta med de problem som uppdagats med nuvarande modell för timersättning.

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

Utredaren ska, med utgångspunkt i de mål och den allmänna inriktning som anges, 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 anordnares kostnader för att bedriva personlig assistans. På grundval av analysen av nuvarande konstruktion av timersättningen ska utredaren föreslå hur ersättningen för personlig assistans kan utformas.

Utredaren ska också 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. Vidare ska utredaren bedöma konsekvenserna av att sjuklön vid ordinarie assistents sjukfrånvaro omfattas av assistansersättningen samt bedöma om nuvarande ordning bör förändras.

Direktiven har bilagts betänkandet (bilaga 1).

## 2.2 Uppdragets avgränsning

Utredningens uppdrag har varit att se över ersättningssystemet och ta fram förslag på en ändamålsenlig utformning av assistansersättningen med syftet att långsiktigt upprätthålla de kvalitetsmål som föreskrivs för insatsen personlig assistans liksom att förstärka förutsättningarna för en hållbar finansiering av insatsen. I direktiven framhålls vikten av att ersättningen utformas så att den bättre motsvarar de faktiska kostnaderna för utförd assistans.

Ersättningssystemet har stor betydelse eftersom det sätter ramar för och påverkar incitamenten i verksamheten. Kostnader och kvalitet i assistansen påverkas emellertid också av ett antal andra faktorer som kan ha lika stor eller större betydelse än själva ersättningssystemet. Till dessa hör främst lagstiftningen om rätten till assistansersättning, det delade huvudmannskapet för personlig assistans mellan kommunerna och staten, regler om etablering för anordnare samt regler och former för anhörigas, ombuds och assistenters roll och insatser för brukaren. Dessa faktorer har inte legat inom ramen för utredningens uppdrag.

Frågan om uppföljning, kontroll och tillsyn av verksamheten och av anordnare är också viktig för kostnader och kvalitet i assistansen. Denna fråga har i huvudsak också legat utanför utredningens uppdrag.

## 2.3 Förutsättningarna för utredningens arbete

Personlig assistans kan sägas vara ett av de första valfrihetssystemen – dvs. det är brukaren som bestämmer vem som ska utföra insatsen. När det gäller assistansersättning anger staten de ekonomiska ramarna i form av en timschablon samt reglerar vilka krav som ska ställas på de anordnare som ska få utföra assistansen. Dessa krav gäller dock inte om brukaren är egen arbetsgivare för sina assistenter.

En försvårande omständighet för utredningens arbete har varit att det råder en betydande brist på data och empiriskt underlag om assistansersättningen och dess kostnader. Utredningen har dessutom haft kort tid för sitt arbete.

Bristen på data om assistansersättningen beror till stor del på att de flesta uppgifter endast finns i Försäkringskassans personakter och är därmed inte tillgängliga för digital bearbetning och analys. Det saknas t.ex. statistik som visar hur stor del av de beviljade assistanstimmarna som utförs på obekvämt arbetstid, hur stor del av den beviljade tiden som avser grundläggande respektive övriga behov och hur stor del av de beviljade timmarna som faktiskt utnyttjas samt hur dessa aspekter skiljer sig mellan olika grupper av brukare. Det är också stor brist på data om och empiriska undersökningar av kostnaderna för assistans och vad som påverkar dessa. När det gäller assistansens kvalitet finns i stort sett inga data alls och även underlaget från uppföljning och tillsyn är ganska begränsat.

Bristen på kostnadsdata är delvis en följd av ersättningskonstruktion. En ersättning i form av en schablon innebär att kostnader inte behöver redovisas. Samtidigt förutsätter modellen att schablonen är väl avvägd utifrån vad assistansen beräknas kosta, vilket är ett dilemma.

En viss redovisning av kostnader för att utföra assistans görs i dag av brukare som är egna arbetsgivare för sina assistenter och brukare som med förhöjt timbelopp – sammantaget omkring 12 procent av brukarna. Dessa redovisningar sammanställs dock inte till någon kostnadsstatistik. Inte heller de tidrapporter för lämnad assistans, som redovisas regelbundet av brukarna, sammanställs till statistik som kan ligga till grund för analyser.

Viktiga data som behövs för analyser av assistansersättningen måste således, ännu så länge, samlas in manuellt och digitaliseras vilket är en process som är både tids- och arbetskrävande. Under 2015 kommer Försäkringskassan att införa ett nytt IT-stöd som

kommer att innebära ökade möjligheter att i framtiden ta fram statistik och göra analyser.

På den korta tid som stått till förfogande har utredningen gjort vissa egna kartläggningar och undersökningar för att få något underlag för att göra analyser. Dessa har emellertid fått bli tämligen begränsade, vilket gör att man bör vara försiktig med att dra långtgående slutsatser av dem. I ljuset av den brist på data som råder har de ändå kunnat tillföra viss kunskap och därmed givit en något tydligare bild än tidigare av assistansersättningen och dess kostnader, och därmed också kunnat bidra till utredningens bedömningar och förslag.

## 2.4 Utredningens arbetsformer

Utredningen har under utredningstiden haft sju protokollförda sammanträden med experter och sakkunniga.

Utredningen har under arbetets gång haft ett antal kontakter och sammanträden med företrädare för Försäkringskassan, som också förtjänstfullt bistått utredningen med att ta fram data om assistansersättningens kostnader och tidredovisning genom flera egna undersökningar.

Utredningen har haft kontakter och sammanträden med företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting.

Utredningen har vidare träffat företrädare för Inspektionen för socialförsäkringen, Näringsdepartementet, Skatteverket, Svenska Kommunalarbetsförbundet och Rikspolisstyrelsen.

Utredningen har inom ramen för sitt uppdrag också samrått med Ägarstyrningsutredningen (Fi 2012:131.)

Utredningen har genomfört en kartläggning av kostnader för att utföra assistans, i form av en enkät till olika typer av anordnare (kommuner, företag och kooperativ). Som stöd i detta arbete bildade utredningen en referensgrupp med företrädare för anordnarnas organisationer – SKL, Vårdföretagarna och KFO. Referensgruppen har förtjänstfullt bistått utredningen såväl vid utformningen av enkäten, som i kontakt med de deltagande företagen, kommunerna och brukarkooperativen och i analyser av enkätresultaten. Utredningen har haft sammanlagt fyra sammanträden med referensgruppen. En fördjupad granskning i kvalitetssäkrande syfte av ett urval av uppgifterna som lämnades i enkäten har genomförts av PWC.

Utredningen har anordnat en heldagshearing till vilken 20 stycken brukarorganisationer bjöds in att delta och lämna sina synpunkter på några centrala frågeställningar inom ramen för utredningens uppdrag. 11 stycken brukarorganisationer medverkade – JAG, DHR, Unga Rörelsehindrade, Förbundet Rörelsehindrade, Epilepsiförbundet, IfA, FUB, Handikappförbunden, STROKE-Riksförbundet, RBU och STIL. Synpunkter lämnades både muntligt och av några organisationer dessutom skriftligt. Hjärnskadeförbundet Hjärnkraft och Afasiförbundet lämnade enbart synpunkter skriftligt.

Utredningen har mottagit skrivelser från Humana, STIL, JAG, Vårdföretagarna samt från privatpersoner.

### *Betänkandets disposition*

Betänkandet är disponerat på följande sätt.

I kapitel 3 redovisas nu gällande bestämmelser om personlig assistans och assistansersättning.

I kapitel 4 görs en genomgång av relevanta tidigare utredningar och viktiga genomförda förändringar

Kapitel 5 innehåller en beskrivning av utvecklingen av assistansen och dess kostnader.

I kapitel 6 beskrivs de viktigaste aktörerna och deras roller inom assistansersättning.

Kapitel 7 innehåller utredningens kartläggning och analys av nuvarande konstruktion av assistansersättningen.

Kapitel 8 utgör utredningens överväganden och förslag.

I kapitel 9 beskrivs konsekvenser av utredningens förslag.



## 3 Nu gällande bestämmelser

### 3.1 Inledning

I detta kapitel redovisas nu gällande bestämmelser om personlig assistans och assistansersättning.

### 3.2 Personlig assistans – en av tio insatser inom LSS

Biträde av personlig assistans eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans är en av tio insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS (9 § 2 LSS). Personlig assistans enligt LSS kan även beviljas med stöd av socialförsäkringsbalken (SFB) som en kostnadsersättning för att köpa personlig assistans eller för kostnader för personliga assistenter, så kallad assistansersättning (51 kap. 4 § SFB).

Övriga insatser enligt 9 § LSS är rådgivning och annat personligt stöd som ställer krav på särskild kunskap om problem och livsbetingelser för människor med stora och varaktiga funktionshinder, ledsagarservice, biträde av kontaktperson, avlösarservice i hemmet, korttidsvistelse utanför det egna hemmet, korttidsstillsyn för barn över 12 år utanför det egna hemmet i anslutning till skoldagen samt under lov, boende i familjehem eller bostad med särskild service för barn eller ungdomar, bostad med särskild service för vuxna eller särskild anpassad bostad för vuxna samt daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder.

Landstinget ansvarar som regel för rådgivning och annat personligt stöd och kommunerna för övriga insatser (2 § LSS). Assistansersättning enligt SFB beviljas av Försäkringskassan.

### 3.2.1 Mål, allmän inriktning och rätten till insatser

Verksamhet enligt LSS ska främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för de personer som omfattas av lagens personkrets. Målet ska vara att den enskilde får möjlighet att leva som andra (5 § LSS). Verksamheten ska vara av god kvalitet och bedrivs i samarbete med andra berörda samhällsorgan och myndigheter. Verksamheten ska vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Den enskilde ska i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatsen som ges. Kvalitet i verksamheten ska systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras. För verksamheten ska det finnas den personal som behövs för att ett gott stöd och en god service och omvårdnad ska kunna ges (6 § LSS).

När åtgärder berör barn ska barnets bästa särskilt beaktas (6 a § LSS).

Den enskilde ska genom insatserna tillförsäkras goda levnadsvillkor. Insatserna ska vara varaktiga och samordnade. De ska anpassas till mottagarens individuella behov samt utformas så att de är lätt tillgängliga för personer som behöver dem och stärker deras förmåga att leva ett självständigt liv (7 § LSS). Insatser ska ges den enskilde endast om han eller hon begär det. Om den enskilde är under 15 år eller uppenbart saknar förmåga att på egen hand ta ställning i frågan kan vårdnadshavare, god man, förmyndare eller förvaltare begära insatser för honom eller henne. När en insats rör ett barn ska barnet få relevant information och ges möjlighet att framföra sina åsikter. Barnets åsikt ska ha betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad (8 § LSS).

### 3.3 Assistansersättning

Rätten till assistansersättning regleras i 51 kap. SFB. För rätt till assistansersättning krävs att den sökande omfattas av svensk socialförsäkring, uppfyller förutsättningarna för att beviljas personlig assistans enligt LSS, samt att behovet av personlig assistans är av en viss omfattning (51 kap. 2 och 3 §§ SFB). Assistansersättning lämnas med ett bestämt belopp per timme och betalas ut till brukaren om inte han eller hon begär något annat. Assistansersättning kan i vissa fall betalas ut till kommun eller till annan person. Kommunen har alltid ett finansieringsansvar för de första

20 assistanstimmarna per vecka. Staten ansvarar genom Försäkringskassan för övrig finansiering. Försäkringskassan betalar ut hela beloppet till brukaren eller till annan, kommunen ersätter Försäkringskassan för kostnaden för de första 20 assistanstimmarna (51 kap. 22 och 23 §§ SFB).

Ansökan om assistansersättning ska göras skriftligen hos Försäkringskassan. Om någon hos en kommun har ansökt om biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd för sådan assistans ska kommunen, om den enskilde kan antas ha rätt till assistansersättning, anmäla detta till Försäkringskassan. I sådant fall ska Försäkringskassan även utan ansökan pröva frågan om assistansersättning (110 kap. 4 § SFB).

### 3.3.1 Rätten till assistansersättning

En första förutsättning för att den sökande ska kunna beviljas personlig assistans är att han eller hon ingår i lagens personkrets. Personkretsen består av tre grupper, personer 1) med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd, 2) med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom eller 3) med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service.

För det andra ska den sökande på grund av stora och varaktiga funktionshinder ha behov av hjälp med sina grundläggande behov. Med grundläggande behov avses i LSS hjälp med den personliga hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade. Den som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov har även rätt till assistans för andra personliga behov. Den som har behov av mer än en personlig assistent samtidigt, har rätt till två eller flera assistenter endast om möjligheterna att få bidrag enligt lagen om bostadsanpassningsbidrag m.m., eller hjälpmedel enligt hälso- och sjukvårdslagen, har utretts. För att kunna beviljas assistansersättning krävs att den sökande behöver personlig assistans i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan för sina grundläggande behov (51 kap. 3 § SFB). Om behovet är lägre än det kan den sökande vara berättigad till biträde

av personlig assistans eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans enligt LSS.

En brukare kan behålla sin personliga assistans efter 65-årsdagen om insatsen är beviljad innan han eller hon har fyllt 65 år, alternativt att ansökan om insatsen har kommit in till kommunen eller till Försäkringskassan senast dagen före 65-årsdagen. Antalet assistanstimmar får inte utökas efter det att brukaren har fyllt 65 år (51 kap. 8 och 10 §§ SFB).

Assistansersättning lämnas endast under förutsättning att den används för köp av personlig assistans eller för kostnader för personliga assistenter (51 kap. 4 § SFB). Med det avses att brukaren antingen måste använda ersättningen till att köpa tjänsten av någon annan, en anordnare, eller välja att vara egen arbetsgivare. Med kostnader för personliga assistenter avses lön- och lönebikostnader, assistans- och utbildningsomkostnader, kostnader för arbetsmiljöinsatser, personalomkostnader och administrationsomkostnader. Arbetsmiljöinsatser innefattar inte hjälpmedel som brukaren behöver för att själv eller med hjälp av någon annan kunna tillgodose sina behov (5 a § förordningen [1993:1091] om assistansersättning).

Assistansersättning lämnas inte för sjukvårdande insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). Assistansersättning lämnas inte heller för tid när den enskilde vårdas på en institution som tillhör eller drivs med bidrag från staten, en kommun eller ett lands-ting, bor i en gruppbostad eller vistas i eller deltar i barnomsorg, skola eller daglig verksamhet enligt 9 § 10 LSS. Om det finns särskilda skäl kan assistansersättning lämnas under tid när den som beviljats ersättning vårdas på sjukhus under en kortare tid eller deltar i barnomsorg, skola eller daglig verksamhet (51 kap. 5 §, 106 kap. 24 och 25 §§ SFB).

När behovet av personlig assistans bedöms för ett barn ska det bortses från det hjälpbehov som en vårdnadshavare normalt ska tillgodose enligt föräldrabalken med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter (51 kap. 6 § SFB).

Rätten till assistansersättning ska omprövas sedan två år förflutit från senaste prövningen och vid väsentligt ändrade förhållanden (51 kap. 12 § SFB).

### 3.3.2 Beräkning av assistansersättning

Assistansersättning beviljas för ett visst antal timmar per vecka, månad eller längre tid, som längst sex månader (51 kap. 9 § SFB). Vid beräkning av antalet timmar ska all tid som avser uppgifter som assistenten utför som ett led i det personliga stödet i den dagliga livsföringen till brukaren beaktas (3 § förordningen [1993:1091] om assistansersättning). Enligt 4 § samma förordning får Försäkringskassan meddela föreskrifter om beräkningen av assistansersättningen.

För varje år bestäms med vilket belopp per timme som assistansersättning lämnas. Beloppet ska bestämmas som ett schablonbelopp som beräknas med ledning av de uppskattade kostnaderna för att få assistans. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om schablonbeloppet (51 kap. 11 § SFB). Försäkringskassan ska senast den 1 mars varje år lämna regeringen förslag om schablonbelopp för det kommande året. Försäkringskassan ska dessförinnan höra Sveriges Kommuner och Landsting i frågan (4 § förordningen [1993:1091] om assistansersättning).

Om det finns särskilda skäl kan ersättning till brukaren efter ansökan lämnas med ett högre belopp än det årliga schablonbeloppet. Ersättningen får dock inte överstiga schablonbeloppet med mer än 12 procent. Om assistansen utförts av någon som är bosatt utanför det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet ska assistansersättning lämnas med ett skäligt belopp (51 kap. 11 § SFB).

### 3.3.3 Utbetalning av assistansersättning

Assistansersättning betalas ut månadsvis med visst belopp för det antal beviljade assistanstimmar som assistans har lämnats (51 kap. 14 § SFB). Med tid för vilken assistans har lämnats jämföras tid efter det att brukaren har avlidit eller intagits på institution eller liknande, i den mån assistenten inte kan få annat godtagbart arbete och därför uppbär lön från brukaren. Detta gäller dock högst under tid motsvarande uppsägningstid som följer av lag. Med tid för vilken assistans lämnats jämföras också tid för vilken assistenten får sjuklön av brukaren (6 § förordningen [1993:1091] om assistansersättning).

Utbetalningen av assistansersättning för en viss månad får grundas på ett beräknat antal assistanstimmar för den månaden. Avräkning för större avvikelser ska då göras senast andra månaden efter den då den preliminära utbetalningen skett. Slutavräkning ska göras senast två månader efter utgången av varje tidsperiod för vilken assistansersättning beviljats (51 kap. 15 § SFB).

Även om assistans i och för sig har utförts finns vissa situationer när assistansersättning ändå inte betalas ut. Det gäller om assistansen har utförts av någon som är under 18 år, eller till följd av ålderdom, sjukdom eller liknande orsak saknar förmåga att utföra arbetet som personlig assistent. Ersättning betalas inte heller ut om arbetet har utförts på en arbetstid som överstiger arbetstidslagen (1982:673), lagen (1970:943) om arbetstid i husligt arbete eller kollektivavtal som uppfyller kraven i 3 § arbetstidslagen. Om assistansen har utförts av någon som är bosatt utanför det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet betalas assistansersättning endast ut om det finns särskilda skäl (51 kap. 16 § SFB).

Grundprincipen är att assistansersättning betalas ut till brukaren. Ersättningen kan dock betalas ut till en annan. Detta är också det vanligaste. På begäran av brukaren får Försäkringskassan besluta att assistansersättningen ska betalas ut till en kommun eller till någon annan som har tillstånd att bedriva verksamhet med personlig assistans (51 kap. 19 § SFB). Om Försäkringskassan bedömer att brukaren på grund av ålderdomssvaghet, sjuklighet, långvarigt missbruk av beroendeframkallande medel eller någon annan liknande orsak är ur stånd att själv ta hand om ersättningen får Försäkringskassan besluta att betala ut till någon annan person eller till kommunen (51 kap. 18 § SFB). Om brukaren har fått biträde av personlig assistent genom kommunen får Försäkringskassan besluta att assistansersättningen ska betalas ut till kommunen i den utsträckning som den motsvarar avgiften till kommunen får sådan hjälp (51 kap. 17 § SFB).

#### 3.3.4 Redovisning av assistansersättning

Den brukare som har köpt personlig assistans ska redovisa till Försäkringskassan att assistansersättningen har använts för sådant köp. Den som själv har anställt sina personliga assistenter ska redovisa att assistansersättningen har använts för kostnader för sådana assistenter (11 a § förordning [1993:1091] om assistansersättning).

Den som har beviljats ersättning med ett högre belopp än schablonbeloppet ska i samband med slutavräkning lämna Försäkringskassan en redovisning av samtliga kostnader för lämnad assistans. Samma sak gäller för den som har beviljats assistansersättning med ett skäligt belopp (7 § förordning [1993:1091] om assistansersättning).

### **3.3.5 Återbetalning av assistansersättning**

Brukaren eller den som för dennes räkning har tagit emot assistansersättning ska utan uppmaning betala tillbaka sådan ersättning som inte har använts för köp av personlig assistans eller för kostnader för personliga assistenter (51 kap. 20 § SFB). Återbetalning ska göras senast i samband med slutavräkningen. Om återbetalning inte görs får Försäkringskassan besluta om återbetalning enligt 108 kap. SFB.

## 4 Bakgrund

### 4.1 Inledning

Vid tiden för assistansreformens införande hade personer med omfattande funktionsnedsättningar, om de inte omfattades av omsorgslagens personkrets, stöd genom socialtjänstlagen. Stödet gavs ofta i form av hemtjänst. Hur stödet utformades varierade mellan kommunerna.

Den utredning som låg till grund för reformen, Handikapputredningen, visade att personer med omfattande funktionsnedsättningar som fick hemtjänst ofta hade mycket små möjligheter att bestämma vem som skulle ge hjälpen och när den skulle ges. En central del i reformen var därför att ge personer med en omfattande funktionsnedsättning ett verkligt inflytande över sin egen livssituation. Stödet skulle vara personligt utformat och ges av ett begränsat antal personer, och inflytande och självbestämmande över sin egen livssituation var viktiga grundläggande principer för utformandet av insatsen.

Flexibilitet i användningen av det ekonomiska stödet som utgår för insatsen var också av betydelse. Till en början var ersättningen utformad som ett kostnadsredovisningssystem med ett tak för kostnaden per timme. Ganska snart infördes en schablon ersättning och kostnadsredovisningen togs bort. Systemet med en schablonersättning har setts över ett flertal gånger men någon förändring av dess utformning har inte genomförts. Andra förändringar som påverkar förutsättningarna för systemet har dock genomförts. Detta kapitel beskriver det ursprungliga kostnadsredovisningssystemet, övergången till schablonersättningen och innehållet i de översyner som gjorts.



## 4.2 Det första ersättningsystemet – ett kostnadsredovisningssystem

När LSS-reformen infördes år 1994 finansierade staten hela assistansersättningen. Ersättningen avsåg att täcka de faktiska kostnaderna för utförd assistans, dock med ett maximalt belopp per timme (180 kronor per timme år 1995). De huvudsakliga kostnader som skulle täckas var lön, lönebikostnader, administrationskostnader inklusive kostnader för arbetsledning och utbildning samt kostnader för de personliga assistenterna vid resor, kultur- och nöjesaktiviteter etc. Utgångspunkten för att beräkna lön för de personliga assistenterna var lönen för vårdbiträden. Till administrativa kostnader räknades bl.a. kostnader för bokföring, lokaler, utbildning, rekrytering samt kostnader som följde av arbetsgivaransvaret. Den del av ersättningen som inte avsåg arbetskostnader för assistenter skulle uppgå till sammanlagt högst 30 kronor per timme.

Försäkringskassan tillämpade kostnadsredovisningen olika för olika typer av anordnare. Brukare som var egna arbetsgivare för sina personliga assistenter och brukare som anlidade privata företag som anordnare redovisade sina respektive kostnader på individnivå. Kommuner och kooperativ, som var de största anordnarna vid denna tidpunkt, undantogs däremot från individbaserad redovisning. I stället tilläts dessa anordnare att redovisa sina kostnader i genomsnitt för samtliga brukare som de anordnade assistans för (SOU 1995:126 *Kostnader för den statliga assistansersättningen*).

## 4.3 En schablonersättning införs

Det blev snart efter reformens genomförande tydligt att samhällets kostnader för personlig assistans vida översteg vad som beräknats i samband med att riksdagen antog LSS och LASS. Redan 1995 utsåg regeringen en särskild utredare med uppgift att lägga fram förslag som skulle leda till att kostnadsutvecklingen begränsades och att kostnadskontrollen förbättrades. Assistansutredningens uppdrag var att lägga fram förslag som skulle minska statens utgifter med cirka 900 mkr per år, motsvarande en fjärdedel av anslaget vid denna tidpunkt.

Utredningen föreslog bl.a. att kommunerna skulle överta huvudmannskapet för insatsen personlig assistans och kompenseras för

detta genom statsbidrag (SOU 1995:126 *Kostnader för den statliga assistansersättningen*, s. 54). Detta förslag bedömde utredningen skulle ha störst betydelse för att kostnadskontrollen skulle förbättras. Systemet skulle bli effektivare när kostnader och verksamhet följdes åt och detta skulle skapa incitament att bedriva verksamheten effektivt.

Ett förslag för att minska kostnaderna var att ersättningen skulle schabloniseras och sänkas till 145 kronor per timme. Utredningen kunde visserligen konstatera att kostnaden per utförd assistanstimme skiljde sig åt mellan olika anordnare, mellan 126 och 207 kronor per timme. Utredningen bedömde dock att skillnaden till största delen berodde på att olika anordnare tillämpade olika beräkningssätt. Ett skäl utredningen anförde för att schablonisera ersättningen var att administrationen av kostnadsredovisningssystemet var betungande, såväl för försäkringskassorna som för anordnarna av assistansen. Utredningen menade att detta medverkade till att driva upp kostnaderna och därmed belasta anslaget. Genom en schablonisering skulle ersättningen per timme kunna minskas. Utöver att underlätta administrationen och sänka kostnaderna var schabloniseringen ”den minst komplicerade åtgärden för att reducera kostnaderna för assistansreformen.” (SOU 1995:126 s. 71). Några andra alternativ som prövats av utredningen var att ett tak skulle fastställas för hur många assistanstimmar som skulle kunna ersättas, att ingen assistansersättning skulle beviljas under natt/dygnsvila och att vissa delar av den personliga assistansen skulle undantas, t.ex. genom att kommunen fick huvudansvaret för all personlig omvårdnad.

Kostnadsredovisningssystemet minskade dessutom incitamenten att hålla tillbaka kostnader för löner och administration, menade utredningen, och mycket talade för att det fanns ”luft” i beräkningen av timersättningen. Systemet uppmuntrade till generösa lönevillkor och till att beräkna övriga kostnader i överkant eftersom en tredje part – staten – stod för kostnaderna. Utredningen menade att kooperativ och privata anordnare hade använt höga lönenivåer som argument för att rekrytera brukare och assistenter från kommunerna vilket också var kostnadsdrivande.

Den 1 september 1997 trädde nya regler om en schablonersättning per beviljad assistanstimme i kraft. Ersättningen fastställdes till 164 kronor per timme, en högre nivå än den som Assistansutredningen hade föreslagit. 164 kronor motsvarade genomsnittskostnaden per utbetald timme under 1996. I propositionen

(1996/97:150) angavs att inom ramen för det fastställda beloppet fick brukaren själv avgöra hur stor del av beloppet som skulle användas till lön och andra anställningskostnader och hur mycket som skulle användas till administration och andra kringkostnader. Samtidigt infördes en regel att om det fanns särskilda skäl kunde Försäkringskassan efter ansökan medge ett högre belopp. Det högre beloppet fick inte överstiga schablonbeloppet med mer än 12 procent (prop. 1996/97:150, avsnitt B.1, s. 138).

Den 1 november 1997 infördes också det kommunala finansieringsansvaret för de första 20 timmarna per vecka för alla personer som har assistansersättning (prop. 1996/97:150, avsnitt B.1, s. 138).

#### 4.4 RFVs översyn av ersättningsystemet

En rapport från Riksrevisionen år 2004 pekade på att timschablonens utformning medgav relativt stora vinstmarginaler för privata anordnare av personlig assistans samt skatteundandragande (Riksrevisionen 2004:7 *Personlig assistans till funktionshindrade*). Regeringen beslutade att systemet med schablonersättning skulle ses över.

RFV fick regeringens uppdrag att se över möjligheterna att reglera vilka kostnader som skulle ingå i assistansersättningen, i syfte att förbättra kostnadskontrollen. RFV skulle också överväga att lämna förslag på att införa en gräns för hur stor del av assistansersättningen som skulle få utgöras av kringkostnader.

RFV föreslog att en detaljreglering av vilka kostnader som skulle få ingå i assistansersättningen skulle införas i föreskrifterna (RFV 2004, *Uppdrag att se över regleringen av timbeloppet för den statliga assistansersättningen*). Förslaget byggde på att assistansanordnarna skulle vara skyldiga att redovisa faktiska lönekostnader mot utbetald ersättning. Detta förutsatte att ersättningen skulle betalas ut direkt till anordnaren för att denne skulle bli betalningsmottagare och därför omfattas av uppgiftsskyldighet. Genom förslaget skulle anordnare bli skyldig att individuellt förvalta och redovisa hur ersättningen använts. Ersättningen skulle tillhöra den enskilde även efter att Försäkringskassan betalat ut det månatliga beloppet till anordnaren. Ersättning som inte använts ändamålsenligt skulle betalas tillbaka till Försäkringskassan. Egna arbetsgivare skulle betraktas som anordnare på samma sätt som kommuner, kooperativ och privata anordnare.

Vidare föreslog RFV att 87 procent av ersättningen skulle vara reglerad för lönekostnader och andra anställningsförmåner. Anordnare skulle således göras återbetalningsskyldiga i de fall lönekostnaderna understeg 87 procent. Resterande delar av schablonen, t.ex. för administration, utbildningskostnader och assistansomkostnader skulle inte regleras av staten utan det skulle vara fritt för brukare och anordnare att genom avtal disponera denna del av ersättningen.

RFV menade att förslagen skulle ha en positiv effekt på kvaliteten i assistansen. Brukaren skulle ges möjlighet till överblick över ersättningen och eftersom anordnare skulle åläggas att återbeta del av ersättningen som inte använts till lönekostnader skulle incitament ges till kompetensutveckling för assistenterna.

Den ökande regleringen och kontrollen av ersättningen antogs medföra ökad administration för anordnare och försäkringskassorna. Anordnare skulle behöva bygga system för individuell redovisning men detta betraktades som en engångskostnad. RFV preciserade inte statens beräknade ökade administrationskostnader närmare. Emellertid framhölls att ökade kontroller skulle medföra ökade administrativa kostnader som dock – mot bakgrund av utgifterna för anslaget och missbruket inom förmånen – ansågs berättigade.

#### 4.5 LSS-kommitténs översyn av LSS och personlig assistans

RFVs förslag överlämnades till Assistanskommittén som tillsattes 2004 för att göra en översyn av personlig assistans. Kommitténs uppdrag utvidgades 2006 till att omfatta en bred översyn av LSS.<sup>1</sup> Kommittén lämnade ett delbetänkande 2007, som avsåg kostnader för personlig assistans (SOU 2007:73) *Kostnader för personlig assistans. Skärpta regler för utbetalning, användning och återbetalning av assistansersättning*.

Kommittén föreslog bland annat att assistansersättning endast skulle få användas till köp av personlig assistans eller kostnader för personliga assistenter.

---

<sup>1</sup> Kommittén bytte då namn till LSS-kommittén.

#### 4.5.1 Distinktionen mellan köp av personlig assistans och kostnader för personliga assistenter

Bestämmelsen om att assistansersättning endast kan användas för köp av personlig assistans eller för kostnader för personliga assistenter, infördes 2008. Utgångspunkterna för ändringarna i regelverket var den då pågående diskussionen om felaktig användning av assistansersättning. LSS-kommittén hade i delbetänkande (SOU 2007:73) noterat att det förekommit att det på verksamhetsnivå hade ackumulerats överskott som enskilda anordnare omvandlat till stora vinster för ägare, eller som hade betalats tillbaka i form av obeskattade medel till brukare för fri konsumtion. Ett sådant förfarande menade man kunde innebära att den enskilde påverkades av möjligheterna till ersättningar eller ekonomiska förmåner i stället för kvalitet i assistansen i valet av anordnare (prop. 2007/08:61, s. 7). I lagens förarbeten konstaterades att det saknades en tydlig reglering som angav att utbetald assistansersättning endast skulle användas för kostnader för personlig assistans (prop. 2007/08:61 s. 18). Det krävdes därför en särskild bestämmelse som kunde tydliggöra vilken typ av affärshändelse det var fråga om, dvs. att den brukare som anlitar en assistansanordnare köper personlig assistans av anordnaren. Brukaren kan välja att köpa sin personliga assistans, eller att vara egen arbetsgivare och använda ersättningen för kostnader för personliga assistenter. Ersättning som inte har använts till något av dessa ändamål ska utan uppmaning betalas tillbaka (51 kap. 4 och 20 §§ SFB).

Regeln om att assistansersättning som inte används för köp av personlig assistans eller för kostnader för personliga assistenter ska betalas tillbaka innebär att det är inte möjligt att använda medlen till annat än betalning för assistans, t.ex. genom att betala ett lägre pris än schablonersättningen. Om brukaren kommer överens med anordnaren om ett lägre pris än schablonersättningen ska mellanskillnaden mellan det pris som han eller hon betalar och schablonersättningens nivå betalas tillbaka till Försäkringskassan (51 kap. 20 § SFB). Den enskilde kan således inte dra nytta av ersättningen för något annat ändamål än för köp av assistans.

För den som är egen arbetsgivare kan ersättningen endast användas till kostnader för de personliga assistenterna.

Förändringen innebar att det gjordes en tydlig distinktion mellan egna arbetsgivare och köp av personlig assistans. För egna arbetsgivare krävs en redovisning av dennes kostnader för de per-

sonliga assistenterna och av antalet utförda timmar. Även om ersättningen betalas ut som en timschablon, vilket indikerar att mottagaren själv kan välja hur han eller hon använder pengarna, framgår av 5 a § förordningen om assistansersättning (1993:1091) vad som avses med kostnader för personliga assistenter, dvs. ersättningen kan inte användas till annat än till de kostnadsposter som framgår av bestämmelsen. När det gäller köp av personlig assistans krävs endast redovisning av antalet utförda timmar. Detta under förutsättning att brukare har använt hela timschablonen för köp av personlig assistans.

Genom bestämmelsen klargjordes även att den ersättning som anordnaren tar emot av brukaren är att betrakta som en inkomst i näringsverksamheten som ska tas upp som en intäkt (15 kap. 1 § inkomstskattelagen [1999:1229]). Utgifterna som företaget har för sin verksamhet ska bedömas på vanligt sätt. De medel som anordnaren tar emot från brukaren är således något som företaget tar emot för egen räkning, och därmed inkomster i den egna verksamheten.

#### 4.5.2 Köp av personlig assistans

En annan följd av 2008 års förändring i kombination med att assistansersättning betalas ut som en schablonersättning är att i de fall ersättningen används för att köpa assistans har myndigheterna ingen möjlighet att kontrollera hur medlen används. De enda begränsningar som finns är att assistansen ska vara lämnad (51 kap. 14 § SFB) och att vissa krav gäller för den personliga assistenten (51 kap. 16 § SFB). Med dagens lagstiftning är det inte möjligt att i detalj reglera hur ersättningen får användas sedan den använts för köp av assistans. Sammantaget innebär detta att kontrollmöjligheterna är mycket begränsade. Det är också en förklaring till bristen på uppgifter om hur ersättningen faktiskt används. För att kunna kontrollera assistansmedel i syfte att upptäcka och motverka att ersättningen används på sätt som inte är förenliga med lagens intentioner skulle det krävas redovisning eller insyn i hur medlen har använts.

Lagändringen från 2008 har även fått betydelse för brukarens inflytande över användningen av ersättningen. Vid en hearing som utredningen hade med vissa brukarorganisationer kom det till utredningens kännedom att många brukare upplever att det finns

en inlåsningsseffekt i dagens lagstiftning. Man framförde att det händer att brukaren sparar pengar hos anordnaren, dvs. även om samtliga timmar används går inte hela timschablonen åt. Syftet kan exempelvis vara att de sparade medlen ska användas till utbildning av assistenter, eller till extra assistansomkostnader som kan uppstå vid en längre resa. När brukaren önskar byta anordnare är det många anordnare som inte går med på att föra över en eventuell ekonomisk buffert till den nya anordnaren. Det skapar en inlåsningsseffekt som innebär att brukaren blir kvar längre hos en anordnare än vad han eller hon hade tänkt sig.

Frågan är emellertid om anordnaren överhuvudtaget kan föra över medel till den nya anordnaren. I och med att det rör sig om ett köp av en tjänst, där brukaren har köpt ett visst antal timmar personlig assistans för en viss summa per timme, tillhör inte pengarna brukaren, utan anordnaren, dvs. företaget. Det är en intäkt i rörelsen som ska hanteras som vilken intäkt som helst, i vilken rörelse som helst, utifrån gällande bestämmelser om bland annat skatter och arbetsgivaravgifter, samt regler för bokföring. Anordnaren kan förvisso skriva en kreditfaktura på beloppet. Samtidigt borde det betyda att hela timschablonen inte har använts, vilket har till följd att pengarna ska betalas tillbaka till Försäkringskassan. Det kan diskuteras om inte konsekvensen är densamma om den tidigare anordnaren för över sparade medel till den nya anordnaren. Detta eftersom anledningen till att anordnaren kan föra över medel kan anses vara att priset egentligen var lägre än vad parterna kom överens om i det avtal som skickades in till Försäkringskassan. Det är alltså inte självklart att en anordnare ens kan betala ut pengarna, även om denne skulle vilja. Begränsningarna i brukarens inflytande över vad assistansersättningen används till, har fått till följd att innehållet i det avtal som brukaren och anordnaren ingår fått allt större betydelse för brukarens grad av insyn och inflytande över sin egen assistans.

En annan frågeställning som har lyfts till utredningen av brukarorganisationerna, och som har med 2008 års lagändring att göra, är den om möjligheten att använda assistansersättning till utbildning av brukaren. Enligt dagens regelverk ska assistansersättningen användas till personlig assistans, inte till brukarens egna kostnader. Det är således inte möjligt att använda ersättningen till kostnader för utbildning av brukaren. Om brukaren köper personlig assistans av en anordnare är ersättningen inte längre att betrakta som assistansersättning, vilket medför att så länge som den personliga

assistansen lämnas är det upp till anordnaren att bedöma hur intäkten ska användas. Det kan emellertid antas att om det inte är möjligt att göra skatteavdrag för denna typ av kostnader minskar sannolikt anordnarens intresse att bekosta sådan utbildning. Med hänvisning till att utbildning av brukaren enligt gällande bestämmelser i SFB inte är att betrakta som personlig assistans kan även diskuteras om det inte i sådant fall, liksom vid ett överförande av medel, skulle anses som att hela schablonen inte har använts för köp av personlig assistans. Något som skulle medföra att ersättning motsvarande värdet av utbildningen ska betalas tillbaka.

#### 4.5.3 LSS-kommitténs förslag om ersättningens konstruktion

I sitt slutbetänkande (SOU 2008:77 *Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning*) föreslog LSS-kommittén en ny modell för fastställande av schablonen. I huvudsak skulle beloppet delas upp i två delar, en del som avsåg löne- och lönebikostnader samt en del för övriga kostnader. Den del som avsåg löner skulle differentieras utifrån tidpunkten när assistansen utförs. Assistans som utförs vardagar mellan 06–22 skulle ersättas med ett belopp och assistans som utfördes på annan tid skulle ersättas med ett annat, högre belopp. Motivet för en differentiering var enligt kommittén att vissa brukare hade relativt lite personlig assistans på ob-tid, som är betydligt dyrare, än andra. Det gav upphov till stora överskott för vissa brukare eftersom ob-ersättning är inkluderad i schablonen oavsett tidpunkten för när assistans ges. Vad gäller övriga kostnader valde kommittén att inte närmare precisera vilka kostnader som skulle ingå i schablonen. Kommittén ansåg att övriga kostnader skulle anpassas till den nivå som var tanken när timschablonen infördes, dvs. utgöra 13 procent av schablonen.

Kommittén föreslog också att kostnader för vikarier i samband med ordinarie assistents sjukdom skulle ingå i beräkningen av schablonen. Det skulle vara det enklaste och mest rättvisa sättet att hantera sjuklönekostnaderna. Kostnader för vikarier förväntades uppgå till 0,7 procent av lönekostnaderna eftersom företag då kunde teckna en försäkring mot sjuklönekostnader hos Försäkringskassan.



*Yttranden över LSS-kommitténs förslag*

Försäkringskassan avstyrkte i sitt remissyttrande LSS-kommitténs förslag om en differentierad schablon eftersom en differentiering ansågs begränsa brukarnas möjlighet att flexibelt använda den personliga assistansen. Utöver det ansågs förslaget medföra ökad administration såväl för enskilda som för Försäkringskassan, bl.a. genom att det skulle kräva betydande IT-utveckling. I stället ansåg Försäkringskassan att ett system med tre olika schabloner skulle utredas vidare och genom det skulle systemet med möjlighet till förhöjt timbelopp kunna avskaffas.

SKL tillstyrkte förslaget om att dela upp det schabloniserade timbeloppet i två delar, och att den del som avser löne- och lönebikostnader borde differentieras. SKL ansåg också att kostnad för vikarie i samband med ordinarie assistents sjukdom borde räknas in i schablonbeloppet.

#### **4.6 Försäkringskassans förslag om differentierad ersättning**

Regeringen gav Försäkringskassan i uppdrag att utreda förslaget vidare, dock med krav på att förslaget skulle ge samma besparing på anslaget som LSS-kommitténs förslag beräknades innebära (cirka 180 mkr per år). Försäkringskassans förslag var i huvudsak liktydigt med LSS-kommitténs förslag om en rörlig del för lönekostnader och en fast del för övriga kostnader (Försäkringskassan *Differentierad timschablon i lag (1993:389) om assistansersättning*). Den rörliga delen skulle, i Försäkringskassans förslag, dock baseras på tre nivåer: en nivå för assistans som lämnas när ingen ob-ersättning lämnas, en nivå för assistans när enkel ob-ersättning lämnas och en nivå när kvalificerad ob-ersättning lämnas. Försäkringskassan ansåg att detta skulle innebära att ersättningen bättre motsvarade faktiska kostnader än LSS-kommitténs förslag.

Delen för övriga kostnader skulle fastställas till 13 procent av den lägsta schablonen första året systemet började gälla.

Löne- och lönebikostnader föreslog Försäkringskassan även fortsättningsvis skulle räknas upp med löneutvecklingen på området. Övriga kostnader föreslogs till hälften räknas upp med löneutvecklingen, eftersom Försäkringskassan bedömde att hälften av övriga

kostnader var lönerelaterad, och till hälften med den generella prisökningen i samhället.

Förslaget innebar att förhöjd ersättning på grund av höga obkostnader kunde avskaffas eftersom detta skulle kompenseras via den differentierade schablonen.

#### 4.6.1 Yttranden över Försäkringskassans förslag

I remissbehandlingen av Försäkringskassans förslag tillstyrkte ISF förslaget. Statskontoret ansåg att förslagen behövde belysas ytterligare, bl.a. genom en analys av hur risken skulle undvikas att assistansen i högre utsträckning skulle komma att förläggas till tider på dygnet som gav anordnarna den högsta ersättningen. SKL ställde sig positiva till grundtanken bakom förslaget, dock behövdes någon kontroll av att den högre ersättningen endast betalades för utförda assistanstimmar där ob-ersättning faktiskt betalats ut.

#### 4.7 Förslag om ersättningens konstruktion från Utredningen om assistansersättningens kostnader

Utredningen om assistansersättningens kostnader framförde i sitt slutbetänkande (SOU 2012:6 *Fusk och felaktigheter med personlig assistans*) som sin uppfattning att den nuvarande timschablonens konstruktion är kostnadsdrivande och ger möjligheter till stora vinstmarginaler. Som grund för sin uppfattning framförde utredningen bl.a. att avtagande marginalkostnader per beviljad assistanstimme medför starka ekonomiska incitament till att öka beviljade timmar. Det finns, enligt utredningen, flera sätt att skapa stora vinstmarginaler med nuvarande konstruktion. Den effektivaste, enligt utredningen, är att hålla personalkostnaderna nere. Enligt utredningen är det många assistansanordnare som har lägre personalkostnader jämfört med det som schablonen ger ersättning för, och den rekommendation som Försäkringskassans vägledning säger, nämligen 87 procent. Utredningens beräkningar baserades på flera källor, sammantaget utgjorde den genomsnittliga lönekostnaden inklusive olika avgifter för 2010 till mellan 80–83 procent av schablonersättningen. En utredning som Skatteverket gjort för företag som ansökt om och bedriver assistansverksamhet visade att personal-

kostnaderna uppgick till mellan 79,1 och 88,6 procent, vilket även inkluderade annan personal än personliga assistenter. Enligt uppgifter från 40 kommuner som utredningen tog del av uppgick personalkostnadsandelen i genomsnitt till 83,5 procent för 2010. Variationen var dock stor, mellan 70,4 och 91,9 procent.

På grund av att utredningen identifierat timersättningen som kostnadsdrivande skisserades en alternativ utformning av ersättningen, i syfte att stävja efterfrågan på ökat antal timmar.

Förslaget till modifierad schablon bestod av tre komponenter, 1) faktiska lönekostnader ersätts 2) kostnader för administration, kompetensutveckling m.m. ersätts med ett belopp beräknat utifrån anställda och arbetande personliga assistenter 3) assistansomkostnader ersätts med ett belopp per brukare.

För att motverka risken för okontrollerade löneökningar föreslog utredningen ett tak för lönekostnaderna.

Eftersom kostnader för administration, kompetensutveckling, personalvård m.m. inte påverkas av antalet beviljade timmar utan av antalet anställda personliga assistenter skulle, enligt utredningen, ett schabloniserat belopp per anställd minska incitamenten att öka antalet assistanstimmar. Beloppet borde därför motsvara högst 13 procent av dagens timersättning, minus assistansomkostnaderna.

Assistansomkostnader, dvs. utgifter för den personliga assistenten i samband med gemensamma aktiviteter, skulle ersättas med ett schablonbelopp per brukare. Denna komponent skulle enligt utredningen kunna baseras på SCB:s årliga undersökning om hushållens utgifter (HUT).

Förslaget skulle innebära att Försäkringskassan skulle behöva uppgifter om vilka som arbetat som personliga assistenter, vilken lön de haft, när och hur många timmar de arbetat för att kunna ersätta faktiska lönekostnader. Dessa uppgifter skulle i sin tur leda till att Försäkringskassan skulle ha ett bättre underlag för uppföljning, kontroll och revisioner. T.ex. skulle Försäkringskassan få uppgifter om dubbel assistans, något som saknas i Försäkringskassans register i dag.

Eftersom faktiska lönekostnader skulle ersättas skulle bedömningen av förhöjt timbelopp kunna utgå, eftersom kompensationen skulle ske automatiskt.

Kommunens kostnader vid ordinarie assistents sjukdom skulle ingå i de faktiska kostnader som ersätts. Detta skulle innebära minskade kostnader för kommunerna, både för administration och ersättningen för sjuklön.

#### 4.7.1 Yttranden över utredningens förslag

Försäkringskassan ställde sig i sitt yttrande positiva till utredningens förslag om ny reglering av schablonersättningen och tillstyrkte att förslaget skulle utredas vidare. Den föreslagna modellen, menade Försäkringskassan, innebar att kostnadsbeloppet skulle bli individuellt framräknat vilket skulle kräva ett utvecklat IT-system.

Statskontoret menade att i en vidare utredning av förslaget borde flera aspekter analyseras närmare, särskilt två lyftes som viktiga; förutsättningarna för att kombinera målet om möjligheten att leva som andra med en modell där alla brukare får samma ersättning för assistansomkostnader oavsett hur man väljer att leva sitt liv, och problem förknippade med att regeringen skulle besluta om hur hög lön en assistent skulle få ha och hur hög vinst en anordnare skulle kunna ta ut per anställd assistent.

SKL tillstyrkte förslaget i den del i förslaget som avsåg kostnader för administration m.m. och assistansomkostnader. SKL avstyrkte dock att ersätta faktiska kostnader för den del som avsåg täcka löner för personliga assistenter. För att undvika att en sådan princip blev kostnadsdrivande skulle ett tak för lönekostnad per timme behöva införas, vilket skulle vara komplicerat.

Vårdföretagarna avstyrkte förslaget och menade att arbetsmarknadens parter sätter nivåerna för löner, inte staten. I stället borde den nuvarande modellen behållas men utvecklas till att bli mer precis och rättvisande i förhållande till faktiska kostnader.

Flera remissinstanser menade också att utredningen lagt alltför stor betoning vid fusk i bred mening samt stora vinstmarginaler för privata anordnare som främsta förklaringar till de ökade kostnaderna, när i själva verket orsakerna är mer komplexa än så.

#### 4.8 Analys gjord av ISF

I rapporten *Assistansmarknaden. En analys av timschablonen* konstaterade ISF att det är stora skillnader i kostnadsnivå mellan olika typer av anordnare. Kommuner har generellt högre kostnader i genomsnitt för att utföra personlig assistans jämfört med privata företag som generellt har lägre löner och lägre ersättning för arbete på obekvämt arbetstid. Effektiviseringar inom branschen kommer, enligt ISF, inte samhället till del, eftersom schablonen även anpassas till anordnare som har de högsta kostnaderna.

ISF föreslog i rapporten att konstruktionen av schablonen och kvaliteten i beslutsunderlagen borde ses över för att minska överkompensationen till företagen. ISF förordade ett ersättningssystem som bättre speglar de faktiska kostnaderna för att anordna personlig assistans. Den ökade administration som ett nytt system skulle innebära borde, enligt ISF, i detta sammanhang ställas i relation till hur mycket utgifterna skulle minska.

ISF ställde sig också kritiska till att schablonen numer avviker från den ursprungliga modellen som var baserad på principen 87 procent för löner och 13 procent för övriga kostnader. De senaste åren har övriga kostnader räknats upp så att dessa numer utgör 17 procent av schablonen.

#### 4.9 Sammanfattande slutsatser

Det kan konstaterats att frågan om assistansens kostnader och ersättning har varit aktuell från mycket kort tid efter att reformen genomfördes. Frågan om vad som orsakat att kostnaderna överstigit de beräkningar som gjordes i samband med att reformen utreddes och genomfördes har pågått lika länge. Flera olika förklaringar har diskuterats, bland dem ersättningssystemets påverkan på kostnaderna.

Ganska snart efter att reformen genomfördes övergavs det ursprungliga kostnadsredovisningssystemet, som egentligen inte var ett rent kostnadsredovisningssystem eftersom en stor del av anordnarna redovisade genomsnittliga och inte för varje brukare individuella kostnader. Motivet för att avskaffa kostnadsredovisningssystemet var främst administrativa. Det var krävande att hantera kostnadsredovisningen men också att värdera vilka kostnader som skulle godkännas.

Införandet av schablonersättning genomfördes som en besparingsåtgärd. Det som främst sågs som viktigt för att stoppa kostnadsutvecklingen var att avskaffa det delade huvudmannskapet mellan stat och kommun som sågs som en risk för övervältring.

Det som har varit föremål för översyn och utredning har varit hur ersättningen bör utformas, vilka kostnader som ska täckas av ersättningen, hur ersättningen ska få användas och hur ersättningen bör beräknas och skrivas upp. Detaljreglering av vilka kostnader som ersättningen ska täcka har också föreslagits men inte genomförts.

Vad gäller utformning av schablonersättningen har flera översyner föreslagit förändringar i syfte att den bättre ska motsvara faktiska kostnader. Å ena sidan har framförts förslag om att löne- och lönebikostnader ska ersättas mot faktisk kostnad, å andra sidan att schablonen ska differentieras utifrån tidpunkt som assistansen ges eftersom ob-ersättning innebär en högre timkostnad. Att delar av ersättningen inte ska beräknas utifrån antalet beviljade timmar utan ifrån antalet assistenter och antalet brukare har också föreslagits. Att fördelningen av löne- och lönebikostnader och övriga kostnader har förändrats från ursprungliga 87–13 procent har också påtalats och det har föreslagits att övriga kostnader ska fastställas till 13 procent av schablonbeloppet.

Något som har haft stor betydelse är 2008 års införande av köp av assistans som innebär att ersättningen blir en intäkt i ett företags verksamhet. En följd av denna förändring är att så länge som assistans är lämnad och hela beloppet har använts för köp av denna tjänst så kan inte finansären, dvs. staten, ställa några krav på att delar av ersättningen ska betalas tillbaka. Införande av köp av assistans innebär också att förslag att ersätta faktiska lönekostnader inte är möjligt att genomföra inom ramen för en schablonersättning utan att regleringen av köp av assistans förändras.

## 5 Utvecklingen av assistansersättningen och dess kostnader

### 5.1 Inledning

Sedan assistansreformen genomfördes 1994 har verksamheten ökat väsentligt i omfattning, både när det gäller antalet personer som får del av insatsen och den genomsnittliga insatsen per brukare som när det gäller kostnaderna för insatsen.

I detta kapitel görs, utifrån tillgängliga data, en översiktlig redovisning av utvecklingen samt hur insatsen fördelar sig i dag mellan olika brukargrupper och olika anordnare.

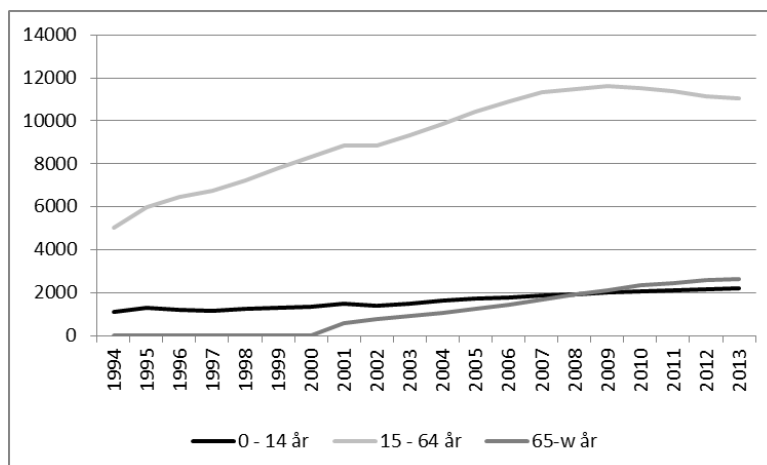
Tillgången till data om assistansersättningen är begränsad eftersom merparten av hanteringen av förmånen är pappersbaserad. Informationen är därför inte tillgänglig i digital form. Det gäller t.ex. uppgifter om assistanstimmarnas fördelning på grundläggande och övriga behov, uppgifter om assistans som utförs på obekvämt arbetstid och väntetid samt förhållandet mellan beviljade och utförda assistanstimmar

### 5.2 Utvecklingen av antalet brukare och timmar per vecka

Sedan 1994 har antalet brukare som får assistansersättning utvecklats från drygt 6 000 till närmare 16 000 år 2013. En viktig orsak till ökningen är att det tillkommit nya grupper.

I diagram 5.1 redovisas hur antalet brukare per åldersgrupp har utvecklats sedan assistansreformen genomfördes.

Diagram 5.1 Utveckling av antal brukare per åldersgrupp över tid

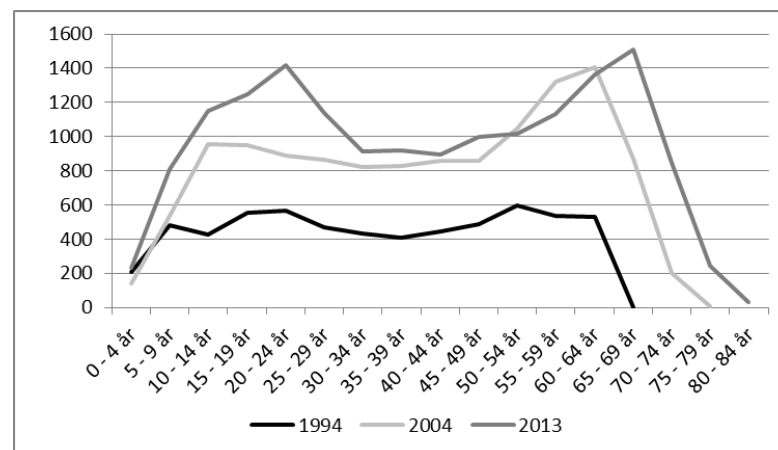


Källa: Försäkringskassan.

Av diagrammet framgår bland annat att antalet barn med assistansersättning i åldersgruppen 0–14 år har ökat svagt. Antalet brukare i åldrarna 15–64 år har ökat betydligt kraftigare, dock har gruppen minskat något sedan 2009. En annan grupp vars antal har ökat är brukare som är 65 år eller äldre. Dessa får sedan en lagändring 2001 behålla den assistansersättning de beviljats innan de fyllde 65 år.

I diagram 5.2 redovisas antalet brukare i en mer finfördelad åldersfördelning för åren 1994, 2004 och 2013.

Diagram 5.2 Antal brukare per åldersgrupp i december 1994, 2004 och 2013



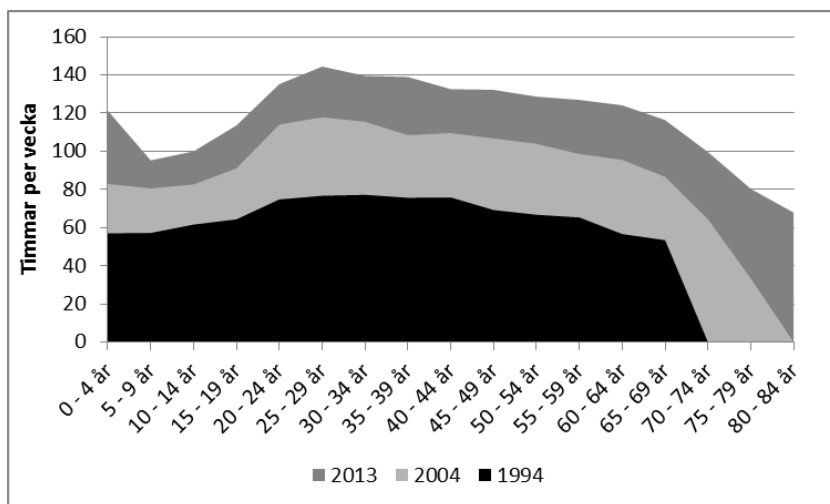
Källa: Försäkringskassan.



Diagrammet visar bland annat att antalet brukare har ökat i princip i varje ålderskategori under respektive år. Det är framför allt i de yngsta och de äldsta åldersgrupperna som antalet brukare har ökat. I åldersgruppen 10–24 år har antalet brukare nästan trefaldigats. En annan åldersgrupp som ökat ungefär lika mycket är brukare i åldersgruppen 60–64 år.

Diagram 5.3 visar utvecklingen av det genomsnittliga antalet beviljade timmar per vecka och åldersgrupp.

Diagram 5.3 Assistanstimmar per vecka december 1994, 2004 och 2013

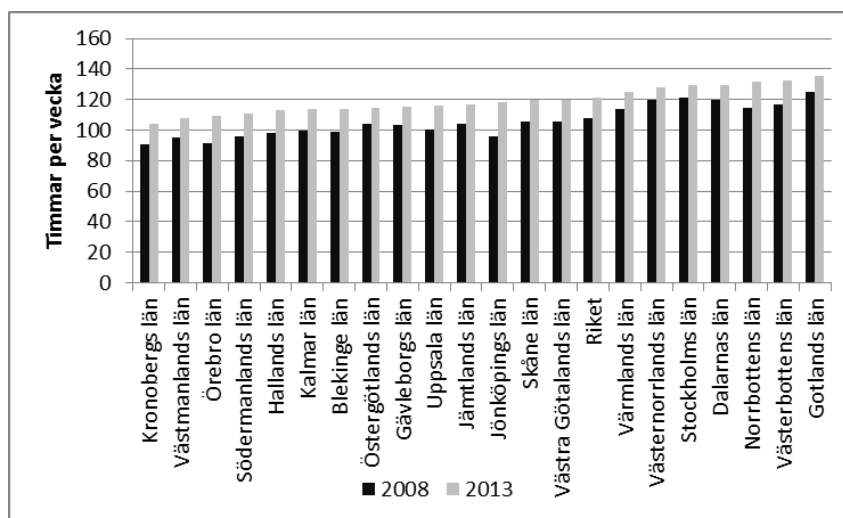


Källa: Försäkringskassan.

Antalet beviljade timmar per person ökar i alla ålderskategorier vid respektive mätpunkt. Störst relativ ökning mellan 1994 och 2013 återfinns i de yngsta och äldsta ålderskategorierna. Generellt verkar det vara så att behovet av antalet timmar ökar i takt med stigande ålder fram till ungefär 30 års ålder. Därefter minskar antalet assistanstimmar successivt. Att unga vuxna är i behov av fler timmar än andra grupper kan bero på att dessa brukare generellt sett lever ett mer aktivt liv.

Diagram 5.4 redovisar antalet beviljade timmar per vecka och person i respektive län för åren 2008 och 2013.

Diagram 5.4 Genomsnittligt antal timmar per vecka efter län, december 2008 och 2013



Källa: Försäkringskassan.

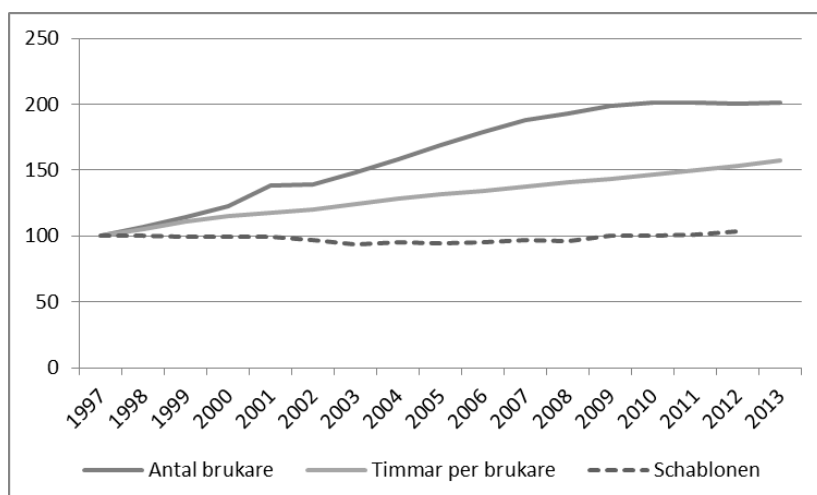
Variationerna är ganska stora i det genomsnittliga antalet beviljade timmar mellan olika län. Lägst antal timmar per brukare 2013 hade Kronobergs län och högst hade Gotlands län. De grundläggande skillnaderna mellan länen kvarstår mellan jämförelseåren. Ökningstakten varierade på länsnivå mellan 7 och 23 procent för de jämförda åren 2008 och 2013.

### 5.3 Utvecklingen av statens utgifter för assistansersättningen

Utgifterna för assistansersättningen har i löpande priser ökat från cirka 3,5 miljarder kronor 1994 till 28 miljarder kronor 2013. Utgifterna påverkas av antalet brukare, antalet timmar per brukare och ersättning per timme.

I diagram 5.5 nedan visas hur dessa tre faktorer utvecklats sedan schablonersättningen infördes 1997. I diagrammet har schablonen fastprisberäknats med konsumtionsindex för omsorg om äldre och funktionshindrade (SCB) med 1997 som basår.

**Diagram 5.5** Procentuell förändring av antalet brukare, timmar per brukare och schablonen fasta priser



*Källa:* Försäkringskassan. Egen beräkning. Schablonen har fastprisberäknats med konsumtionsindex för omsorg om äldre och funktionshindrade (SCB).

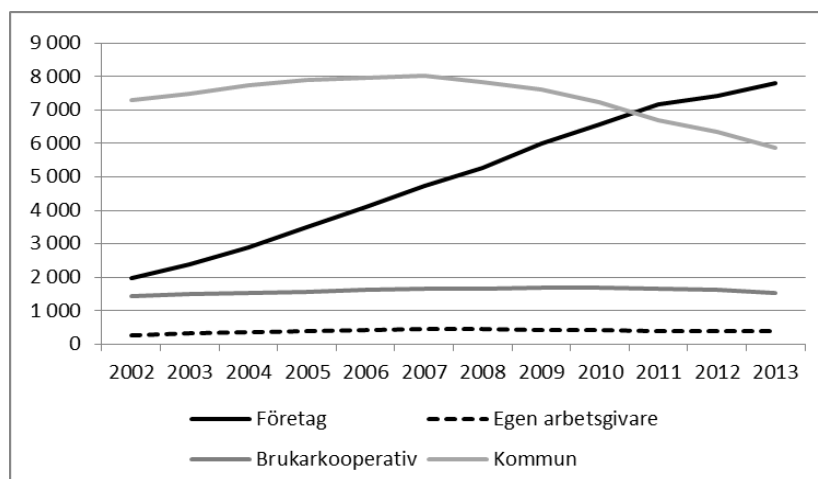
Av diagrammet framgår bland annat att ökningstakten av antalet brukare har avtagit sedan 2009, medan antalet timmar per vecka fortsätter att öka i oförändrad takt. Schablonens nivå ligger tämligen konstant i jämförelse med kostnaderna för annan liknande verksamhet. De huvudsakliga orsakerna till utgiftsökningen är således ökningen av antalet brukare och av fler beviljade timmar per brukare.

#### 5.4 Fördelningen av brukare per typ av anordnare

Sedan införandeåret 1994 har det skett relativt stora förändringar när det gäller fördelningen mellan olika typer av anordnare av personlig assistans. När schablonersättningen infördes 1997 anordnade kommunerna cirka 57 procent av brukarnas assistans. Kooperativen stod då för cirka 14 procent och privata anordnare för 25 procent. Resterande brukare var egna arbetsgivare.

I diagram 5.6 visas utvecklingen av hur antalet brukare fördelar sig på olika anordnartyper mellan åren 2002–2013.

Diagram 5.6 Utveckling av antal personer per anordnartyp 2002–2013



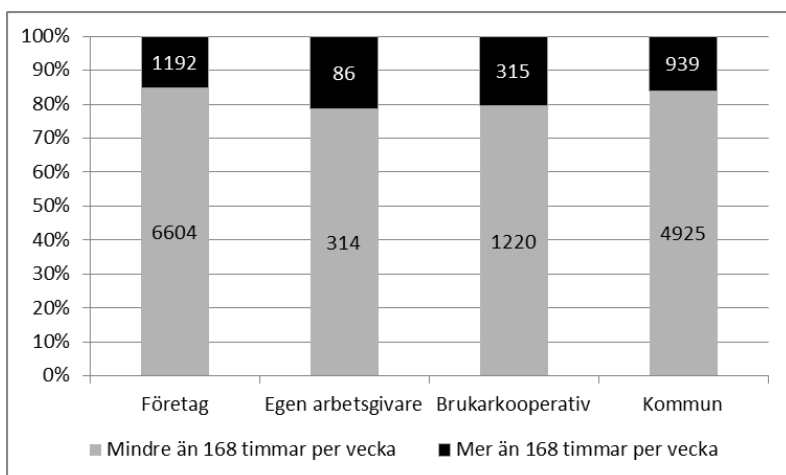
Källa: Försäkringskassan.

Diagrammet visar att det vanligaste alternativet bland brukare sedan 2011 är att välja en privat assistansanordnare. Antalet brukare som väljer kommunen som anordnare har sedan 2007 minskat successivt. Antalet brukare som väljer att själva anordna sin assistans och de som väljer ett brukarkooperativ har varit relativt konstant under hela perioden.

Vid utgången av 2013 köpte 37 procent av brukarna sin assistans av kommunen, 49 procent av ett privat företag, 10 procent av ett brukarkooperativ och knappt 3 procent valde att själva anordna sin assistans. I reformens början bedrevs assistansverksamhet i privat regi oftast på småskalig nivå. I dag verkar flera stora aktörer på assistansmarknaden där ett tiotal företag har fler än 100 brukare, enligt en studie från ISF (*Assistansmarknaden*, Rapport 2012:12).

Diagram 5.7 visar hur andelen brukare hos olika anordnartyper fördelar sig mellan de som har fler respektive färre än 168 timmar per vecka.

**Diagram 5.7** Antal och andel personer med färre eller fler än 168 timmar per vecka och anordnartyp, december 2013

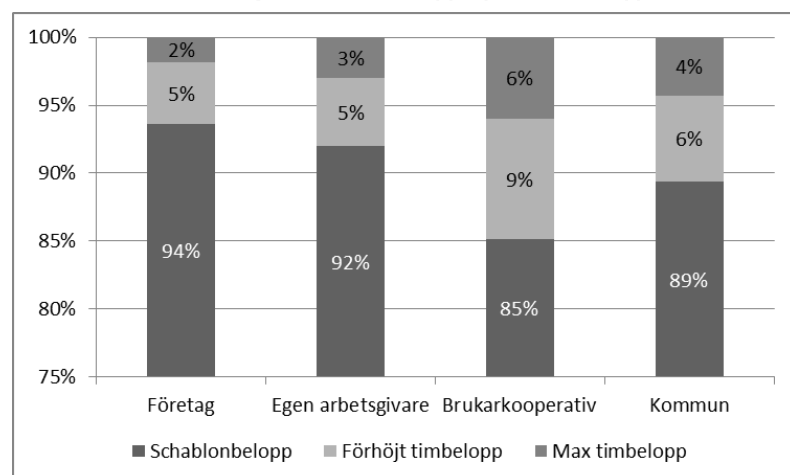


Källa: Försäkringskassan.

Av diagrammet framgår att privata företag har flest brukare med fler än 168 timmar per vecka. Bland brukarkooperativen och de egna arbetsgivarna finns den största andelen brukare med fler än 168 timmar per vecka, men jämfört med kommuner och företag är skillnaden liten.

I diagram 5.8 visas andelen brukare per anordnartyp som på grund av särskilda skäl har förhöjt timbelopp.

**Diagram 5.8** Andel personer med schablon, förhöjt timbelopp och högsta ersättningen (max timbelopp), per anordnartyp december 2013



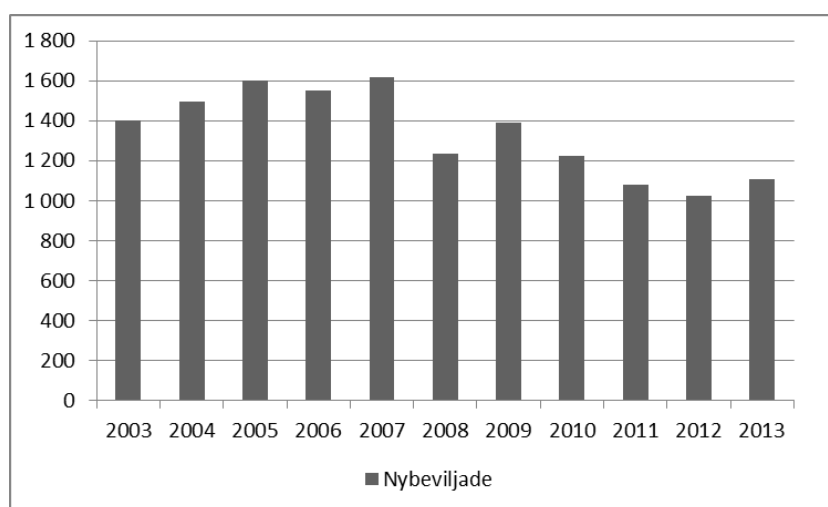
Källa: Försäkringskassan.

Andelen brukare med särskilda skäl för förhöjt timbelopp finns i högst grad hos brukarkooperativen. Bland brukare som väljer ett brukarkooperativ har 15 procent förhöjt timbelopp, varav en dryg tredjedel av gruppen har beviljats det högsta beloppet (12 procent över schablonen). Andelen är också något högre bland brukare som valt kommunen som andordnare jämfört med egna arbetsgivare eller brukare som valt att köpa assistans av ett företag.

## 5.5 Nybeviljade och avslutade ärenden

I det följande redogörs för utvecklingen av nybeviljade och avslutade assistansersättningsärenden, dvs. inflödet i och utflödet ur förmånen.

Diagram 5.9 Nybeviljade ärenden 2003–2013

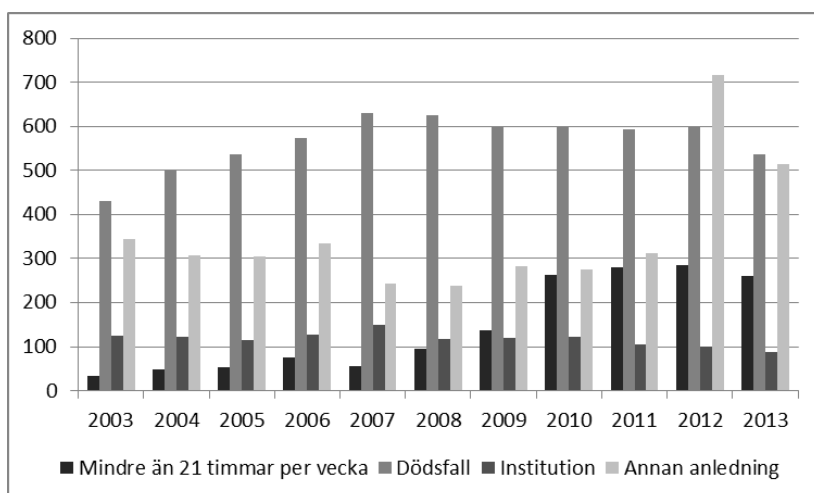


Källa: Försäkringskassan.

Antalet nybeviljade ärenden ökade i princip varje år från 2003 fram till 2007 då drygt 1 600 personer nybeviljades assistansersättning. Sedan dess har antalet minskat och varierat kring cirka 1 100 personer per år. Det är oklart varför antalet nybeviljade ärenden minskar.

I diagram 5.10 nedan redovisas antalet avslutade ärenden över tid, uppdelat på avslutsorsak.

Diagram 5.10 Avslutade ärenden fördelat på orsak 2002–2013



Källa: Försäkringskassan.

Den största förändringen är ökningen av antalet ärenden som avslutas med orsaken "annan anledning", detta ökar kraftigt från 2012. Ökningen beror på en förändrad redovisning av beslut i Försäkringskassans IT-system. Majoriteten av besluten som avslutas med orsaken "annan anledning" ersätts med ett annat beslut för brukaren. Utöver orsaken "annan anledning" visar diagram 5.10 att antalet brukare som får sin assistans indragen med anledning av att de grundläggande behoven i genomsnitt inte överstiger 20 timmar per vecka har ökat kraftigt. Ökningen börjar 2008 och är numera på en klart högre nivå än i början av perioden.

ISF har fått regeringens uppdrag att analysera och bedöma orsakerna till utfall av beslut om assistansersättning (S2011/9765 FST). ISF ska bland annat bland annat redovisa tänkbara orsaker till utvecklingen av assistansersättning, där bland annat antalet nybeviljade och avslutade ärenden är viktiga faktorer.

## 6 Aktörerna och deras roll inom assistansersättning

### 6.1 Inledning

Det finns många olika aktörer som har olika roller när det gäller assistansersättningen – bl.a. statliga myndigheter, t.ex. Försäkringskassan och IVO, samt kommuner, hälso- och sjukvård och privata aktörer. Alla agerar utifrån sina roller och perspektiv. Ingen aktör har ett övergripande ansvar för assistansersättningen. De olika aktörerna beskrivs i detta kapitel.

### 6.2 Försäkringskassan

Försäkringskassan har två uppdrag inom assistansersättning. Det första handlar om myndighetens relation till brukaren, dvs. att bedöma behovet av ersättning, fatta beslut om den och att följa upp antalet timmar som används samt att ersättningen används i enlighet med SFB. Det andra uppdraget är att lämna förslag till schablonbelopp.

#### 6.2.1 Behovsbedömning

För att beviljas assistansersättning krävs att den sökande omfattas av den svenska socialförsäkringen, tillhör personkretsen och har ett behov av personlig assistans för sina grundläggande behov under i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan. Den som har rätt till personlig assistans för sina grundläggande behov, dvs. med personlig hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade, har även rätt till personlig assistans för sina



andra personliga behov om behoven inte tillgodoses på annat sätt. Det finns i dag inga uppgifter om hur assistansen fördelar sig på grundläggande respektive andra personliga behov.

Personkretsen består av tre olika grupper. Personkrets ett och två bygger på medicinska diagnoser, medan grupp tre bygger på en funktionsbedömning utan att ta fasta på någon särskild diagnos. Personkretstillhörigheten påverkar inte bedömningen av behovet av assistanstimmar, utan utgör en del av bedömningen av att den sökande har rätt till assistansersättning. Det finns stora skillnader i behov inom de olika grupperna, dvs. det finns inget direkt samband mellan personkretstillhörighet och behovet av stöd. På samma sätt som personkretstillhörighet inte styr det beviljade antalet timmar, gör inte heller diagnosen det, utan det är den enskildes behov av stöd av en annan person som är avgörande för hur många timmar som beviljas. Med hänsyn till att det är behovet av stöd som styr, och behoven kan vara olika för olika personer, kan personer med samma diagnos beviljas olika antal assistanstimmar.

Försäkringskassan utreder ansökningar om assistansersättning. I dessa utredningar tar myndigheten bl.a. in medicinska underlag och använder sig av ett behovsbedömningsstöd för bedömningen<sup>1</sup>. Försäkringskassan har alltid ett personligt möte med den sökande vid nyansökan, ett möte som kan ske i hemmet eller på annan plats. Vid omprövningar görs en bedömning av om uppgifterna ska hämtas in på ett annat sätt, t.ex. via telefonkontakt.

Medicinska underlag behövs för att bedöma om den sökande tillhör personkretsen, samt om han eller hon på grund av en stor och varaktig funktionsnedsättning behöver hjälp med sina personliga behov. Med andra ord som underlag för att bedöma om den sökande har rätt till assistansersättning. Med hänsyn till att assistansersättning inte får lämnas för sjukvårdande insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen kan det även finnas behov av medicinska underlag för att veta att det stöd som brukaren är i behov av kan bedömas som egenvård och inte hälso- och sjukvård.

Myndighetens behovsbedömningsstöd är ett strukturerat sätt att ställa frågor till den sökande. Stödet har tagits fram för att öka likformigheten i bedömningen hos Försäkringskassan, och går ut på att myndighetens handläggare ska ställa samma frågor till alla personer som söker ersättningen. Frågorna rör bl.a. den sökandes

---

<sup>1</sup> Försäkringskassans vägledning 2003:6 om assistansersättning, version 12, Behovsbedömningsstöd för assistansersättning.

sociala situation, om den sökande får något av sina behov tillgodosedda på annat sätt, samt vilka personliga behov som den sökande bedömer att hon eller han behöver hjälp med. Den sökande får även uppskatta antalet timmar som han eller hon behöver hjälp, inklusive om det krävs dubbel assistans. Bedömningen av hur många timmar som beviljas utgår från den sökandes svar på frågorna, samt en bedömning av andra underlag som har kommit in, t.ex. medicinska underlag.

Rätten till assistansersättning ska omprövas när två år förflutit från senaste prövningen och vid väsentligt förändrade förhållanden. Tvåårsomprövningen är enligt Försäkringskassans vägledning<sup>2</sup> förutställningslös och tar ställning till om grundförutsättningarna för rätten till assistansersättning fortfarande finns utifrån de lagar och regler samt rättspraxis som gäller vid tidpunkten för prövningen. Det innebär att omprövningen kan leda till såväl färre som, efter ansökan, fler beviljade timmar. I en undersökning gjord av ISF ledde 40 procent av de undersökta besluten vid tvåårsomprövningar till att fler assistanstimmar beviljades. Drygt en tredjedel av besluten ledde till oförändrade beslut och en femtedel ledde till en minskning av antalet beviljade timmar (*Tvåårsomprövningar av assistansersättning*, Rapport 2012:13).

### 6.2.2 Löpande administration

Om Försäkringskassans behovsbedömning resulterar i ett beslut om rätt till assistansersättning anges i beslutet antal beviljade assistanstimmar för en viss period, som längst sex månader. Om Försäkringskassan gör bedömningen att brukaren under sin dygnsvila behöver ha en person tillgänglig i väntan på att ett hjälpbehov uppstår beviljas väntetid för denna tid. Om brukaren behöver en person som finns till förfogande, men som kan finnas på en annan plats, exempelvis i sitt hem, i väntan på att ett hjälpbehov uppstår beviljas tid för beredskap. En timmes väntetid motsvarar en fjärdedels assistanstimme och en timmes beredskap motsvarar en sjundedels assistanstimme (6 § Riksförsäkringsverkets föreskrifter [RFFS 1993:24]).

Varje assistanstimme ersätts med schablonbeloppet eller med ett förhöjt timbelopp. Beloppet betalas ut till brukaren, eller om bruk-

<sup>2</sup> Försäkringskassans vägledning 2003:6 om assistansersättning, version 12, s. 252 ff.

aren så begär till en kommun eller till någon annan som har tillstånd att bedriva assistansverksamhet. Assistansersättningen kan i vissa fall, utan att brukaren begär det, betalas ut till kommunen eller till en annan person. Det är i praktiken väldigt ovanligt att ersättningen betalas ut direkt till brukaren. Begäran om att ersättningen ska betalas ut till en annan ska vara skriftlig. Om begäran avser utbetalning till en anordnare ska brukaren bifoga ett skriftligt avtal mellan de två parterna och personnummer alternativt organisationsnummer för anordnaren. Om det gäller en annan anordnare än kommunen ska denne ha gällande F-skattsedel och, i förekommande fall, vara registrerad hos Skatteverket (6 a § RFFS 1993:24).

Ersättningen betalas ut månadsvis, och får grundas på ett beräknat antal assistanstimmar för den månaden. Försäkringskassan har således en möjlighet att betala ut ett preliminärt belopp, vilket i praktiken sker i de flesta fall. Beloppet ska motsvara det av regeringen fastställda schablonbeloppet multiplicerat med antalet beviljade assistanstimmar i genomsnitt per månad för den tidsperiod som assistanstimmar har beviljats (7 § RFFS 1993:24).

Oavsett om assistans köps eller inte ska brukaren för varje månad redovisa uppgifter om antalet utförda assistanstimmar. Regler för redovisningshanteringen finns samlade i RFFS 1993:24<sup>3</sup>. Redovisningen ska göras på blanketten ”Tidsredovisning – Assistansersättning”. Uppgiften ska lämnas för varje personlig assistent som anlitas under månaden. Det som ska redovisas är den faktiska tiden som assistenten har utfört personlig assistans, dvs. tid för personalmöten, utbildning m.m. ska inte redovisas. Om brukaren köper personlig assistans ska både assistent och anordnare underteckna tidsredovisningen, till skillnad från egna arbetsgivare där endast assistenten ska underteckna den. En av anledningarna till att både assistenten och anordnaren ska underteckna tidsredovisningen är att någon assistansersättning inte får betalas ut för bl.a. arbetstid som överstiger lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete, arbetstidslagen (1982:673) alternativt kollektivavtal som uppfyller kraven i 3 § arbetstidslagen. Vilka bestämmelser som ska tillämpas beror på assistentens anställningsvillkor.

Efter utgången av varje månad ska en sammanställning av antalet utförda assistanstimmar redovisas till Försäkringskassan på blanketten ”Räkning – Assistansersättning”. Räkningen ska underteck-

---

<sup>3</sup> För information om handlägningsrutiner, metodstöd, m.m. se även Försäkringskassans vägledning 2003:6 om assistansersättning, version 12.

nas av brukaren. Försäkringskassan kontrollerar sedan att räkningen överensstämmer med tidrapporterna.

Varje månad görs på den kommande månadsutbetalningen en avräkning för större avvikelser i förhållande till det preliminärt beräknade timantalet för samma månad. Det görs om antalet utförda assistanstimmar under en månad avviker mer än 10 procent från det genomsnittliga timantalet per månad. Avräkningen görs med schablonbeloppet eller med det förhöjda timbeloppet (8 § Riksförsäkringsverkets föreskrifter [RFFS 1993:24]). Om månadsavräkningen medför att det ska göras en tilläggsutbetalning, dvs. brukaren har använt fler timmar under den föregående månaden än vad han eller hon har fått utbetalt ska en tilläggsutbetalning göras om antalet resterande timmar för de återstående månaderna i tidsperioden inte understiger antalet beviljade assistanstimmar för dessa månader med 10 procent. Regeln om begränsningen i tilläggsutbetalningen har enligt Försäkringskassans Vägledning om assistansersättning (2003:6) version 12, tillkommit för att förhindra att brukaren i slutet av en tidsperiod får en stor tilläggsutbetalning, trots att de återstående timmarna för perioden inte räcker. Detta skulle leda till ett stort överuttag av timmar med åtföljande återbetalning för brukaren vid slutavräkningen.

Den månatliga avräkningen innebär att även om ersättning motsvarande ett preliminärt beräknat timantal betalas ut i förskott, görs varje månad en kontroll i efterhand av antalet förbrukade timmar. Avräkningen innebär också att om brukaren t.ex. har använt över 10 procent fler timmar än det preliminärt beräknade timantalet för den månaden, får han eller hon genom tilläggsutbetalningen direkt en kompensation för de extra kostnader som har uppstått i förhållande till den preliminära utbetalningen, samtidigt som det blir tydligt att antalet kvarvarande timmar under tidsperioden har minskat i motsvarande omfattning. Om brukaren har använt färre än 10 procent av timmarna betalas ett lägre belopp ut nästkommande månad eftersom brukaren då redan har fått ersättning för motsvarande fler timmar än han eller hon har använt sig av. Om ett sådant mönster skulle upprepa sig under hela tidsperioden, dvs. att brukaren använder sig av färre timmar än vad som motsvaras av det preliminärt beräknade timantalet och någon avräkning inte görs, skulle brukaren stå med ett stort överskott i slutet av perioden, som skulle medföra stora krav på återbetalning.

Rent praktiskt går administrationen avseende brukaren till så att Försäkringskassan betalar ut ett preliminärt belopp varje månad.

Detta belopp motsvarar det genomsnittliga antalet timmar per månad som brukaren är beviljad under perioden. Varje månad lägger handläggaren in i IT-stödet för assistansersättning det antal timmar som brukaren enligt respektive månadsräkning har använt sig av. Om antalet timmar avviker med mindre än 10 procent sker ingen reglering i IT-stödet. Om antalet timmar däremot avviker med mer än 10 procent kommer IT-stödet automatiskt att reglera antalet timmar som finns kvar att använda sig av under perioden. Det har även till följd att det preliminära beloppet som betalas ut kommer att justeras, eftersom antalet timmar som finns kvar har förändrats.

Vid slutavräkningen som ska göras senast två månader efter utgången av varje tidsperiod för vilken assistansersättning beviljats, vanligen sex månader, ska det totala antalet utförda assistanstimmar avräknas mot det totala antalet timmar för vilka assistansersättning har betalats ut under perioden. Om antalet utförda assistanstimmar är högre än antalet beviljade timmar begränsas antalet utförda timmar till det beviljade antalet, dvs. det betalas inte ut någon extra ersättning för att brukaren har använt sig av fler timmar än han eller hon hade beviljats. Om antalet utförda timmar är lägre ska brukaren återbetala assistansersättning. För egna arbetsgivare och för de som har förhöjt timbelopp görs vid slutavräkningen även en avräkning av den genomsnittliga kostnaden per timme för assistansen mot den utbetalade timersättningen under perioden.

På räkningen för den sista månaden i varje tidsperiod ska den som är egen arbetsgivare, och den som har beviljats ersättning med ett förhöjt timbelopp, redovisa uppgifter om samtliga kostnader för de personliga assistenter som hon eller han har haft under perioden, dvs. både löner och övriga kostnader. Det senare gäller även den som har beviljats ersättning med ett skäligt belopp, vilket är fallet om assistansen har utförts av någon som är bosatt utanför EES. När brukaren har beviljats ersättning med ett skäligt belopp ska han eller hon visa det underlag som ligger till grund för uppgifterna. På begäran av Försäkringskassan ska brukaren även i övriga fall visa det underlag som ligger till grund för uppgifterna om kostnader. Den som har köpt assistans ska redovisa hur stor del av beloppet som har använts för köp av personlig assistans. Vid slutavräkningen kommer samtliga timmar under perioden att beaktas, dvs. till skillnad från vid månadsräkningen då Försäkringskassan enbart beaktar större avvikelser, tar man vid slutavräkningen hänsyn till det totala antalet timmar, även de timmar som under

respektive månad avvek med mindre än 10 procent. Om det då visar sig att brukaren har använt sig av färre timmar än det beviljade antalet timmar för perioden, kommer en reglering att göras i månad åtta, dvs. den andra månaden i nästkommande tidsperiod. Detta eftersom brukaren då har fått betalt i förskott för timmar som han eller hon aldrig har använt sig av. Om det visar sig att brukaren har använt sig av fler timmar än beviljat, har denne förbrukat timmar som han eller hon aldrig har fått betalt för. Någon kompensation för det kommer inte att lämnas. Medför slutavräkningen att ersättning ska betalas tillbaka får Försäkringskassan i den utsträckning det är skäligt hålla inne ett belopp för att räkna av det som har betalats för mycket (108 kap. 22 § SFB, 10 § RFFS.1993:24). Detta sker i regel automatiskt i IT-stödet för assistansersättning. Rutinen för avräkning, eller kvittning, mellan tidsperioderna innebär att Försäkringskassan undviker att först ställa ett återkrav, för att därefter betala ut pengar. Skulden blir en avräkning på en framtida utbetalning. Rutinen för dock med sig att det med dagens IT-stöd inte går att på aggregerad nivå få fram information om avvikelser mellan beviljad och utförd tid, utan endast på individnivå.

Till detta kan tilläggas att Försäkringskassan måste följa upp att assistansen har utförts av någon som inte har fyllt 18 år eller till följd av ålderdom, sjukdom eller liknande orsak saknar förmåga att utföra arbete som personlig assistent. Den som är egen arbetsgivare har själv en uppgiftsskyldighet avseende dessa frågor, medan det är anordnaren som ska lämna dessa uppgifter till Försäkringskassan när brukaren köper personlig assistans (51 kap. 16 och 24 §§ SFB).

Den beskrivna hanteringen av ärenden resulterar i att ett antal olika uppgifter ska dokumenteras av brukaren och anordnaren och lämnas till Försäkringskassan som hanterar dessa. Det gäller tidsredovisningar, räkningar och kostnadsredovisningar för vissa brukare. Uppgifterna används av Försäkringskassan för dokumentering och uppföljning för respektive ärende. Någon systematisk uppföljning och utvärdering av dessa uppgifter för analyser av förmånen i dess helhet görs i dag inte av Försäkringskassan eftersom informationen till stor del är pappersbaserad. De kontroller och den uppföljning som görs, görs i det individuella ärendet. Det planeras dock för införande av ett nytt IT-stöd som ska underlätta sammanställning och analys av förmånen. Försäkringskassan planerar bl.a. att införa en möjlighet att lämna uppgifter om assistenternas tidsredovisning via elektronisk överföring. Även behovsbedömningsstödet och ett beräkningsverktyg kommer att byggas in i IT-stödet. Mätpunkter

som i dag registreras manuellt kommer att byggas in och genereras automatiskt i IT-stödet. Detta kommer att innebära tidsbesparing i handläggningen, men även att underlag för produktionsstyrning och uppföljning får en högre kvalitet.

#### *Kostnaden för dagens administration*

Kostnaderna för Försäkringskassans administration av assistansersättning beskrivs i Försäkringskassans årsredovisning, där det framgår att styckkostnaden för att administrera assistansersättningen är knappt 19 000 kronor år 2012. Med styckkostnad avses den totala kostnaden för administration av förmånen fördelat på antalet beslut. Som jämförelse kan nämnas handikappersättning och vårdbidrag som hade en styckkostnad på cirka 12 000 kronor respektive 10 000 kronor. Jämförelsen med dessa förmåner är intressant eftersom även de inbegriper bedömningar av behov av stöd och en hög grad av manuell hantering.

**Tabell 6.1** Vissa bedömningsförmåner

Förmån	Förvaltningskostnad, mkr	Styckkostnad	Anslag, mkr	Förvaltning som andel av anslag
Assistansersättning	344	18 950 kr	25 908	1,3 %
Handikappersättning	109	12 100 kr	1 276	8,5 %
Vårdbidrag	241	10 200 kr	2 998	8,0 %

*Källa:* Försäkringskassans årsredovisning 2012.

Administrationskostnaden som andel av anslaget är dock betydligt lägre för assistansersättningen, 1,3 procent, än för handikappersättningen, 8,5 procent, och för vårdbidraget, 8,0 procent. Det beror delvis på att anslaget för de övriga förmånerna, handikappersättning, knappt 1,3 miljarder och vårdbidrag 3 miljarder, är betydligt mindre jämfört med assistansersättningen som 2012 var knappt 26 miljarder. Utifrån denna jämförelse är administrationskostnaden för assistansersättning förhållandevis låg.

### *Försäkringskassans debitering av kommunerna*

Kommunen ansvarar för kostnaderna för de första 20 assistanstimmarna per vecka. Försäkringskassan ska varje månad underrätta kommunen om det belopp som de ska betala (51 kap. 22 och 23 §§ SFB). Det går till så att Försäkringskassan varje månad underrättar kommunerna om att de ska ersätta ett belopp motsvarande 87 timmar per månad och brukare. 87 timmar motsvarar det genomsnittliga antalet timmar per månad i förhållande till en tidsperiod på ett år och 20 timmar per vecka ( $20/7 \times 365/12$ ). Kommunerna ersätter den faktiska kostnaden per timme, dvs. även förhöjt timbelopp om sådant beviljats.

### **6.2.3 Övrig administration**

Utöver den löpande administrationen har Försäkringskassan i uppdrag att senast den 1 mars varje år lämna ett förslag till regeringen på ett schablonbelopp per timme för det kommande året. Försäkringskassan ska höra SKL i frågan. Beräkningsmodellen beskrivs i avsnitt 7.3.

Det förekommer även viss myndighetssamverkan med IVO, Socialstyrelsen, Skatteverket och Arbetsmiljöverket. Myndigheten har även en löpande dialog med SKL, samt med representanter för brukarorganisationer och anordnare.

## **6.3 Övriga statliga myndigheter**

Nedan följer en beskrivning av de myndigheter som utöver Försäkringskassan har en roll inom assistansersättningen.

### **6.3.1 Socialstyrelsen**

Socialstyrelsen arbetar med nationell styrning och utveckling av kunskap inom hälsa, vård och omsorg. Bland uppgifterna ingår att inom området utfärda föreskrifter, allmänna råd och vägledningar.

Enligt 51 kap. 2 § SFB gäller bestämmelserna i LSS som avser utförandet av insatsen personlig assistans även personlig assistans enligt SFB. Det innebär att eventuella föreskrifter och allmänna råd som Socialstyrelsen tar fram avseende dokumentationsskyldighet,



kvalitetsarbete och anmälan av missförhållanden också gäller för personliga assistenter som ersätts genom assistansersättning. Som exempel kan nämnas Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete, som bland annat ska tillämpas i verksamhet som omfattas av LSS. Socialstyrelsen arbetar för närvarande bland annat med att ta fram allmänna råd vad gäller kompetenskrav för de personliga assistenternas se vidare avsnitt 7.6.2.

Assistansersättning lämnas inte för sjukvårdande insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). Socialstyrelsens föreskrifter om bedömningen av om en hälso- och sjukvårdsåtgärd kan utföras som egenvård (SOSFS 2009:6) ska tillämpas av hälso- och sjukvården i bedömningen av om det rör sig om hälso- och sjukvård eller egenvård. Föreskrifterna används även av Försäkringskassan i dialogen med brukaren och hälso- och sjukvården avseende denna fråga.

### 6.3.2 Inspektionen för vård och omsorg

IVO ansvarar bland annat för tillsyn och tillståndsprövning inom LSS. IVO tog den 1 juni 2013 över detta ansvar från Socialstyrelsen. I samband med detta gavs myndigheten också i uppdrag att utveckla analys, tillsynsåterföring och vägledning. Det innebär att regelbundet analysera och dra slutsatser av brister och missförhållanden som myndigheten ser, att återföra brett vad myndigheten ser i tillsynen för ett systematiskt lärande och för att undvika att brister och missförhållanden upprepas, samt att inom ramen för tillsynen lämna råd och ge vägledning till verksamheterna.

För att Försäkringskassan ska kunna betala assistansersättning till en anordnare krävs att denne har ett tillstånd att utöva sådan verksamhet. En enskild person får inte bedriva yrkesmässig verksamhet med personlig assistans utan ett tillstånd från IVO. I 8–8 a §§ förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade anges vad en ansökan om tillstånd ska innehålla när det gäller verksamheter inom personlig assistans. Det ska exempelvis framgå vem som ska bedriva verksamheten, hur den ska bedrivas och finansieras, vem som ska vara ansvarig för den och hur avtal mellan brukare och anordnaren ska utformas. Sedan 1 juli 2013 ska ansökan även innehålla handlingar relaterade till bolagets ekonomiska förhållanden, såsom årsredovisning och årsbokslut

samt handlingar som visar vem som är verkställande direktör och andra som har ett bestämmandeinflytande över verksamheten. Handlingarna ska även visa vem som är styrelseledamot eller styrelsesuppleant och som själv eller genom närstående har ett ekonomiskt intresse i den juridiska personen, samt samtliga bolagsmän i kommanditbolag eller andra handelsbolag. Av 9–10 §§ samma förordning framgår villkor för tillståndet. Tillstånd ges som regel tillsvidare, men kan meddelas för viss tid. Ett tillstånd får inte överlåtas. Tillstånd att förändra en enskild verksamhet så att den inte längre motsvarar det meddelade tillståndet söks hos IVO, i enlighet med 10 § förordning (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Tillståndet får återkallas om det råder allvarliga missförhållanden (26 g § LSS).

Den tillsyn som IVO utövar har till syfte att upptäcka och påtala brister som kan påverka säkerheten för den enskilde, samt att kontrollera att verksamheterna uppfyller lagstadgade krav och upprätthåller en god kvalitet. Vid tillsynen utgår IVO från gällande lagstiftning, föreskrifter och allmänna råd på området. Det finns också en handbok om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete som ger vägledning (Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete för tillämpningen av föreskrifter och allmänna råd [SOSFS 2011:9]) Enligt dokumentet tar bedömningskriterierna sikte på att det finns processer och rutiner, att det görs riskanalyser och egenkontroller samt att klagomål, synpunkter och rapporter om missförhållanden används för att säkra kvaliteten.

Enligt lex Sarah ska personal genast rapportera missförhållanden eller en påtaglig risk för ett missförhållande inom bland annat LSS till den som bedriver verksamheten eller berörda nämnder som anges i 22 §. Det framgår av 24 b § LSS. Vid en sådan rapportering ska den som bedriver verksamheten utreda enligt 24 e § eller undanröja missförhållandet eller den påtagliga risken för ett missförhållande utan dröjsmål. Ett allvarligt missförhållande ska snarast anmälas till IVO. Den utredning som gjorts med anledning av det inträffade ska bifogas anmälan (se 24 f § LSS). Enskilda eller anhöriga kan inte klaga på verksamhet enligt LSS genom att skicka in en lex Sarah-anmälan, utan får framföra klagomål till personal och arbetsledare som ansvarar för personalens insatser eller inkomma med ett enskilt klagomål mot verksamheten till IVO, som kan öppna ett tillsynsärende.

### 6.3.3 Skatteverket

Skatteverket har inget särskilt uppdrag relaterat till assistansersättning, utan ordinarie regler för beskattning av företag och privatpersoner gäller för detta område. I och med den lagändring som infördes 2008 blev det tydligare att assistansersättning som används för köp av personlig assistans är att betrakta som en intäkt i rörelsen i enlighet med inkomstskattelagen (1999:1229), se avsnitt 4.5. Under 2011–2012 genomförde Skatteverket 29 pilotutredningar avseende assistansbolag inom assistansbranschen. Insatsen riktades in på assistansföretag som bedrevs i bolagsform, aktiebolag eller handelsbolag. Ett urval gjordes bland bolag med låga personalkostnader och låga snittlöner. Pilotutredningarna visade att det förekom skatteundandragande hos anordnarbolagen. Framförallt handlade det om att bolagen betalade företrädares och brukares privata kostnader. Det förekom även kostnader som kan bedömas som avdragsgilla, men som inte hör hemma i assistansersättningen. Därutöver förekom falska löner, vilket innebar att bolagen betalade ut löner till personer som inte hade arbetat som assistenter, vilket sammanlagt gav en lägre skatt, samt att dessa personer kunde erhålla sociala förmåner och arbetslöshetskassa.<sup>4</sup>

### 6.3.4 Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket är ansvarig myndighet för arbetsmiljö- och arbetstidsfrågor. I myndighetens uppdrag ingår att utöva tillsyn över arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen, att meddela föreskrifter med stöd av dessa lagstiftningar och att utarbeta och sprida information inom arbetsmiljöområdet. Myndigheten har som mål att minska riskerna för ohälsa och olycksfall i arbetslivet och att förbättra arbetsmiljön ur ett helhetsperspektiv, dvs. både när det gäller fysisk, psykisk som social och arbetsorganisatorisk synpunkt.

I arbetsmiljölagen (1977:1160) finns regler om skyldigheter för arbetsgivare och andra skyddsansvariga att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet. Det finns också regler om samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare, exempelvis regler om skyddsombudens verksamhet.

---

<sup>4</sup> Skatteverket, Assistansersättning, pilotutredningar, slutrapport, dnr 410 766518-12/1211.

Arbetstidslagen (1982:673) har regler om hur mycket man får arbeta per dygn, per vecka och per år. Den tar upp jourtid och beredskap, vilka raster och pauser man har rätt till och vad som gäller för nattvila. Arbetstidslagen gäller, med vissa undantag, allt arbete som utförs i Sverige. Lagen gäller oavsett om det är fråga om ett svenskt eller ett utländskt företag, så länge verksamheten bedrivs här. Arbetstidslagen kan avtalas bort genom kollektivavtal. Kollektivavtalet kan då antingen ersätta hela lagen eller vissa delar av den. När det finns ett kollektivavtal utövar Arbetsmiljöverket ingen tillsyn över arbetstiden, utan det blir en fråga för arbetsmarknadens parter, dvs. den lokala arbetsgivaren och den lokala fackföreningen i varje enskilt fall. Om det inte finns kollektivavtal gäller arbetstidslagen för de personliga assistenter som är anställda av en anordnare. När det gäller egna arbetsgivare, som själva anställer de personliga assistenterna, gäller lagen (1970:943) om arbetstid i husligt arbete som innehåller bestämmelser om det arbete som arbetstagare utför i arbetsgivarens hushåll.

### 6.3.5 Rikspolisstyrelsen

Polisens har inget särskilt uppdrag inom assistansersättning, utan hanterar dessa frågor inom ramen för befintliga regler om bidragsbrott.

Sedan 2009 arbetar elva svenska myndigheter gemensamt med underrättelser och operativa insatser mot kriminella individer och nätverk. Satsningen inleddes efter ett uppdrag från regeringen. Rikskriminalpolisen samordnar arbetet.

Samarbetet rör t.ex. skattebrott och utnyttjande av olika typer av sociala skyddsnet, däribland assistansersättning. Myndigheterna har inrättat gemensamma strategiska och operativa råd, underrättelsecenter på regional och nationell nivå. Tillsammans med Polisen ingår bl.a. myndigheterna Försäkringskassan, Skatteverket och Åklagarmyndigheten. I samarbetet mellan myndigheterna upphävs, genom en generalklausul, sekretessen som gäller för handlingar som har betydelse för ett brott som utreds.

Försäkringskassans brottsförebyggande arbete på området är organiserat i elva kontrollenheter, varav tio är regionala. En nationell enhet handlägger ärenden som rör organiserad brottslighet i hela landet. Försäkringskassans brottsförebyggande arbete på assistansområdet kommer att underlättas med den nya IT-system

som planeras ska införas 2015. IT-systemet kommer innebära möjlighet till mönstersökning, varningssignaler och effektivare räkningshantering. Ett vanligt sätt att använda assistansersättningen på ett brottsligt sätt är att rapportera felaktigt antal använda assistanstimmar, dvs. att fylla i tidrapporter felaktigt. Detta kommer sannolikt bli lättare att upptäcka i och med det nya IT-systemet.

Bidragsbrott med assistansersättningen är ofta organiserade och involverar skattebrott, exempelvis genom svartarbete. Ofta blir skattebrottet en följd av bidragsbrottet, t.ex. vid bokföringsbrott.

### 6.3.6 Inspektionen för socialförsäkring

ISF har till uppgift att utöva systemtillsyn och effektivitetsgranskning inom socialförsäkringsområdet. Med systemtillsyn avses en granskning av om t.ex. Försäkringskassans egna system för styrning och kontroll säkerställer en korrekt och enhetlig tillämpning av det regelverk som ska tillämpas. Med effektivitetsgranskning avses granskning av om verksamheten fungerar effektivt i förhållande till åtagandet.

## 6.4 Kommuner

Kommunerna gjordes redan vid lagens inträdande till huvudmän för merparten av insatserna enligt LSS. En anledning var att de redan hade ansvaret för insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453). Nästan alla insatser enligt LSS kunde även beviljas inom ramen för socialtjänstlagen, och det bedömdes naturligt att kommunerna därför gavs ett grundläggande ansvar för LSS. Med samma huvudman kunde också risken för gränsdragningsproblem mellan socialtjänstlagen och LSS undvikas. Kommunerna bedömdes därutöver ha de bästa förutsättningarna för att planera och hålla samman det samlade stödet, samt att det fanns en allmän utveckling som innebar att kommunerna gavs ett allt mer samlat ansvar för att tillgodose enskildas behov av boende, service och vård. Även om kommunerna fick det huvudsakliga ansvaret för LSS, gavs också kommunerna en avlastning för kostnader för personlig assistans. Assistansersättning var på så sätt en ekonomisk konstruktion som innebar att kommunerna fick ett kostnadsansvar för personlig assistans för personer med ett mindre omfattande behov medan

staten fick ett ansvar för personer med mer omfattande behov(prop. 1992/93:159 s. 68, 72 och 93).

I rollen som huvudmän för LSS har kommunerna också ett basansvar för hela insatsen personlig assistans. Enligt 2 § och 9 § 2 LSS ska varje kommun svara för insatsen biträde av personlig assistans eller ekonomiskt stöd till skäligena kostnader för sådan assistans, till den del behovet av stöd inte täcks av beviljade assistanstimmar enligt 51 kap. SFB. Det innebär att kommunerna har det yttersta ansvaret för att alla som omfattas av lagens personkrets och som behöver personlig assistans får sådan assistans, det gäller oavsett om den funktionshindrade sedan tidigare är beviljad assistansersättning enligt SFB eller inte (RÅ 2009 ref. 61). I detta basansvar ingår också att kommunen har ett uttryckt ansvar för att tillhandahålla assistans och att finansiera den om det uppstår ett tillfälligt utökat behov av personlig assistans, t.ex. under en semesterresa eller då ordinarie assistent är sjuk (prop. 1992/93:159 s. 72 f och s. 177. När kommunen fattar beslut enligt 9 § 2 LSS finns inte någon rätt att ta ut avgifter, eftersom denna bestämmelse tar sikte på ett behov som inte täcks av beviljade assistanstimmar. Kommunens rätt att ta ut avgifter, som följer av 18 § LSS, finns endast för det behov som täcks av assistansersättning. Avgift får tas ut inom ramen för sådan ersättning.

I rollen som finansiär har kommunerna sedan 1997 ett ekonomiskt ansvar för de första 20 assistanstimmarna per vecka för de personer som är bosatta i kommunen. Försäkringskassan betalar ut hela ersättningen till brukaren, och underrättar sedan kommunen om det belopp som den ska betala.

Kommunerna har även en roll som anordnare av personlig assistans, såväl av assistans enligt LSS som enligt SFB. Det vanligaste är att kommunerna anordnar assistansen i egen regi men det blir allt vanligare att de upphandlar personlig assistans från andra anordnare. Upphandlingen kan ske genom lagen om valfrihets-system (2008:962), LOV, eller genom att kommunen genom ett upphandlingsförfarande, enligt lagen om offentlig upphandling (2007:1091), LOU, utser en anordnare att ordna samtlig assistans. Någon fullständig sammanställning av i vilken utsträckning detta förekommer finns inte.

*Kommentar*

Det kan konstateras att kommunerna inte enbart är anordnare, att jämställa med andra anordnare, utan att de även har ett huvudmannaskap, som inkluderar ett basansvar, samt ett finansieringsansvar. Det kan vidare noteras att kommuner länge har fört fram att kostnader för sjuklön bör ingå i timschablonen.<sup>5</sup>

## 6.5 Hälso- och sjukvård

Försäkringskassan är beroende av hälso- och sjukvården vad gäller de medicinska underlag som behövs vid behovsbedömningen. Det finns inget krav enligt lag eller förordning på att det måste finnas ett medicinskt underlag för att Försäkringskassan ska kunna fatta beslut, men i praktiken finns det ofta ett behov av medicinskt underlag för att myndigheten ska kunna utreda och fatta beslut i ärendet. Försäkringskassan ska se till att ärendena blir utredda som deras beskaffenhet kräver (110 kap. 13 § SFB). Myndigheten har också en möjlighet att besluta om särskild undersökning eller utredning när det behövs för bedömning av den enskildes behov av hjälp i den dagliga livsföringen. Det är i första hand mindre ingripande utredningar som kan begäras såsom undersökning av specialistläkare, sjukgymnaster, arbetsterapeuter eller liknade (110 kap. 14 § SFB, prop. 2012/13:1, utgiftsområde 9, s. 258). Dock saknas en särskild reglering för hur en sådan utredning ska bekostas (prop. 2012/13:1, utgiftsområde 9, s. 251).

Assistansersättning lämnas inte för sjukvårdande insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). Bedömningen av om det rör sig om hälso- och sjukvård eller egenvård, för vilken assistansersättning kan beviljas, görs av den behandlande läkaren. För denna bedömning ska läkaren ta hänsyn till Socialstyrelsens föreskrifter om bedömningen av om en hälso- och sjukvårdsåtgärd kan utföras som egenvård (SOF 2009:6). Ansvarsfördelningen mellan egenvård och hälso- och sjukvård kan innebära att en och samma personliga assistent utför uppgifterna hos brukaren, men att landstinget har ett finansierings- och anordnaransvar för den del som betraktas som hälso- och sjukvård, och Försäkringskassan ett finansieringsansvar för den del som betraktas som egenvård.

---

<sup>5</sup> RFVs förslag till timbelopp, 1997-10-29, dnr 7977/97.

*Kommentar*

Enligt vad utredningen erfar kan gränsdragningen mellan egenvård och hälso- och sjukvård vara svår. Vid den hearing som utredningen hade med brukarorganisationerna framkom att det förekommer att uppgifter som kan anses vara av hälso- och sjukvårds-karaktär utförs av personliga assistenter utan adekvat utbildning. Det kan innebära att assistansersättning lämnas för sjukvårdande insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen trots att det inte får förekomma. Utredningen har dock inte ansett att denna fråga faller inom ramen för uppdraget, utan anser att den bör utredas i särskild ordning.

## 6.6 Privata anordnare

De privata anordnarna har som verksamhetsidé att vara anordnare av personlig assistans, dvs. att tillhandahålla tjänsten personlig assistans till de brukare som vill köpa den.

Flertalet bestämmelser i LSS och i SFB riktas mot brukaren, eftersom det är brukaren som beviljas assistansersättning. Sedan 1 juli 2013 finns emellertid även bestämmelser som riktas mot anordnaren. På begäran av Försäkringskassan har anordnaren en upp-giftsskyldighet gällande de personliga assistenterna och deras arbetstider, något som medfört att Försäkringskassan i dag kräver att både den personliga assistenten och anordnaren undertecknar tidsredovisningen. Tidigare var det enbart den personliga assistenten. Försäkringskassan får, när det behövs för bedömningen av frågan om assistansersättningen eller i övrigt när det gäller tillämpningen av SFB, även göra förfrågan hos anordnaren (110 kap. 14 § SFB). Där-utöver ska brukaren eller den som för dennes räkning har tagit emot assistansersättning betala tillbaka sådan ersättning som inte har använts för köp av personlig assistans, eller för kostnader för personliga assistenter. Det innebär bl.a. att även anordnaren har ett ansvar att i dessa situationer betala tillbaka ersättning, tidigare var det enbart brukaren som hade detta ansvar.

Sedan 2011 krävs för att Försäkringskassan, på begäran av brukaren, ska kunna betala ut assistansersättning till en privat anordnare att denne har tillstånd att bedriva verksamhet med personlig assistans.



Den privata anordnaren, som t.ex. kan vara ett aktiebolag eller en ekonomisk förening har därutöver att följa ordinarie regler för företag och föreningar avseende skatt, arbetsgivaravgifter, bokföring etc., samt att de som är arbetsgivare har att följa den arbetsrättsliga lagstiftningen och arbetsmiljölågstiftningen.

## 7 Nuvarande konstruktion av ersättningen – kartläggning och analys

### 7.1 Inledning

Utredningen har enligt direktiven uppdraget att 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 konstruktion av timersättningen är anpassad till såväl offentliga som enskilda anordnares kostnader för att bedriva personlig assistans.

I detta kapitel redogörs för utredningens kartläggningsarbete och analys av timersättningens nuvarande konstruktion. Kartläggningen och analysen rör schablonens konstruktion och beräkning samt ersättningens träffsäkerhet i fråga om kostnader för att anordna assistans för olika typer av anordnare och olika typer av brukare. En bedömning av konstruktionens konsekvenser för kvalitetsutvecklingen är svår att göra av olika skäl. Ett resonemang om detta förs i kapitlet och den kunskap som finns om kvaliteten i verksamheten som finns redovisas. En viktig kvalitetsfråga är relationen mellan brukare och anordnare, formaliserad genom avtalet om köp av assistans. Frågan om överutnyttjande i relation till ersättningen diskuteras också i kapitlet.

Personlig assistans är en av flera verksamheter inom den offentligt finansierade välfärden där det införts valfrihet, dvs. frihet för brukaren att välja vilken anordnare som ska få utföra tjänsten eller insatsen, och där det finns både offentliga och privata anordnare som verkar i konkurrens. Rätten att välja assistansanordnare har funnits sedan LSS-reformen 1994. Andra verksamheter som har lagstadgad valfrihet är grundskola, gymnasieskola och primärvård.

Inom äldreomsorgen har införts valfrihet i hemtjänst i mer än hälften av kommunerna.<sup>1</sup> För personlig assistans är det staten som fastställer vilka krav som ska ställas på anordnarna och även ersättningen i den del som är statligt finansierad. För den kommunalt finansierade assistansen fastställer kommunerna ersättningen. För grundskola och gymnasieskola är det kommunerna som fastställer ersättningarna till av staten godkända friskolor. För primärvård och äldreomsorg är det landsting och kommuner som fastställer utifrån lagstiftningen både kraven på och ersättningen till anordnare enligt lagen om valfrihet (LOV).

Gemensamt för alla dessa verksamheter är att den statliga eller kommunala ersättning som betalas till anordnaren är bestämd som någon form av schablonersättning, inom vars ram anordnaren har att utföra tjänsten eller insatsen enligt uppställda krav på kvalitet m.m. och på ett sätt så att brukaren blir nöjd. En grundläggande princip är att ersättningen ska vara lika för alla anordnare, som ska verka på likvärdiga villkor, och det ska vara tydligt vad den avser. Förutsättningarna för att utforma ersättningen varierar mellan olika områden. Ersättningen kan behöva justeras för olikheter i behov och förutsättningar. Inom t.ex. grundskolan sätts en ”peng” per elev som baseras på kommunens kostnader för skolan, men den kan i vissa fall kompletteras med en extra ersättning utifrån socioekonomiska faktorer. Inom primärvården finns prestations- och besöksbaserade ersättningar men den största delen av ersättningarna ges per capita, dvs. vårdcentralerna får ett fast belopp per individ i den befolkning man ansvarar för, oavsett om individen blir sjuk eller inte. Ersättningen per capita kan också viktas på olika sätt för att den bättre ska svara mot variationer i sjuklighet och behov i befolkningen. I hemtjänsten inom äldreomsorgen utgår ersättningen oftast som en fast ersättning per timme, men det kan variera om det är utförd eller beviljad tid som ersätts. Behovsanpassningen speglas i antalet beviljade timmar.

Gemensamt för alla de beskrivna verksamheterna är svårigheten att sätta rätt pris, dvs. att fastställa en väl avvägd ersättning. Den ska vara tillräcklig för att möjliggöra en god kvalitet i verksamheten men måste också sättas så att den stimulerar konkurrens och effektivitet. Ofta baseras ersättningen på någon form av genom-

---

<sup>1</sup> Se forskningsrapport från SNS: Valfärdstjänster i privat regi: framväxt och drivkrafter (SNS 2013). Se också Framtidens valfrihetssystem inom socialtjänst (SOU 2014:2).

snittskostnad eller självkostnad. Det finns också exempel på kalkylmetoder för att fastställa ersättningen.<sup>2</sup>

Hur ersättningssystem ska utformas är självfallet en svår och viktig fråga. Ersättningssystem kan få starka styreffekter. Inom de ovan beskrivna verksamheterna är det knappast en aktuell fråga att man skulle överge principen om att ersättningen ska vara schabloniserad, dvs. att anordnaren får en fast ersättning för att leverera en viss tjänst. Vissa behovsanpassningar av ersättningen förekommer, men i grunden är schablontanken väl etablerad och också en viktig förutsättning för konkurrens och valfrihet. Den offentliga finansieringen kräver kostnads kontroll. Andra modeller än en schablonersättning skulle ställa krav på en detaljreglering som sannolikt skulle bli ohanterlig i ett system med valfrihet och konkurrens.

Analysen i följande avsnitt ska ses mot denna bakgrund. Alla ersättningssystem har sina för- och nackdelar.

## 7.2 För- och nackdelar med en schablonersättning

I dag är assistansersättningen utformad som en schablonersättning. En schablonersättning har, generellt sett, många fördelar. Den viktigaste fördelen är att ersättningen medger för brukaren att själv, eller tillsammans med anordnaren, inom ersättningens ram gemensamt utforma assistansen utifrån brukarens behov, önskemål och prioriteringar. Brukaren och anordnaren kan därigenom använda ersättningen på bästa och mest effektiva sätt vilket skapar utrymme för utveckling och nytänkande.

En annan viktig fördel är att en schablonersättning medför transparens och förutsägbarhet för brukaren och anordnaren avseende vilka kostnader ersättningen avser täcka. Till skillnad från en kostnadsredovisningsmodell behöver tvister inte uppstå om vilka kostnader som ska godkännas och ersättas. En schablonersättning innebär också mindre omfattande administration för brukare, finansiär och anordnare. En sådan konstruktion innebär också större förutsägbarhet för såväl brukaren och anordnaren som finansiären om ersättningens storlek.

En schablonersättning baserad på branschens genomsnittliga kostnader ger effektivitetsincitament för anordnarna. Ett effektivt

---

<sup>2</sup> Se t.ex. Val av ersättningsmodell och beräkning av ersättningsnivå (SKL 2009).

resursutnyttjande, dvs. bättre än branschens genomsnitt, ger ett överskott.<sup>3</sup>

Med en schablonersättning behöver anordnaren göra en avvägning mellan att hålla nere kostnaden, hålla brukaren nöjd med kvalitetsnivån och en rimlig ekonomisk marginal. Om brukarörligheten – konsumentmakten – är tillräckligt hög torde detta medföra att anordnaren lägger större fokus på att hålla eller höja kvalitetsnivån i insatsen.

En schablon med en förhållandevis tilltagen ersättning för omkostnader medger att brukare kan utjämna mellan perioder med höga kostnader och perioder där kostnaderna är lägre. En tilltagen nivå kan dock, för en del brukare, som inte har behov av olika omkostnader utöver en ”basnivå”, bli en överkompensation.

Det finns givetvis också vissa nackdelar förknippade med schablonersättningar.

Det är svårt att kontrollera att ersättningen används ändamålsenligt. Ett schablonbelopp baserat på genomsnittlig kostnad för olika typer av anordnare kan, om kostnadsskillnaderna är för stora och t.ex. strukturellt betingade, riskera att vissa anordnare genomgående underkompenseras medan andra ges oönskat höga marginaler.<sup>4</sup> Samma sak gäller om det finns stora behovsmässiga skillnader mellan olika anordnares brukarkollektiv.

Schablonersättningen medger dock olika former av differentieringar.

En annan nackdel är risken för s.k. ”cream skimming”, dvs. aktörerna agerar selektivt i fråga om vilka kunder de väljer. Särskilt för brukare med särskilt kostsam assistans kan det vara svårt att hitta en anordnare. En schablonmodell som ges med samma belopp till alla har inte heller någon prispressande effekt.

En risk med en schablonersättning är att kvaliteten i verksamheten kan bli lidande om anordnaren drar ner på kostnader för kvalitetshöjande insatser för att öka marginalen i ersättningen. Detta kan vara särskilt problematiskt inom personlig assistans där inte alla brukare själva har förmågan att tydligt artikulera sina krav på kvalitet och där kontroll och tillsyn inte förmår säkra att de insatser som krävs också görs. Samma problem finns dock även i andra system. Även med t.ex. ett kostnadsredovisningssystem är

---

<sup>3</sup> Santerre R. E. & Neun S. P. (2010) *Health Economics: Theories, insights, and industry studies. 5:th edition.* (Mason: Ohio). s 510 ff.

<sup>4</sup> ISF (2012) *Assistansmarknaden.*

det svårt att veta om kostnaden för en viss kvalitetshöjande insats i själva verket ger nytta. En schablonersättning ger brukaren och anordnaren möjlighet att själva värdera vilken insats som ger mest nytta för pengarna, vilket skapar effektivt resursutnyttjande.

Sammanfattningsvis finns det stora fördelar med en schablon; den är enkel och förutsägbar, ger likvärdiga förutsättningar för alla brukare och anordnare och den underlättar för brukaren att utforma sin assistans på ett flexibelt sätt. De viktigaste nackdelarna med en schablon är att den kan brista i träffsäkerhet, vilket innebär att det kan variera hur anpassad till de faktiska kostnaderna för assistansen den är. Det finns också viss risk för incitament till kostnads- och lönepress som kan inverka negativt på assistansens kvalitet och assistenternas arbetsvillkor.

Dessa nackdelar kan dock kompenseras på olika sätt och ersättningen görs mer träffsäker. En väl utformad överenskommelse mellan brukare och anordnare kan t.ex. bidra till att ersättningen används mer ändamålsenligt och effektivt. Det förutsätter dock att brukaren som ingår avtalet har god kompetens inom detta område.

En fördjupad bedömning av för- och nackdelar med olika ersättningssystem görs i betänkandets kapitel 8.

### 7.2.1 Är schablonersättningen kostnadsdrivande?

Frågan om den schablonersättningens betydelse för de ökade kostnaderna för assistansersättningen har behandlats i flera utredningar.

Assistansutredningen, som 1995 föreslog att den tidigare kostnadsredovisningsmodellen skulle ersättas av en schablonersättning, förde ett resonemang om orsakerna till att kostnaderna överstigit de prognoser som reformen baserats på (SOU 1995:126 *Kostnader för den statliga assistansersättningen*). Av de tre komponenter som påverkar kostnaderna – antal personer som beviljas hjälp, antal timmar per person och kostnaden per timme – ansåg utredningen att de ökade kostnaderna nästan i sin helhet förklarades av att antalet timmar per person blivit högre än vad som förväntades vid reformens genomförande. Antal personer och kostnaden per timme hade i stället blivit lägre än vad som förväntats. Förklaringen till det ökade antalet timmar var, menade utredningen, främst att man kraftigt underskattat de anhörigas insatser före reformen, att reformen innebar att många svårt funktionshindrade människor fick möjlighet att leva ett mer utåtriktat och spontant liv och att efterfrågan på timmar

därför blivit större än på tidigare tjänster samt att reformen hade en högre ambitionsnivå vad gäller insatsernas karaktär och omfattning jämfört med socialtjänstlagen.

Utredningen för assistansersättningens kostnader framförde i sitt betänkande (*Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning*, SOU 2012:6) som sin uppfattning att schablonersättningens konstruktion och beloppets storlek troligen har bidragit till de ökade kostnaderna. Eftersom beloppets storlek fastställs med tanke på att räcka till kostnader för t.ex. obekväm arbetstid medför detta, menade utredningen, orimligt stora vinster för (anordnare till) de brukare som inte är i behov av stöd och hjälp under obekväm arbetstid. Möjligheten till stora vinster, menade utredningen, ger starka ekonomiska drivkrafter att öka antalet beviljade timmar. Utredningen gjorde inte någon mer ingående analys för att verifiera sina slutsatser men bedömde att schablonkonstruktionen i stor utsträckning kan förklara den kraftiga och jämna ökningen av antalet assistanstimmar som pågått ända sedan schablonen infördes 1997 och därmed bidragit till de ökade kostnaderna för assistansersättningen.

I Assistansersättningsutredningens kontakter med ett av Försäkringskassans LFC har framförts att enskilda anordnare inte sällan anlitar eller har egna jurister som agerar som juridiska ombud för brukaren gentemot Försäkringskassan. Detta förekommer i en allt större del av ansökningarna. Handläggare inom Försäkringskassan uppfattar att ett av motiven för dessa juridiska ombud kan vara att försöka maximera antalet beviljade timmar. Handläggarna hävdar att det förekommer att ombuden instruerar brukarna hur de ska beskriva sina behov för att öka antalet beviljade timmar, och i omfattande inlagor beskrivs vilka timmar anordnaren anser att brukaren har rätt till snarare än vad brukaren faktiskt har behov av. Detta underlättas av att lagen ger utrymme för bedömningar av behoven. Försäkringskassan upplever sig ofta ha en stor bevisbörda i sin bedömning av ansökningarna. Några kvantitativa uppgifter om detta fenomen finns dock inte.

Det kan vara motiverat att brukare av olika skäl har ombud i kontakter med myndigheter; något som också stöds av Förvaltningslagen. Enligt samma lag kan myndighet avvisa ombud som visar oskicklighet, oförstånd eller är olämplig på något annat sätt (9 § förvaltningslagen). Försäkringskassan menar dock att de har svårt att avvisa ombud. Några sådana avvisanden har heller inte skett. Ombud kan dock ur ett etiskt perspektiv vara olämpliga om de har

dubbla intressen, såväl brukarens som anordnarens. Försäkringskassan har påpekat att antalet ombud kan reduceras, att det kan räcka med ett ombud, i stället för två eller tre i samband med ett hembesök när behovet av hjälp ska utredas.

En ökning av beviljade antal timmar behöver dock inte utgöra ett resultat av en otillbörlig efterfrågan. Om inte behovsbedömningen genomförs helt tillfredsställande, så kan detta skapa utrymme för den enskilde att tillskansa sig högre ersättning än vad som är motiverat utifrån verkliga behov eller vad situationen i praktiken kräver. Det finns andra indikationer på att behovsbedömningen behöver utvecklas, vilket behandlas i avsnitt 8.7.1. Som systemet är uppbyggt initieras insatsen av att den enskilde uppger sig ha behov av stöd och service. Det åligger Försäkringskassan att bedöma i vilken utsträckning detta behov är sådant att det motiverar till insatsen och i vilken omfattning. Avsaknad av kriterier för vad den enskilde kan beviljas assistans för kan leda till att ett felaktigt antal timmar beviljas.

I det fall schablonens nivå är för högt satt i relation till kostnaden finns givetvis ett inbyggt incitament att öka antalet timmar. Om schablonen inte räckte till för att täcka kostnaderna skulle det på motsvarande vis leda till att färre anordnare skulle vilja åta sig uppdraget att tillhandahålla personlig assistans. Det illustrerar på ett enkelt sätt vikten av att schablonens nivå är väl avvägd i förhållande till kostnaderna för att utföra assistans.

Utredningens uppdrag är att föreslå en ersättning som bättre överensstämmer med faktiska kostnader. Någon analys av orsakerna bakom det ökade antalet timmar har inte gjorts inom ramen för detta arbete, och utredningen har därför inte heller någon grund för att påstå att schablonen i sig är kostnadsdrivande.

### 7.2.2 Överutnyttjande och vinst

I utredningens direktiv sägs att förslagen bl.a. ska utgå ifrån att möjligheterna till överutnyttjande ska minska samt att det ska finnas förutsättningar för enskilda assistansanordnare att bedriva verksamhet med skäliga vinstnivåer. Vad som är ett överutnyttjande är emellertid mycket svårt att definiera, upptäcka och analysera. På liknande sätt förhåller det sig med vad som ska betraktas som skäliga vinstnivåer.



Frågan om överutnyttjande av, och även fusk med, assistansersättning har utretts av Utredningen för assistansersättningens kostnader. Överutnyttjande beskrivs i direktiven (dir. 2011:26, s. 12) som ”utnyttjande av gällande regler för att tillskansa sig högre ersättning än vad som är motiverat av brukarens verkliga behov av stöd och service. Det kan t.ex. gälla användning av assistansmedel i större omfattning än vad situationen i praktiken kräver, för att på detta sätt slippa att återbetala outnyttjad ersättning” eller att använda medlen i strid med regelverket.” (SOU 2012:6, s. 321).

Som exempel på hur utredningen ansåg att assistansersättningen överutnyttjades angavs att ersättningens utformning genererar överskott i form av stora vinster och ”rörelsefrämjande” kostnader och att marginalen mellan intäkt och utgift gör det möjligt att använda ersättningen till annat än assistans, t.ex. marknadsföring av det egna bolaget eller juridisk service. Utredningen menade att vinstnivåerna var mycket höga och att lönenivåerna ofta var mycket lägre än den rekommenderade andelen av schablonen. Detta betraktade utredningen som fusk (SOU 2012:6 s. 304 ff).

ISF har i rapporten *Assistansmarknaden* framfört en liknande argumentation, nämligen att timersättningen var hög i jämförelse med de privata företagens kostnader för att anordna assistans, medan kommunerna inte fick täckning för sina kostnader. Företagens vinstmöjlighet, som skulle motsvara 54 kronor per timme, ansåg ISF i rapporten är en följd av ersättningens konstruktion och att detta i sin tur driver ökningen av antalet beviljade timmar. Schablonen som är beräknad utifrån kommunernas kostnadsläge överkompenserar de privata företagen vars kostnadsläge är lägre. Vinstintresset innebär dessutom, menade man, att kostnaderna pressas på ett otillbörligt sätt. ISF menade att den effektivisering som de privata företagen åstadkommer inte kommer samhället som finansier till del. ISF hävdade också att skalfördelarna av att ha brukare med många timmar är stora.

Kritik har dock riktats mot analys och resonemang i ISF:s rapport. Till exempel menar SKL att kalkylen i rapporten brister i hanteringen av arbetstidsmått, arbetsgivaravgifter och kostnader som följer av kommunernas ansvar för vikarier vid andra anordnares ordinarie assistenters sjukfrånvaro. SKL menar att om vinstmarginalen stämde med verkliga förhållanden skulle kommunerna inte ha några problem att få kostnaderna täckta av schablonen. ISF:s beräkningar och slutsatser har också kritiserats av bl.a. KFO och Vårdföretagarna.

Assistansersättningsutredningen har inte gjort några analyser av vinstnivåerna i assistansföretag och kan inte bekräfta eller verifiera de slutsatser som dragits i den redovisade utredningen respektive rapporten. Utredningen kan således inte heller besvara frågan om huruvida det sker eller har skett ett överutnyttjande av assistansersättningen. Det ska därtill sägas att begrepp som överutnyttjande och fusk är svårhanterliga. Att ersättningen medger ett visst överskott är inte per definition fusk, överutnyttjande eller en felaktig användning av assistansersättning.

När assistansersättning används för köp av assistans av en anordnare övergår ersättningen till att bli intäkt i företagets verksamhet. Innebörden av detta är att det är anordnaren som avgör hur ersättningen ska användas så länge assistansen utförs enligt beslut och avtal. Det finns därför ingen formell grund för att ha synpunkter på att ersättningen även kan användas t.ex. för marknadsföring eller juridisk service.

I det fall ersättningen använts för köp av assistans, och assistansen är lämnad, till god kvalitet och med goda arbetsvillkor, och ersättningen utöver detta medger ett överskott är det svårt att hävda att överskottet är att betrakta som överutnyttjande eller fusk med assistansersättning. Det skulle till och med kunna hävdas att det är en effektiv användning av pengarna.

I det fall assistans är lämnad, men kvaliteten i insatsen är dålig, brukaren är missnöjd och assistenternas löner är låga och arbetsmiljön dålig och det ändå blir ett överskott av ersättningen kan det däremot hävdas att ersättningen överutnyttjas.

Om det är alltför lätt att generera marginaler leder det också till att effektivitetssträvanden uteblir. I det fallet kan det ifrågasättas om storleken på schablonens belopp är rätt satt i relation till utgifterna.

Ett klart exempel på fusk är däremot att rapportera lämnad assistans som i själva verket inte har blivit utförd. Detta är en brottslig handling.

Sammanfattningsvis finns inte någon grund eller bra underlag för att dra några slutsatser om överutnyttjandet i termer av att man använder fler timmar än vad som är nödvändigt.

Ett överutnyttjande med innebörden att ersättningen ger mer betalt per timme än vad som kan anses vara befogat, är mer hanterbart i analyshänseende och ligger också närmare utredningens uppdrag – att bedöma hur ersättningen motsvarar faktiska kostnader – och behandlas i följande avsnitt.

### 7.3 Analys av nuvarande timschablon

Enligt 51 kap. 11 § SFB bestäms för varje år med vilket belopp per timme som assistansersättning ska lämnas. Beloppet ska bestämmas som ett schablonbelopp som beräknas med ledning av de uppskattade kostnaderna för att utföra assistans. Försäkringskassan ska senast 1 mars till regeringen lämna förslag till schablonbelopp för nästkommande år.

Stora delar av timschablonen beräknas med hjälp av genomsnittliga kostnader för branschen. Vissa delar är beräknade utifrån nivåer fastställda i lag eller avtal. Ett fåtal komponenter baseras på ett antagande om en viss kostnadsnivå.

Timschablonen kan delas in i två huvuddelar. Den ena, och största delen, ska ersätta *löne- och lönebikostnader* så som lön, ob-ersättning, semesterersättningar, socialavgifter m.m. Den andra delen ska ersätta andra kostnader kopplade till att utföra personlig assistans, så kallade *övriga kostnader*.

**Tabell 7.1 Försäkringskassans förslag till 2013 års schablon**

Grundlön	131,24 kr	Genomsnitt
Ob-tillägg (11,5 %)	15,09 kr	Uppskattad
Semesterlönetillägg (13 %)	17,06 kr	Uppskattad
<b>Lönekostnader</b>	<b>163,40 kr</b>	
Arbetsgivaravgifter (31,42 %)	51,34 kr	Högsta nivån enligt lag
Avtalsavgifter (0,21 %)	1,36 kr	Avtalad nivå
Pensionsavgifter (6,83 %)	11,16 kr	Avtalad nivå
<b>Lönebikostnader</b>	<b>63,80 kr</b>	
<b>Summa löne- och lönebikostnader</b>	<b>227,25 kr</b>	
<b>Övriga kostnader</b>	<b>47,60 kr*</b>	Uppskattad
<b>Totalt</b>	<b>275 kr*</b>	

*Källa:* Försäkringskassan 2012, dnr 8407-2012-FPA. \*Försäkringskassan föreslog 276 kronor till regeringen som fastställda nivån på 275 kronor. För att underlätta analysen nedan har differensen minskats från posten övriga kostnader, som enligt förslaget var 48,60 kronor.

### 7.3.1 Lön och lönebikostnader

För att beräkna löne- och lönebikostnaderna tar Försäkringskassan hänsyn till den genomsnittliga timlönen bland kommunal- och privatanställda vårdbiträden, personliga assistenter m.fl. Övriga komponenter i löne- och lönebikostnader beräknas som procentuella påslag på den uppskattade timlönen. Det gäller ersättning för ob-tillägg, semester-lön/-tillägg och arbetsgivaravgifter.

#### Timlönekostnaden

Den största komponenten i schablonen är timlönekostnaden för de personliga assistenterna. Beräkningen av timlönen har sin utgångspunkt i Statistiska Centralbyråns (SCB) lönestatistik för yrkesgruppen vårdbiträden och personliga assistenter m.fl. Lönestatistiken är uppdelad på kommunal och privat sektor. Statistiken innehåller förutom fast lön, s.k. grundlön, även rörliga tillägg så som ob-tillägg, jour m.m., som sammantaget utgör månadslönen. För timavlönade räknas lönerna om till månadsbasis. SCB:s uppräknings skiljer sig dock mellan kommunal och privat sektor. För den kommunala sektorn multiplicerar SCB timlönen med 165 eftersom det är tänkt att motsvara den genomsnittliga arbetstiden. För timavlönade i privat sektor räknar SCB om timlön till månadslön genom att multiplicera timlönen med det antal timmar per månad som en heltidstjänst motsvarar. Sedan år 2000 finns hos SCB uppgift om hur många timmar per månad en heltidstjänst motsvarar för alla arbetare i privat sektor.<sup>5</sup> Det innebär att SCB:s beräkning av kommunalt timavlönade är baserad på ett antagande om normalarbetstid medan den för privat sektor är baserad på faktisk normalarbetstid.

#### *Normalarbetstid i lönestatistiken*

Normalarbetstidsmättet på 165 timmar per månad som används av SCB för att beräkna timavlönade assistenters månadslön i offentlig sektor stämmer i huvudsak med normalarbetstiden för kommunens personliga assistenter. Assistenterna med en normalarbetstid på 165

---

<sup>5</sup> SCB (2010). Lönestrukturstatistik hela ekonomin 2010, s. 7 f.

timmar per månad omfattas av HÖK-avtalet, som beskrivs närmare nedan. En liten del av kommunernas assistenter, cirka 12 procent som anlitas av brukaren själv, har en normalarbetstid på 172 timmar per månad. Dessa assistenter omfattas av PAN-avtalet, som också beskrivs närmare nedan. Utredningen har tagit del av statistik från SKL som beskriver antalet personliga assistenter avlönade enligt respektive kollektivavtal.

**Tabell 7.2** Antal och andel månads- respektive timavlönade bland kommunens assistenter

	HÖK Månads- avlönade	HÖK Tim- avlönade	PAN Tim- avlönade	% PAN av total	SKL Totalt
Arbets tid	165 tim	165 tim	172 tim		Antal
Antal	18 711	14 114	4 458	12 %	37 283

*Källa:* SKL. Egen beräkning.

Baserat på uppgifterna från SKL, som framgår av tabellen ovan, är den viktade genomsnittliga normalarbetstiden bland kommunernas samtliga assistenter knappt 166 timmar per månad. Kommuner kan också teckna lokala avtal som ger en ytterligare lägre normalarbetstid. En relativt vanligt förekommande arbetstid är 37 timmar per vecka vilket motsvarar 159 timmar per månad. Hur vanligt detta är finns det dock ingen statistik på. SCB:s antagande om kommunanställdas normalarbetstid innebär således att grund- och månadslönerna underskattas något i statistiken.

#### *Normalarbetstiden i beräkningen av timschablonen*

Normalarbetstiden varierar mellan de branschenscentrala avtalen. Kommuner har två avtal på området, HÖK-avtalet<sup>6</sup> och PAN-avtalet<sup>7</sup>. Normalarbetstiden för anställda som omfattas av HÖK är 165 timmar per månad. Nästan 60 procent av assistenterna som omfattas av HÖK är månadsavlönade. De som omfattas av PAN är däremot alltid timavlönade och har en normalarbetstid på 172

<sup>6</sup> Huvudöverenskommelse om lön och allmänna anställningsvillkor samt rekommendationer om lokalt kollektivavtal m.m. – HÖK 13.

<sup>7</sup> Överenskommelse om lön och anställningsvillkor för personlig assistent och anhörigvårdare – PAN 13.

timmar per månad. I Vårdföretagarnas och KFO:s kollektivavtal är normalarbetstiden 172 timmar per månad.

I beräkningen av grundlön per timme i schablonen tas ingen hänsyn till skillnader i normalarbetstid. Försäkringskassan använder 165 timmar per månad som utgångspunkt i beräkningen av normalarbetstiden. Detta trots att assistenterna i kommunsektorn arbetar 166 timmar per månad i genomsnitt och i den privata sektorn 172 timmar per månad i genomsnitt.

**Tabell 7.3 Beräknad timlön med olika normalarbetstidsmått.  
Egen beräkning**

Grundlön*	165 tim/mån 2013 års schablon	165 tim/mån HÖK	172 tim/mån VF, KFO, PAN
21 655	131,40 kr	131,40 kr	125,90 kr

*Källa:* Försäkringskassan. \*Av Försäkringskassan beräknad grundlön per månad för 2013.

Normalarbetstidsmättet på 165 timmar per månad som används i beräkningen av schablonen ger alltså en viss överkompensation, mer för vissa än andra. I förhållande till HÖK-avtalet är timschablonen neutral. I förhållande till övriga avtal på området, där 172 arbetstimmar per månad är norm, ger schablonberäkningen en överkompensation med 5,48 kronor per timme, eller 4 procent av grundlönen.

Numer utgör arbetstidsmättet på 165 timmar i månaden inte ens det vanligaste måttet i branschen. Vid förslag till 2014 års schablon räknade Försäkringskassan med att cirka 60 procent av brukarna valt en annan anordnare än kommunen, där normalarbetstiden uppgår till 172 timmar per månad. Om arbetstidsmättet i stället hade viktats i förhållande till andelen brukare som valt en kommunal respektive kooperativ eller privat anordnare skulle arbetstidsmättet uppgå till cirka 169 timmar per månad. Givet en sådan justering av arbetstidsmättet skulle grundlönen minska med 3,3 kronor per timme, vilket inklusive avgifter enligt lag och avtal skulle motsvara 4,37 kronor i 2013 års nivå.

*Månadslön och grundlön*

SCB:s lönestatistik för yrkesgruppen vårdbiträden, personliga assistenter m.fl. är som tidigare nämnts uppdelad mellan privat respektive kommunal sektor. Statistiken skiljer också mellan grund- och månadslön, där den senare inkluderar diverse rörliga tillägg. Totalt är det 149 200 anställda som har klassificerats enligt den nämnda yrkeskoden i kommunal och privat sektor. Det är svårt att exakt bedöma hur många av dessa som är personliga assistenter. Med hjälp av lönestatistik från arbetsgivarorganisationerna bedömer utredningen att cirka 80 000 assistenter arbetade i branschen år 2012. Lönestatistiken från arbetsgivarorganisationerna stämmer väl överens med SCB:s grundlönestatistik för yrkesgruppen vårdbiträden, personliga assistenter m.fl. Från år 2015 kommer SCB lönestatistik vara uppdelad på personliga assistenter respektive vårdbiträden.

Enligt SCB var månadslönerna för privatanställda i genomsnitt 800 kronor högre än för kommunalanställda år 2012. Löneskillnaden ska ses mot bakgrund av att kommunens assistenter i genomsnitt arbetar 166 timmar per månad jämfört med den privata sektorns assistenter som arbetar 172 timmar per månad. Om skillnaden i arbetstid i de centrala avtalen beaktas uppgår lönen till 137,95 kronor per timme för kommunalanställda och till 137,79 kronor per timme för privatanställda för år 2012.

**Tabell 7.4 Månadslöner bland personliga assistenter, vårdbiträden m.fl. i kommunal och privat sektor 2009–2012**

Sektor	2009	2010	2011	2012
Kommun	21 500 kr	22 000 kr	22 500 kr	22 900 kr
Privat	21 600 kr	22 300 kr	23 000 kr	23 700 kr

*Källa:* SCB, Lönestrukturstatistiken, SSK 5133.

Försäkringskassan använde t.o.m. 2006 SCB:s månadslönestatistik som utgångspunkt för att beräkna grundlönen. För att renodla månadslönerna från rörliga tillägg gjordes ett avdrag på 10,3 procent av den senast kända månadslönen för att uppskatta grundlönen. Avdraget motsvarar den nivå som fortfarande ingår i schablonen för ob-tillägg.<sup>8</sup> Sedan år 2007 används dock inte SCB:s uppdaterade

<sup>8</sup> Avdraget på 10,3 procent av månadslönen motsvarar ett påslag med 11,5 procent av grundlönen vilket är den nivå som används i dagens schablonberäkning.

lönestatistik för att beräkna grundlönerna. I stället har den uppskattade grundlönen från år 2006, dvs. där avdrag för rörliga tillägg gjorts, årligen skrivits upp med Konjunktursinstitutets (KI) prognos för timlöneökningen. Med hjälp av KI:s prognoser har lönerna för privatanställda assistenter skrivits upp med tjänstebranschernas generella löneutveckling och lönerna för kommunalt anställda assistenter med löneutvecklingen för hela kommunsektorn.

**Tabell 7.5 Månads- och grundlöner bland personliga assistenter, vårdbiträden m.fl. i kommunal och privat sektor**

Kommun	2006	2008	2010	2012
Månadslön SCB	19 300 kr	20 800 kr	22 000 kr	22 900 kr*
Grundlön SCB, (% av månadslön)	16 900 kr (87,6 %)	18 300 kr (88,0 %)	19 200 kr (87,3 %)	20 100 kr* (87,8 %)
Av FK beräknad grundlön	17 309 kr (89,7 %)	18 712 kr (90,0 %)	19 965 kr (90,8 %)	21 049 kr (91,9 %)

Privat	2006	2008	2010	2012
Månadslön SCB	20 100 kr	21 600 kr	22 300 kr	23 700 kr*
Grundlön SCB	17 800 kr (89,4 %)	19 000 kr (89,2 %)	20 100 kr (91,0 %)	21 500 kr* (90,0 %)
Av FK beräknad grundlön	18 027 kr (89,7 %)	18 799 kr (87,0 %)	19 876 kr (89,1 %)	21 021 kr (88,0 %)

*Källa:* SCB och Försäkringskassan. \* Uppgifterna var inte kända när förslag till 2013 eller 2014 års timbelopp lämnades till regeringen.

Tabellen ovan visar den genomsnittliga grund- och månadslönen för vårdbiträden, assistenter m.fl. i kommunal och privat sektor enligt SCB. Tabellen visar också den av Försäkringskassan beräknade grundlönen som används i beräkningen av schablonbeloppet. Från och med år 2006 har den beräknade grundlönen för respektive sektor skrivits upp med prognoser från KI och i efterhand justerats med faktisk löneutveckling för hela sektorn när faktiskt utfall redovisas av KI. Det innebär att beräkningsmodellen inte tar hänsyn till den senast kända grund- eller månadslönenivån hos assistenter m.fl., trots att dessa finns tillgängliga hos SCB. Försäkringskassans beräkningsmodell har fram till 2012 överskattat kommunala assistenters grundlön med nästan 1 000 kronor och underskattat grundlönen för privatanställda med nästan 500 kronor. Till beräkningen av 2012 års grundlöner gjordes ett antagande om att den genom-



snittliga grundlönen var 28 kronor högre per månad för kommunalanställda än för privatanställda. Detta trots att assistenterna i kommunal sektor enligt SCB har 1 400 kronor lägre genomsnittlig grundlön per månad.

Lönerna i den privata respektive i den kommunala sektorn i sin helhet har utvecklats olika sedan år 2006. Genom den framskrivningsmetod som Försäkringskassan tillämpar för grundlönen utgör denna nu olika stora andelar av månadslönen i kommunal respektive privat sektor. För 2012 räknade Försäkringskassan nästan 92 procent av månadslönen för den kommunala sektorn men bara 88 procent av den privata sektorns månadslöner.

Enligt SCB har grundlönerna för assistenter och vårdbiträden i kommunal och privat sektor ökat med 3 200 kronor respektive 3 700 kronor sedan år 2006. Enligt Försäkringskassans sätt att räkna har grundlönerna ökat med 3 740 kronor respektive 2 994 kronor. Det innebär att uppgifterna som ligger till grund för beräkningen av timlönerna i dagens modell har överskattat löneutvecklingen för kommunalanställda och underskattat löneutvecklingen för privatanställda.

Skillnaden mellan månadslön och grundlön i SCB:s statistik beskriver assistenternas rörliga tillägg.

**Tabell 7.6** Månadslön, grundlön och ersättning för lönetillägg för vårdbiträden, personliga assistenter m.fl. fördelat på kommunal och privat sektor, år 2012.

	Månadslön	Grundlön	Grundlön % av månadslön	% rörliga tillägg
Kommun	22 900 kr	20 100 kr	88 %	13,9 %
Privat sektor	23 700 kr	21 700 kr	92 %	9,2 %
Differens	-800 kr	-1 600 kr		

*Källa:* SCB, lönestrukturstatistik.

Av tabellen ovan framgår bl.a. att månadslönen är 2 800 kronor högre än grundlönen i den kommunala sektorn men bara 2 000 kronor högre i den privata sektorn. Det innebär att ersättningen för rörliga tillägg är högre bland kommunalanställda än bland privatanställda, både i absoluta och i relativa termer. Förhållandet är med andra ord det motsatta till det som Försäkringskassan antar när grundlönerna beräknas, se tabell 7.5 i det föregående.

Skillnaden mellan grund- och månadslön beskriver de rörliga tilläggens storlek per månad för yrkeskåren. I ett längre perspektiv

kan de rörliga tilläggen variera mellan åren och mellan sektorerna. I en schablonersättning, där ersättning är baserad på den genomsnittliga kostnaden, är det centralt att beräkningen baseras på samtliga lönekostnader varför månadslön blir den naturliga utgångspunkten. Den kompensation som modellen lämnar för löner och rörliga tillägg bör motsvara den genomsnittliga månadslönen delat med den genomsnittliga arbetstiden per månad.

### *Ob-tillägg*

Ob-tillägg är olika ersättningar som utgår vid arbete på obekvämt arbetstid, det vill säga kvällar, nätter och helger. I kalkylen för dagens schablonersättning ingår en ersättning för ob-tillägg som motsvarar 11,5 procent av grundtimlönen. Det är en nivå som Försäkringskassan tillämnat sedan år 2000. När dåvarande RFV 1997 lämnade det första förslaget till ny schablon för år 1998 beräknades ob-ersättningen till 14 procent av grundlönen. Efterföljande år beräknades ob-tillägget till knapp 11 procent. Förändringen grundades på löneuppgifter från SCB:s publikation *Statistiska meddelanden 1997 – Primärkommunal personal*, där det framgick att cirka 11 procent av lönen utgjordes av ob-ersättning. Ersättningen i schablonen ändrades marginellt i förslaget för år 2000 då en större andel av lönen utgjordes av ob-ersättning enligt SCB. Efter förslag från dåvarande Svenska Kommunförbundet godtog RFV en procentsats på 11,5 procent och parterna kom överens om att procentsatsen bör ligga fast mellan åren, vilket den fortfarande gör. I förslaget till 2013 års schablon innebär 11,5 procent en ersättning på 15,09 kronor per timme, före arbetsgivaravgifter.

Om en anordnare har ett kollektivavtal påverkas kostnaderna för ob-tillägg i huvudsak av tre faktorer.

Den första, och i särklass största, påverkande faktorn är när på dygnet brukaren har sitt assistansbehov. Försäkringskassan har ingen sammanställd statistik över när på dygnet assistansen faktiskt lämnas, däremot finns uppgifterna i de tidsredovisningar som lämnas. Därför är det svårt att göra pålitliga skattningar av kostnaderna för ob-tilläggen<sup>9</sup> och att hitta en rimlig genomsnittlig nivå i en schablonmodell.

Den andra faktorn är antalet helgfria vardagar under året.

---

<sup>9</sup> Se t.ex. Försäkringskassans (2009) Differentierad timschablon, dnr 62746–2009.

Den tredje faktorn är när ob-tillägg ska lämnas och med vilken ersättning. Villkoren för när ob-tillägg ska utgå och med hur mycket är snarlika mellan branschens olika avtal. Det innebär att kostnadsläget för ob-tillägg inte nämnvärt skiljer sig mellan anordnare anslutna till olika avtal. Undantaget är dock anhörigvårdare som omfattas av PAN-avtalet där inga rörliga tillägg lämnas – i stället ska timlönen ta hänsyn till arbetstidens förläggning.

Antalet helgfria vardagar varierar mellan 249 och 253 dagar per år beroende på vilka veckodagar som de allmänna helgdagarna infaller på samt om det är skottår. Kollektivavtalen på området tillämpar fyra olika ob-nivåer. Den högsta ersättningen utgår i anslutning till storhelgerna, det vill säga påsk-, pingst-, midsommar-, jul- och nyårshelgen och utges med cirka 95 kronor per timme. Den lägsta ob-ersättningen, cirka 19 kronor utgår under ordinarie arbetstid som är förlagd måndag till torsdag från kl. 19.00 till kl. 22.00. Däremellan finns två andra nivåer som i huvudsak lämnas mellan 22.00–06.00 under vardagar (cirka 39 kronor per timme) samt arbetstid förlagd till lördag, söndag samt helgdagar (cirka 48 kronor per timme). När variationen i antalet helgfria dagar mellan åren slås ut över ett helt år blir påverkan på det genomsnittliga ob-tillägget per timme liten.

**Tabell 7.7** Genomsnittlig ob-ersättning per timme beroende på hur assistanstiden är förlagd över dygnet

	Dygnet runt	Kl. 06–22	Kl. 07–19	Kl. 07–11 & kl. 15–19	Schablonen 2013
Assistanstimmar per vecka	168 tim	112 tim	84 tim	56 tim	-
Ob-tillägg per timme	29,1 kr	21,0 kr	17,1 kr	17,0 kr	15,1 kr

*Källa:* Utredningens beräkning.

Den genomsnittliga ob-kostnaden påverkas mest av när på dygnet assistansen lämnas. För brukare som behöver assistans dygnet runt varierar ob-tilläggen i genomsnitt mellan 25,9 kronor per timme under en normal arbetsvecka, där endast söndag betraktas som helgdag, till som mest 65,2 kronor per timme under julveckan år 2013. Av årets 52 veckor kan 40 betraktas som normalveckor och 12 veckor där ob-tilläggen i genomsnitt varierar mellan nästan 28 kronor och drygt 65 kronor per timme. Utslaget över alla dagarna

år 2013 uppgår ob-tilläggen för en brukare med personlig assistans dygnet runt till drygt 29 kronor per timme. Det kan jämföras med de 15,09 kronor som lämnades i 2013 års schablon. Det är inte ovanligt att personer med assistans dygnet runt beviljas förhöjt timbelopp. Ungefär 20 procent av assistansmottagarna har igenomsnitt 24 assistanstimmar per dygn eller mer. Trots att så stor andel i genomsnitt har 24 assistanstimmar eller mer per dygn är det bara cirka 10 procent av samtliga brukare som har förhöjt timbelopp, och ännu färre på den grunden.

Knappt hälften av brukarna är beviljade mellan 80 och 140 assistanstimmar per vecka vilket i genomsnitt motsvarar mellan drygt 11 och 20 timmar per dygn. En inte ovanlig ”typfallsbrukare” är någon som är i behov av personlig assistans under all sin vakna tid (06.00–22.00). Personen har alltså beviljats 16 timmar per dygn vilket motsvarar ett genomsnitt på 112 timmar per vecka, det vill säga något färre än riksgenomsnittet. Skillnaden mellan denna person och en person som har assistans dygnet runt är att det inte utgår någon assistans under natten. Utslaget på årets samtliga dagar skulle assistenternas ob-tillägg uppgå till cirka 21 kronor per timme.

På motsvarande sätt skulle ob-tilläggen uppgå till 17,1 kronor per timme en brukare som är i behov av assistans mellan klockan 07–19 varje dag.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att den nuvarande ersättningen för ob-tillägg i schablonen är lågt beräknade i förhållande till flertalet brukare.

#### *Semesterdagar, semesterersättning och semesterlön*

Semesterlönetillägg är den ersättning som ingår i dagens schablon som avser att täcka kostnaden som anordnaren har för assistenter när dessa tar ut sin semester. Timavlönad personal har inte rätt till betald semester, däremot utgår semesterlön som enligt semesterlagen (1977:480) utgör 12 procent av den utbetalda lönen. Vikariens lön finansieras av den assistansersättning som lämnas till anordnaren för den assistans som vikarien utför hos brukaren när ordinarie assistent är på semester. I dagens schablon finns ersättning för denna kostnadspost med 13 procent av grundlönen.

Månadsavlönad personal får betalda semesterdagar. I SKL:s HÖK samt Vårdföretagarnas och KFO:s avtal gäller i huvudsak samma regler för betald semester. Alla månadsavlönade har rätt till

minst 25 dagar betald semester. Antalet semesterdagar ökar till 31 dagar från och med det år assistenten fyller 40 år och ökar med ytterligare en dag det år assistenten fyller 50 år. Vid deltidsanställning utgår semesterrätt som motsvarar tjänstgöringsgraden. Arbetsgivarens semesterrelaterade kostnader är högre för månadsavlönade jämfört med timavlönade, särskilt om den månadsavlönade har rätt till 31 respektive 32 dagars semester.

Utöver lön under semestern utgår också en semesterrelaterad ersättning, i vissa avtal kallad semesterlön och i andra avtal kallad semestersättning. Denna ersättning motsvarar 5–6 procent av lönen för varje betald semesterdag. Det innebär att arbetsgivarens semesterrelaterade kostnader i huvudsak beror på assistentens ålder och om han eller hon är månads- respektive timavlönad. Det finns ingen heltäckande statistik som beskriver åldersfördelningen och fördelningen mellan månads- respektive timavlönade för hela yrkeskåren. Utredningen har dock tagit del av underlag från arbetsgivarorganisationerna som beskriver dessa variabler för de assistenter som omfattas av respektive avtal.

**Tabell 7.8 Andel månadsavlönade per kollektivavtal samt åldersfördelning**

Ålder	HÖK	PAN	SKL – Totalt	KFO	VF	Totalt*	Åldersfördelning
18–25	28 %	0 %	26 %	3 %	-	18 %	17 %
26–39	64 %	0 %	60 %	8 %	-	45 %	32 %
40–49	67 %	0 %	59 %	11 %	-	46 %	22 %
50–64	67 %	0 %	56 %	12 %	-	46 %	25 %
65+	13 %	0 %	8 %	8 %	-	8 %	4 %
Totalt	57 %	0 %	50 %	9 %	-	39 %	100 %

*Källa:* SKL, KFO och Vårdföretagarna. Utredningens beräkning. \*Exklusive Vårdföretagarna då utredningen inte kunnat få del av statistik som beskriver andelen månadsavlönade.

Tabellen ovan visar bland annat att 25 procent av assistenterna är mellan 50 och 64 år. Men bara 46 procent av dessa assistenter är månadsavlönade och har därmed rätt till 31 dagar semester. Tabellen visar också att endast 39 procent av alla assistenter som ingår i beräkningen är månadsavlönade. För timavlönade, inklusive PAN-anställda, som inte har rätt till betalda semesterdagar utgår alltså semesterlön som motsvarar 12 procent av den utbetalda lönen. Enligt utredningens beräkning, baserat på kollektivavtalens villkor, motsvarar semesterdagar, semesterlön och semesterersättning för månadsavlönade med 25 dagars semester cirka 12,4 pro-

cent av lönen. För personer med 31 och 32 dagar semester motsvarar semesterrelaterade kostnader 15 procent respektive 15,5 procent av lönen.

Med den åldersfördelning och andel månads- respektive timavlönade som framgår av tabellen ovan uppgår semesterrelaterade utgifter till i genomsnitt 13,2 procent bland SKL:s och KFO:s samtliga anställda. Uppgifter till utredningen gör gällande att timavlöning är huvudregeln i den privata sektorn vilket skulle sänka den genomsnittliga kostnaden ytterligare. Sammanfattningsvis träffar dagens påslag genomsnittet för branschen relativt väl när ersättning för semesterrelaterade kostnader lämnas med 13 procent.

### *Arbetsgivaravgifter*

Arbetsgivaravgifter består av delar som regleras i lag (socialavgifter) och delar som bestäms mellan arbetsmarknadens parter (avtalsförsäkringar och tjänstepensionsavgifter). Arbetsgivaravgifterna beräknas i procent av lönekostnaden.

Socialavgifternas storlek påverkas av assistentens ålder. Sedan 1 juli 2007 tillämpas åldersdifferentierade socialavgifter. Syftet med differentieringen är i första hand att underlätta för ungdomar att komma in på arbetsmarknaden (prop. 2006/07:84). Genom att minska lönebikostnaderna för att anställa yngre personer ges arbetsgivare ökade incitament till att anställa den prioriterade gruppen. Reformen syftar alltså till att få arbetsgivare att anställa yngre och helst fler personer. I dagens schablon ingår 31,42 procent av grundlönen för att täcka socialavgifterna för assistenterna. Det motsvara den högsta nivån. Differentieringen av avgiften kan ha bidragit till att assistansanordnare i större utsträckning prioriterat den aktuella målgruppen vid anställningar eftersom intäkten inte justeras ned när assistansen utförs av personet yngre än 25 år.

Avtalsförsäkringar och tjänstepensionsavgifter regleras i kollektivavtal mellan parterna på arbetsmarknaden. Försäkringskassan använder SKL:s avtal för att beräkna storleken för denna kostnadspost i dagens schablon. Procentsatserna multipliceras med den beräknade arbetskostnaden, dvs. grundlön, ob-tillägg och semesterlönetillägg. I beräkningen för 2014 års timbelopp ingår 6,83 procent för tjänstepensionsavsättningar och 0,21 procent för avtalsförsäkringar. Ersättningen för tjänstepensionsavgifter har legat på

samma nivå sedan 2009 då den höjdes från 6,59 procent. Ersättning för avtalsförsäkringar har dock minskat relativt mycket.

**Tabell 7.9** Ersättning i timschablonen för avtalsförsäkring när förslag lämnas till regeringen, 2006–2014

2006	2007	2008	2009	2010	2011–2014
2,89 %	2,79 %	2,51 %	2,51 %	0,83 %	0,21 %

*Källa:* Försäkringskassan.

Ersättningen för avtalsförsäkring har succesivt minskat sedan år 2006. Den största minskningen skedde mellan 2009–2010 då ersättningen minskade från 2,51 till 0,83 procent. En sänkt ersättning för avtalsförsäkring har haft en reducerande effekt på den beräknade arbetskostnaden i timschablonen.

### 7.3.2 Övriga kostnader

Schablonens andra del ska täcka övriga kostnader som kan uppstå när assistansen ska anordnas. En del av ersättningen för övriga kostnader är avsedda för att ge god kvalitet, t.ex. ersättning för utbildning av assistenterna, samt täcka kostnader för assistenterna i samband med gemensamma aktiviteter, som inträdesavgifter och resekostnader. När schablonersättningen infördes 1997 skulle kostnadsslagen inte längre fastställas i lag eftersom det skulle vara upp till varje brukare och anordnare att avgöra hur stor del av schablonen som skulle täcka olika kostnader. Försäkringskassans beräkningsmodell för schablonen fördelar inte heller övriga kostnader i några mindre beståndsdelar. Det innebär att modellen inte ger någon vägledning i hur stor del av schablonen som är avsedda att täcka olika kostnadsposter. Viss vägledning ges dock i Försäkringskassans allmänna råd (RAR 2002:2) som beskriver hur timbeloppet lämpligen bör fördelas på olika kostnadsslag. Med ledning av vad RFV hade föreslagit till regeringen åren 2000–2003 fastställdes att 87 procent av timbeloppet bör avsättas för arbetsrelaterade kostnader och 13 procent för övriga kostnader. I allmänna rådet framhöll RFV att som ledning för bedömningen av övriga kostnader bör följande ungefärliga procentsatser användas:

5–8 procent för administrationskostnader

3–5 procent för utbildningskostnader och

1–2 procent för assistansomkostnader.

År 2009 modifierades det allmänna rådet. Utöver de kostnadsposter som anges ovan skulle övriga kostnader täcka ytterligare en kostnadspost:

1–2 procent för arbetsmiljö och personalomkostnader.

Till och med år 2008 utgjorde schablonens ersättning för övriga kostnader cirka 13 procent. Sedan år 2009 har övriga kostnader ökat och utgör numer cirka 17 procent av schablonen. Den snabba ökningen av övriga kostnader från 13 till 17 procent beskrivs närmare i avsnitt 7.3.3.

Samtidigt kan det konstateras att någon utvärdering inte har gjorts av nivån på eller utvecklingen av ersättningen för övriga kostnader för att bedöma rimlighet i förhållande till faktiska kostnader.

#### *Assistansomkostnader*

Försäkringskassans rekommendation är att 1–2 procent av schablonen bör användas för assistansomkostnader. Behovet av assistansomkostnader varierar sannolikt mycket mellan brukare. Storleken påverkas i stor utsträckning av brukarens intressen, aktiviteter och sannolikt dennes privatekonomi. För den genomsnittlige brukaren, som beviljas cirka 120 assistanstimmar per vecka, bör det finnas mellan 17 000–34 000 kronor per år för att täcka kostnader som brukaren har för sina personliga assistenter i samband med gemensamma aktiviteter utanför bostaden.

#### *Utbildningskostnader*

Med utbildningskostnader menas enligt Försäkringskassans rekommendation kostnader för kurser, lärare och föreläsare samt lokaler för utbildning och fortbildning av assistenter och brukare. Enligt det allmänna rådet bör 3–5 procent av schablonen utgå för dessa kostnader. För genomsnittsbrukaren, som beviljas cirka 120 assistanstimmar per vecka, bör anordnaren avsätta mellan cirka 51 000–



86 000 kronor per år för utbildningsinsatser för de personliga assistenterna.

#### *Personal- och arbetsmiljöomkostnader*

Med arbetsmiljöinsatser bör avses kostnader för att stärka arbetet för en god arbetsmiljö för de personliga assistenterna. Som exempel kan nämnas kostnader för hjälpmedel av enklare slag, kostnader för att lösa arbetsmiljöfrågor, insatser för att möjliggöra personalens hygien och för att ordna med jourrum till assistenterna. Det utgår ersättning för denna kostnadspost med 1–2 procent av schablonen. För genomsnittsbrukaren, som beviljas cirka 120 assistanstimmar per vecka, bör anordnaren avsätta mellan cirka 17 000–34 000 kronor per år för personal- och arbetsmiljörelaterade omkostnader.

#### *Administrationskostnader*

Med administrationskostnader bör avses kostnader för att administrera assistansen. Det kan till exempel handla om kostnader för köp av administrativ hjälp, inventarier, resor, revision, företagsförsäkringar samt kostnader till arbetsgivar- och branschorganisation eller liknande. I beräkningsmodellen ersätts administrationskostnader med 5–8 procent. För genomsnittsbrukaren, som beviljas cirka 120 assistanstimmar per vecka, bör anordnarens administrationskostnader uppgå till mellan cirka 86 000–137 000 kronor per år.

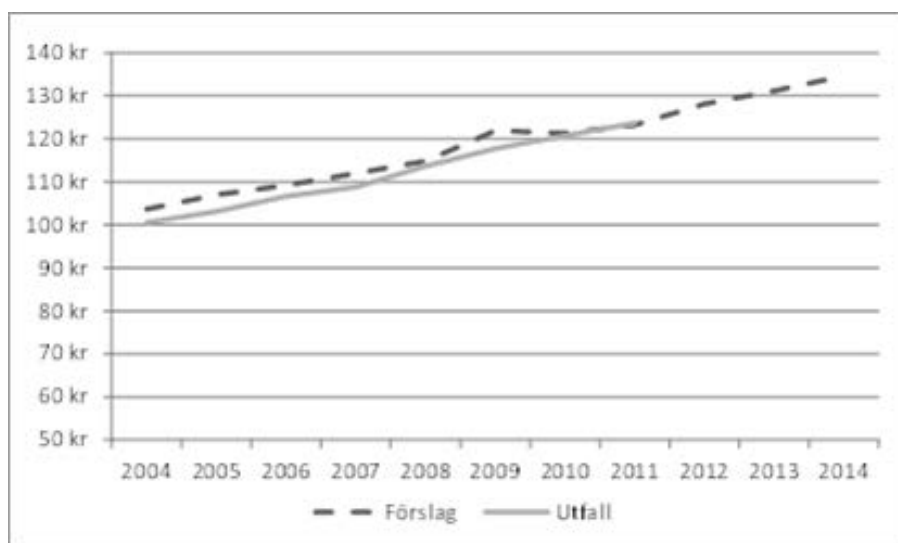
### **7.3.3 Årlig uppräknig**

Försäkringskassan ska senast den 1 mars varje år lämna förslag till schablonbelopp för det kommande året. Varje förslag till nytt schablonbelopp som Försäkringskassan lämnar görs till stor del genom en uppskrivning av föregående års fastställda schablon. Löne- och lönebikostnader respektive övriga kostnader skrivs upp med delvis olika uppskrivningsregler.

### Uppräkning av löne- och lönebikostnader

När Försäkringskassan lämnade sitt förslag till 2014 års schablonbelopp använde myndigheten prognoser från KI gällande löneutvecklingen för år 2012–2014. Lönenivån för år 2011 korrigerades med KI:s utfall av timlöneökning för respektive sektor, inte med faktiskt löneutfall för den aktuella yrkesgruppen från SCB. Det innebär att modellen enbart uppdateras genom att prognoser ersätts med faktiskt utfall från KI över löneutvecklingen totalt för den kommunala sektorn och för tjänstebranscher. Då det finns skillnader i beräknad grundlön mellan privat och offentlig sektor viktas Försäkringskassans lönestatistiken, så som beskrivits i avsnitt 7.3.1, efter andelen privata och kommunala anordnare bland brukarna.<sup>10</sup>

Diagram 7.1 Beräknad grundlön och faktiskt utfall från 2004



Källa: Försäkringskassan.

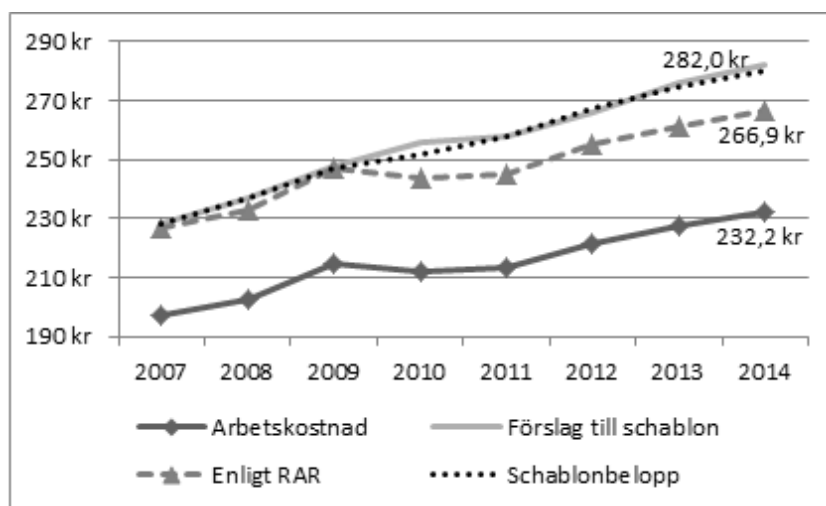
Justeringar nedåt av lönenivåerna i efterhand, dvs. om utfallet blir lägre än prognosen, påverkar dock inte timschablonens totala nivå. År 2009 var ett bra exempel på det. När förslaget till 2009 års

<sup>10</sup> Statistisk över vilken anordnare som brukaren har valt finns i Försäkringskassans registerdatabas. Brukarkooperativen och egna arbetsgivare räknas som privata anordnare.

schablon lämnades till regeringen i februari 2008 förväntades timlöneökningen för 2008 och 2009 till 5,1 respektive 4,8 procent. Den faktiska timlöneökningen för år 2008 och 2009 blev dock lägre, 4,5 respektive 3,6 procent. Grundlönen år 2009 beräknades till 121,88 kronor men det faktiska utfallet blev 117,74 kronor. Detta utfall för lönenivån fixeras till förslaget för 2012 års schablon och utgör basen för lönerna som skrivs upp med förväntade löneökningarna för åren 2010–2012. En lägre löneutveckling än prognostiserat för år 2009 ledde dock enbart till att ersättningen för löne- och lönebi-kostnader minskade i schablonen – den totala nivån på schablonen minskade inte.

Trots att timschablonen delvis ersätter förväntade löne- och kostnadsökningar i förskott leder alltså justeringar av skillnader mellan prognos och faktiskt utfall aldrig till att schablonen i sin helhet justeras ned. Följden blir i stället att övriga kostnader ökar.

**Diagram 7.2** Beräknade arbetskostnader, förslag till schablon, fastslagen schablon samt schablonens nivå om arbetskostnaderna utgjorde 87 procent., 2007–2014



*Källa:* Försäkringskassan. "Enligt RAR" utgör en hypotetisk nivå som innebär att löne- och lönebi-kostnader utgör 87 procent av timbeloppet.

Diagrammet illustrerar den årliga beräkningen av arbetskostnader, det årliga förslaget till timschablon, den av regeringen fastställda nivån samt en hypotetisk nivå på ersättningen om den hade följt rekommendationen i Försäkringskassans allmänna råd att arbets-

kostnaderna ska utgöra 87 procent av schablonen. Av diagrammet framgår bl.a. att fördelningen mellan beräknade arbetskostnader och övriga kostnader fram till 2009 ungefär motsvarade 87 respektive 13 procent av schablonen, det vill säga det som rekommenderas i Försäkringskassans allmänna råd. Mellan år 2009 och 2010 minskade de beräknade arbetskostnaderna. Trots det fortsatte schablonens totala nivå att öka med 5 kronor.

Den årliga uppräknings av schablonen aktualiserar ett annat generellt problem, nämligen att basera ersättningens storlek på prognoser.

**Tabell 7.10 Löneutveckling över tid enligt SCB respektive KI**

Löneutveckling	2008	2009	2010	2011	2012
Kommunal månadslön ssyk 5133. (SCB).	8,3 %	3,4 %	2,3 %	2,3 %	1,8 %
Kommunal grundlön ssyk 5133. (SCB).	8,3 %	3,3 %	1,6 %	2,1 %	2,6 %
Kommunal sektor, (KI).	5,0 %	3,9 %	2,7 %	2,3 %	2,7 %
Privat månadslön, ssyk 5133. (SCB).	5,1 %	5,4 %	3,2 %	3,1 %	3,0 %
Privat grundlön, ssyk 5133. (SCB).	5,6 %	3,7 %	3,6 %	2,5 %	4,8 %
Tjänstebanscher, (KI).	3,8 %	3,2 %	2,4 %	2,4 %	3,1 %

*Källa:* SCB och KI.

Tabellen ovan visar löneutvecklingen för yrkesgruppen personliga assistenter, vårdbiträden m.fl. baserat på utfall av grund- och månadslöner enligt SCB och utfall av löneutvecklingen för respektive sektor enligt KI. Bland annat framgår att KI:s utfall för respektive sektor inte överensstämmer med utfallet för personliga assistenter, vårdbiträden m.fl. som redovisas av SCB. Eftersom utfallet från KI är baserat på respektive sektor, inte för assistansbranschen isolerat, är det också rimligt att förvänta sig en skillnad i löneökningar mellan personliga assistenter och övriga anställda i respektive sektor. KI:s utfall avviker i ungefär samma storleksordning oavsett om man mäter mot den aktuella yrkesgruppens månads- eller grundlöner. En annan observation är att kommunala assistenters löner inte har utvecklats i samma takt som övriga kommunala löner. Privatanställda assistenter har däremot haft en högre löneutveckling än tjänstebanscher i sin helhet.

Prognoser är generellt osäkra och avvikelserna mellan prognoser och faktiskt utfall påverkas sannolikt av att prognosen som här används är avsedd för en betydligt större grupp än personliga

assistenter, nämligen respektive sektor i sin helhet. För att beräkna ersättningens storlek för ett givet år behöver man i dagsläget beakta prognoser för 3 år. Dessa kan, fram till att prognosåret kan ersättas med ett utfall, förändras under prognosperioden. Detta illustreras i tabellen nedan.

**Tabell 7.11 Antaganden om och faktisk löneutveckling inför respektive schablonberäkning**

Löneantaganden	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Inför 2010	4,2 %	3,8 %	3,1 %				
Inför 2011	4,5 %	3,5 %	2,4 %	2,3 %			
Inför 2012	4,5 %	3,6 %	2,7 %	2,7 %	3,2 %		
Inför 2013	4,5 %	3,6 %	2,5 %	2,5 %	3,0 %	3,0 %	
Inför 2014	4,5 %	3,6 %	2,5 %	2,5 %	3,0 %	2,9 %	2,7 %

*Källa:* Försäkringskassan. Baserat på KI:s utfall och prognos för löneutvecklingen för kommunsektorn och tjänstebranscher. Viktade efter andel brukare som valt privata respektive kommunala anordnare.

Tabellen visar de uppgifter om löneutvecklingen som var kända inför förslag till respektive års schablon. Fetkursiverade uppgifter är då aktuella prognoser från KI och resterande uppgifter är faktiskt utfall från KI. Inför 2010 års schablonberäkning förväntades lönerna öka med 3,1 procent för det året. Inför nästkommande års förslag har KI korrigerat sin bedömning av löneutvecklingen för 2010 till 2,4 procent, för att året därpå justera den ytterligare en gång till 2,7 procent. Det faktiska utfallet enligt KI hamnade på 2,5 procent och den justeras inte längre i modellen eftersom det är ett utfall. Uppgifterna i modellen är med andra ord dynamiska fram till det finns ett utfall, eftersom modellen tar hänsyn till förändrade antaganden om löneutvecklingen.

Avvikelser mellan prognoser för assistenternas faktiska löneökning respektive för löneökningen för sektorerna i helhet, kan inte åtgärdas genom att ändra i beräkningen av timschablonen. Problemet beror på att den senare prognosen är avsedd att beskriva löneökningarna för betydligt fler yrkesgrupper. Samtidigt kan det konstateras att det är de aktuella prognoserna från KI är de som i dag bäst beskriver löneutvecklingen för assistenterna i respektive sektor.

### *Uppräkning av övriga kostnader*

Fler parametrar påverkar schablonens ersättning för övriga kostnader innan Försäkringskassan skriver upp kostnadsposten med förväntad löne- och prisutveckling i samhället.

Storleken på övriga kostnader påverkas bl.a. av om regeringen föregående år beslutat att fastställa timschablonen till en annan nivå än det Försäkringskassan föreslagit. Skillnaden mellan förslag och fastställd schablon dras av respektive läggs på posten övriga kostnader. Övriga kostnader påverkas också av eventuella skillnader mellan beräknat och faktiskt utfall av assistenternas genomsnittliga timlön när prognoser uppdateras eller ersätts med faktiskt utfall. Om utvecklingen av den faktiska arbetskostnaden varit lägre än den förväntade kan ersättningen för löne- och lönebikostnader i schablonen minska mellan två år. Detta skedde till exempel mellan åren 2009–2010. I sådant fall justeras lönedelen ned och skillnaden läggs som en restpost på föregående års nivå av övriga kostnader. Mellan åren 2009–2010 ökade därför ersättningen för övriga kostnader med hela 8,9 kronor (26,6 procent). Den således uppdaterade, och klart för höga nivån på övriga kostnader, skrivs upp med 80 procent av den förväntade timlöneökningen för tjänstesektorn och med 20 procent med Konsumentprisindex.

#### **7.3.4 Sammanfattning av analysen**

- Den beräknade grundlönen i schablonen är för hög i förhållande till den genomsnittliga grundlönekostnaden. Det beror bland annat på att arbetstidsmättet som används i beräkningen varken speglar den genomsnittliga arbetstiden eller den vanligast förekommande arbetstiden inom branschen. Det beror också på att det procentuella avdraget för ob-tillägg är för lågt beräknade när månadslönerna räknas om till grundlöner.
- Arbetstidsmättet som används när uppskattade grundlöner ska räknas om till timlöner är anpassat till kommunala anordnare men gynnar privata och kooperativa anordnare eftersom timlönen blir för hög.
- Ob-kostnader för assistans på obekväm arbetstid är sannolikt högre än det som ersätts i schablonen. Samtidigt är det bara cirka 10 procent av brukarna som har förhöjt timbelopp, ännu

- färre på grund av höga ob-kostnader. Det kan tyda på att det i många fall finns utrymme i ersättningen för att täcka ob-kostnader som troligen överstiger det som ersätts genom tim-schablonen.
- Den kraftigt ökade ersättningen i timbeloppet för övriga kostnader sedan 2009 beror inte på faktiska kostnadsökningar, ökade löner, stigande KPI eller beslutade ambitionshöjningar. Den har uppkommit som en konsekvens av hur beräkningen och fastställandet av schablonen hanteras. Eftersom schablonens nivå inte justeras ned med uppdaterade siffror för arbetskostnaderna ökar i stället övriga kostnaders andel i schablonen. Ju större avvikelse mellan prognostiserade och faktiska arbetskostnader, ju större blir övriga kostnader i kommande förslag till regeringen.
  - Dagens beräkning av schablonen beaktar inte senaste kända lönestatistik från SCB. I modellen används 2006 års lönenivåer som bas vilka har skrivits upp med KI:s prognoser och utfall av timlöneökningar för tjänstesektorn respektive den kommunala sektorn som helhet. Det har medfört att den beräknade grundlönen avviker från den faktiska grundlönen för yrkesgruppen vårdbiträden, personliga assistenter m.fl. när timlönen ska beräknas.
  - Prognoserna för uppräknade assistenternas löner är baserade på prognoser för tjänstesektorn respektive den kommunala sektorn. Det försämrar träffsäkerheten i prognoserna av assistenternas löneutveckling eftersom prognosen även tar sikte på andra yrkesgrupper. Denna osäkerhetsfaktor är svår att göra något åt.

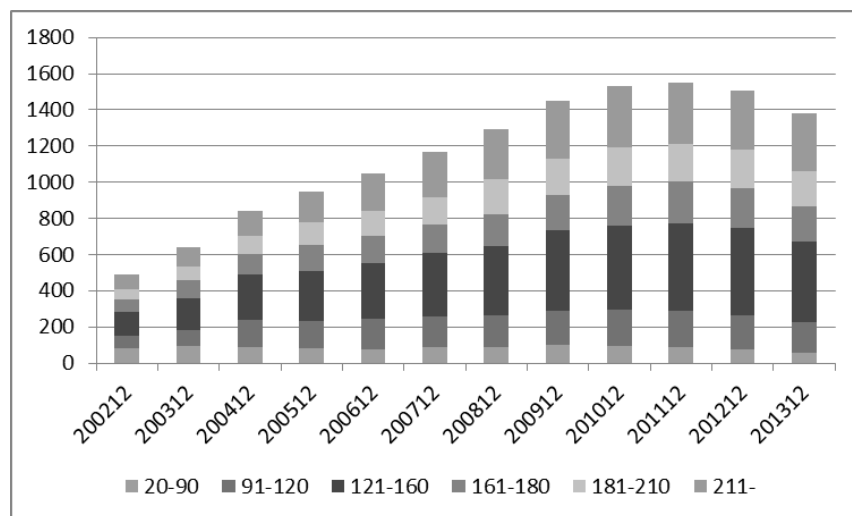
## 7.4 Förhöjt timbelopp

Om det finns särskilda skäl kan brukare beviljas ett högre belopp än schablonbeloppet. Det högre timbeloppet får inte överstiga schablonbeloppet med mer än 12 procent. För år 2013 motsvarade det högsta beloppet 308 kronor per timme. Bedömningen av rätten till högre timbelopp ska göras individuellt utifrån de särskilda behov brukaren har och de kostnader detta medför. Behov av ett högre timbelopp kan t.ex. uppstå om brukaren är i behov av en särskilt kvalificerad assistent, om assistenter behöver särskild

utbildning eller dylikt. Ett annat skäl till ett högre belopp kan vara att det behövs någon form av arbetsledning för att samordna assistansen och ge assistenterna stöd i arbetet.<sup>11</sup> Enligt Försäkringskassans vägledning om assistansersättning (2003:6), version 12, kan ett beslut om högre timbelopp tidsbegränsas och endast gälla så länge som Försäkringskassan anser att det finns särskilda skäl. Behoven av ett förhöjt timbelopp ska – liksom andra behov – omprövas i samband med tvåårsomprövning och vid väsentligt ändrade förhållanden.

Nedanstående diagram visar utvecklingen av antalet brukare med förhöjt timbelopp i olika intervall av beviljade timmar per vecka.

**Diagram 7.3** Antal brukare med förhöjt timbelopp efter antalet timmar per vecka, december 2002–2013



Källa: Försäkringskassan.

Av diagrammet framgår hur många brukare i respektive timintervall som beviljats förhöjt timbelopp över tid. Antalet brukare med förhöjt timbelopp har ökat successivt under perioden 2002–2010 men har därefter minskat påtagligt.

<sup>11</sup> Prop. 1996/97:150 s.137, Socialutskottets yttrande 1996/97 SoU7y s. 7.



Det är oklart vad det beror på, men att schablonen ökat kraftigare sedan 2009 kan vara en orsak till att fler klarar sig med schablonen, och därför inte behöver ansöka om ett förhöjt belopp.

Behovet av förhöjt timbelopp verkar korrelera med antalet beviljade timmar (framgår dock inte av diagrammet). Bland brukare med mindre än 90 timmar per vecka var det år 2013 drygt 1 procent som beviljats förhöjt timbelopp. Denna andel ökar i takt med beviljade timmar. Bland brukare som har mer än 210 timmar per vecka är drygt 32 procent av brukarna beviljade förhöjt timbelopp. Om man studerar den genomsnittliga ersättningsnivån per åldersgrupp, så är den högst i gruppen 25–49 år. Deras genomsnittliga ersättning ligger 3–4 kronor per timme över schablonen, jämfört med övriga som varierar kring en krona över schablonen.

Det är svårt att dra några säkra slutsatser om orsakerna till det som nyss sagts eftersom skälen för att beviljas det förhöjda timbeloppet inte redovisas i statistiken. Utredningen har dock genomfört en kartläggning (se avsnitt 7.5.2) av dessa skäl för 243 brukare med förhöjt timbelopp.

## 7.5 Utredningens kartläggningar av kostnader för personlig assistans

Som tidigare beskrivits finns mycket begränsade uppgifter om kostnader för att utföra assistans även om vissa undersökningar har gjorts och vissa uppgifter finns redovisade till Försäkringskassan.

Mot denna bakgrund har utredningen genomfört ett antal kartläggningar för att kunna beskriva och analysera kostnaderna. Någon omfattande kartläggning har emellertid inte varit möjlig att genomföra givet den korta tid som utredningen haft till sitt. Utredningen har angripit frågan från olika håll och använt en kombination av befintligt material och egna undersökningar. Resultatet är en bättre kunskapsbild än tidigare men utredningen vill poängtera att bilden efter kartläggningen ändå är långt ifrån heltäckande.

Utredningen har genomfört följande undersökningar:

- Vissa kostnadsuppgifter har tagits fram hos Försäkringskassan från de redovisningar som görs av brukare som är egna arbetsgivare respektive som har förhöjt timbelopp.

- En kostnadskartläggning har genomförts hos ett antal anordnare av personlig assistans, såväl privata företag som kommuner och brukarkooperativ.
- Ett antal telefonintervjuer har gjorts bland ett urval kommuner som ersätter anordnare med ett lägre belopp än timschablonen för personlig assistans enligt LSS.
- Med hjälp av Försäkringskassan försökt kartlägga hur assistanstiden förläggs under en vecka för 313 brukare för att få en uppfattning om hur ob-kostnaderna fördelar sig mellan olika brukare.

En beskrivning av hur de olika kartläggningarna har genomförts återfinns i bilaga 2.

### **7.5.1 Kartläggning av anordnares kostnader för personlig assistans**

Resultaten av utredningens kartläggningar pekar på vissa mönster men måste samtidigt tolkas med försiktighet eftersom svarsfrekvensen varit låg och att utredningen haft en begränsad kontroll över urvalet av anordnare och brukare. Utredningen kan av materialet bl.a. konstatera att det finns stora kostnadsskillnader mellan olika brukare. Däremot har det varit svårt att avgöra om detta beror på brukaren eller på anordnaren. På kollektiv nivå kan utredningen konstatera att det finns vissa kostnadsskillnader mellan kommunerna och övriga anordnare. En stor del av skillnaden går att förklara, främst genom skillnader i anställningsvillkor (arbetstid, ersättning vid jourarbete, anställningsform m.m.) som påverkar arbetskostnaderna per utförd assistanstimme. En del av kostnadsskillnaden mellan kommuner och övriga anordnare i denna kartläggning kan dock inte förklaras av olikheter i anställningsvillkor.

Även övriga kostnader varierar mellan brukarna och mellan anordnarkollektiven. Även här är det svårt att avgöra om skillnaderna beror på brukaren eller anordnaren. Det finns alltid risk för viss naturlig selektion, både från anordnare som avstår vissa brukare men också att vissa brukare av olika skäl söker sig till vissa anordnare.

*Arbetskostnader*

Skillnaderna i grundlön per utförd timme mellan kommunerna och anordnare anslutna till andra avtalsområden är stor. En förklaring är att normalarbetstiden för majoriteten av kommunens assistenter är lägre, 165 timmar för anställda som omfattas av HÖK-avtalet jämfört med 172 timmar per månad för övriga avtal. Även ersättningen för jourarbete skiljer sig åt mellan HÖK-avtalet och övriga.<sup>12</sup> Jourarbete ersätts till hälften med lön och rörliga tillägg så som ob-tillägg och till hälften med en s.k. jourersättning för personal som omfattas av HÖK-avtalet. Jourersättningen är betydligt lägre än lönen. För personal som omfattas av andra avtal på området gäller jourersättning under hela jourpasset. Skillnaden mellan HÖK-avtalet och övriga avtal på området har uppskattats till cirka 80 kronor per utförd jourtimme när andra arbetsrelaterade kostnader, så som arbetsgivaravgifter m.m. räknats in. 44 av de 108 brukarna vars kostnader hade redovisats av anordnarna hade beviljats jourtid enligt beslutet. Eftersom endast anställda som omfattas av HÖK-avtalet får lön vid jourarbete blir kommunernas lönekostnader högre än övriga anordnares. Andelen månadsavlönade och personalens ålder påverkar också lönekostnaden. Eftersom månadsavlönade får lön under sin semester blir redovisad lön högre än för anställda som går på timlön där semesterersättning redovisas som ett annat kostnadslag. Av kartläggningen framgår att semesterrelaterade kostnader är lägre per timme bland kommunerna. Det indikerar att det finns större andel månadsavlönade bland kommuner som ingår i kartläggningen jämfört med anordnarna som tillhör KFO och Vårdföretagarna.

**Tabell 7.12 Grundlönekostnad per utförd timme, median och spridning per avtalsområde**

Grundlön per utförd timme	SKL	KFO	Vårdföretagarna
Median	152,2 kr	122,5 kr	125,1 kr
P75-P25	18,5 kr	17,0	16,8 kr

*Källa:* Utredningens kartläggning. P75-P25 beskriver spridningen i kronor mellan den första (P25) och den tredje kvartilen (P75).

<sup>12</sup> Från och med 2013 är skillnaderna mellan avtalen små.

Assistenternas mediangrundlöner bland privata och kooperativa anordnare i kartläggningen ligger i paritet med genomsnittslönerna i den privata sektorn som enligt SCB uppgår till cirka 125 kronor per timme. Mediangrundlönen för assistenterna bland kommunerna i kartläggningen (cirka 152 kronor per timme) är klart högre per utförd assistanstimme än genomsnittslönerna enligt SCB:s lönestatistik för kommunalanställda vårdbiträden, personliga assistenter m.fl. (cirka 122 kronor per timme). Övriga faktorer som kan påverka lönekostnaden per utförd assistanstimme är svårare att belägga men värda att lyfta i detta sammanhang. Beläggningsgraden, dvs. den andel av personalens tid som utgör lämnad assistans som ersätts med timschablonen, påverkar också lönekostnaden per utförd assistanstimme. Om t.ex. arbetsplatsträffar är mer förekommande bland kommunala anordnare så minskar beläggningsgraden. Det medför alltså högre grundlönekostnad per utförd assistanstimme. Ibland kan kommunen också skjuta till en extra assistent, som inte ersätts med assistansersättning, på grund av arbetsmiljöskäl. Det kan även privata anordnare tänkas göra men en sådan lösning blir snabbt ekonomiskt känbar. Till skillnad från övriga anordnare kan kommuner inte tacka nej till ett assistansuppdrag och behöver kanske därför finansiera den extra assistenten själv. Dessa omständigheter påverkar sannolikt kommunernas kostnader men det är svårt att avgöra hur vanligt förekommande detta är och hur mycket kostnaderna per utförd assistanstimme påverkas.

Även mellan kommunerna förekommer väldigt stora kostnads-skillnader, framför allt i arbetskostnader samt administrativa kostnader och OH-kostnader. Trots tydliga instruktioner om hur kostnader skulle redovisas i denna kartläggning är det troligt att kommunerna har olika möjlighet att särredovisa olika kostnadslag inom ramen för sin assistansverksamhet. En kommun hade t.ex. redovisat sina kostnader för de 20 första assistanstimmarna per brukare i kommunen som en overhead-kostnad trots att uppgiften aldrig efterfrågades av utredningen. Troligen redovisas även kostnader som inte borde ingå i det som assistansersättningens ska rymma. Detta säger också något om hur komplicerad kostnadsredovisning är.

Skillnaderna mellan kommunerna förtjänar att kommenteras särskilt. Kommuner är, på samma sätt som kooperativ och företag, heterogena enheter. I termer av faktorer som kan påverka arbetskostnaderna för utförd assistans kanske det finns större olikhet

mellan kommuner än det finns olikheter mellan kollektivanslutna företag och kooperativ. Minimivåer för kostnader kan regleras av kollektivavtalet men effektivitet, andel anställda som omfattas av PAN respektive HÖK, personalpolitisk ambition, arbetstider, beläggningsgrad och möjlighet att erbjuda heltidsanställningar m.m. skiljer sig troligtvis mellan kommuner. Högre ambitioner och lägre effektivitetsgrad än det som avses i LSS höjer kostnaderna och kan vara svåra att kombinera inom ramen för vad timbeloppet räcker till. Kommuner som generellt har högre arbetskostnader behöver kompensera detta genom att begränsa övriga kostnader under den nivå som ersätts i schablonen eller genom att finansieringen sker från annat håll.

### Övriga kostnader

När det gäller övriga kostnader visar kartläggningen att de redovisade nivåerna för olika typer av övriga kostnader kopplade till assistansen, så som utbildningskostnader, arbetsmiljö- och assistansomkostnader, generellt sett är lägre för alla utförartyper än det som ersätts genom schablonen. I en majoritet av fallen verkar det finnas en baskostnad för olika omkostnader (utbildning-, assistans-, arbetsmiljö- m.m.) men kostnadsnivån framstår som högst individuell och varierar sannolikt över tid. Vissa kostnadsposter, t.ex. kostnader för arbetsmiljö och personalomkostnader, fanns bara hos cirka 65 respektive 40 procent av brukarna i kartläggningen.

**Tabell 7.13** Övriga kostnader, exklusive administration och OH

	Median	Spridning (P75-P25)	P25	P75
SKL	4,6 kr	10,9 kr	1,2 kr	12,1 kr
KFO	24,8 kr	14,3 kr	15,1 kr	29,4 kr
Vårdförtagarna	6,7 kr	5,4 kr	3,6 kr	9,0 kr

*Källa:* Utredningens kartläggning.

Av tabellen ovan framgår att anordnare kopplade till KFO:s avtal i genomsnitt verkar lägga mest pengar på övriga kostnader, så som utbildning, assistansomkostnader och arbetsmiljö.

Tabell 7.14 Övriga kostnader totalt, inklusive administration och OH

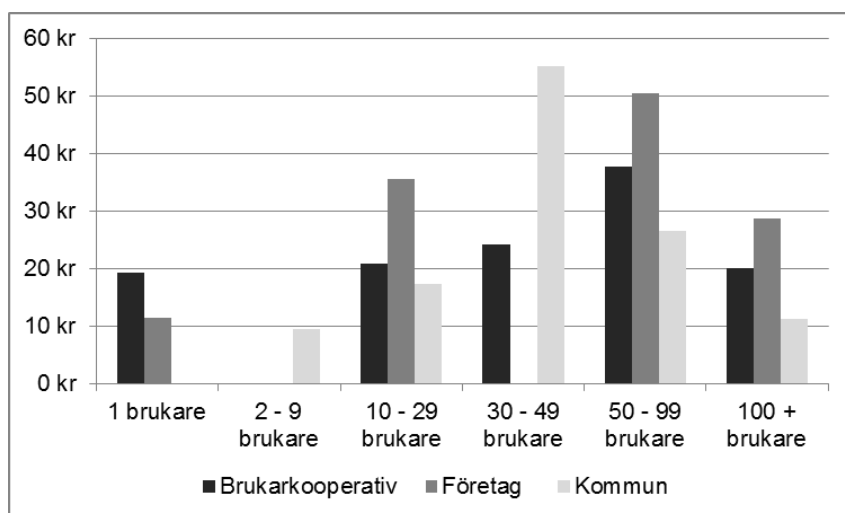
	Median	Spridning (P75-P25)	P25	P75
SKL	13,3 kr	30,7 kr	4,9 kr	35,6 kr
KFO	42,9 kr	17,1 kr	35,4 kr	52,5 kr
Vårdförtagarna	38,0 kr	30,4 kr	27,7 kr	58,1 kr
Schablonen 2012	47,33 kr			

Källa: Utredningens kartläggning.

OH- och administrativa kostnader framstår dock som höga i vissa fall i förhållande till vad som lämnas i schablonen. Spridningen i administrations- och OH-kostnader är stor mellan brukare och anordnare. På kollektiv nivå verkar KFO:s medlemmar ha högst övriga kostnader. Det ska dock framhållas att vissa kooperativ haft invändningar mot hur utredningen begärde att administrativa och OH-kostnader skulle redovisas.

Det har i några sammanhang framförts att det finns skalfördelar i vissa assistanskostnader.

Diagram 7.4 Administrativa och OH-kostnader per timme, fördelat efter anordnarnas storlek, genomsnitt per timme



Källa: Utredningens kartläggning.

Diagrammet ovan visar inga raka skalfördelar för overhead- och administrationskostnader. Tendensen är snarare ökade kostnader i takt med fler brukare upp till en viss nivå. När anordnaren är tillräckligt stor, i utredningens kartläggning innebär det större än 100 brukare, verkar dessa kostnader minska per utförd timme.

#### *Totala kostnader per utförd timme*

Utredningens kartläggning indikerar att de totala kostnaderna per utförd assistanstimme skulle vara högre än det som lämnas genom schablonen. Detta resultat måste reserveras med att svarsfrekvensen i kartläggningen har varit ganska låg och resultatet därför inte helt representativa. I kartläggningen ska det bara ingå brukare som beviljats schablonbeloppet, dvs. inga med förhöjt timbelopp. Sammanställningen visar dock att endast 36 (33 procent) av de 108 brukarna hade kostnader som var lägre eller lika stora som schablonen, vilket knappast är rimligt eftersom alla i kartläggningen har normal schablonen. En viss förklaring kan vara att det rör sig om brukare med större behov än genomsnittet. Av de anordnare som redovisat kostnader för utförd assistans var det bara Vårdföretagens medlemsföretag som i genomsnitt klarade att ordna personlig assistans inom ramen för timschablonen. anordnare som tillhör KFO och SKL uppvisade ett underskott. En viss del av detta kan förklaras av att vissa anordnare redovisar sina overheadkostnader på annat sätt än det som utredningen efterfrågade.<sup>13</sup> I vissa fall kan man också anta att det sker en viss omfördelning av resurser mellan brukare hos en anordnare. Men större omfördelningar är mindre troliga eftersom det knappast vore hållbart i längden utan snarare ganska riskfyllt för anordnaren.

### **7.5.2 Kartläggning av redovisade kostnader för brukare med förhöjt timbelopp**

Utredningen har med hjälp av Försäkringskassan kartlagt redovisade och godkända kostnader för 243 brukare med förhöjt timbelopp, vilket motsvarar cirka 18 procent av alla brukare med för-

---

<sup>13</sup> Utredningen efterfrågade OH- och administrationskostnader per kund/brukare. Vissa kooperativa anordnare framförde att administrativa och OH-kostnader bäst redovisas per utförd timme och hade därför svårt att ge en rättvisande bild av dessa kostnader per brukare.

höjt timbelopp. När det gäller brukare med förhöjt timbelopp är det svårt att dra några långtgående slutsatser av de redovisade och godkända beloppen. Vissa brukare har beviljats förhöjt timbelopp på grund av höga ob-kostnader som uppgått till 21 kronor per timme, andra som haft 41 kronor per timme i ob-kostnader har inte beviljats förhöjt belopp för det ändamålet. Brukare med förhöjt timbelopp ska fördela kostnader på olika poster i enlighet med Försäkringskassans Allmänna råd (RAR 2002:6), vilket riskerar att leda till så kallad strategisk redovisning. För personer med förhöjt timbelopp ska arbetskostnader utgöra 87 procent och övriga kostnader 13 procent av timbeloppet.

Det är i många fall svårt att värdera de av Försäkringskassan godkända kostnaderna. Det beror på att Försäkringskassan teoretiskt kan godkänna alla kostnader, upp till 400 kronor per timme i vissa fall, när brukaren slår i taket för det förhöjda timbeloppet men beviljar bara ersättning upp till det högsta tillåtna beloppet<sup>14</sup>. En brukare kan t.ex. ha så höga assistansomkostnader att enbart den kostnads-posten gör att maxnivån, 12 procent över schablonen, nås. Eftersom handläggarna vet att brukaren inte kan få högre belopp än så godkänns alla andra yrkanden, som tillsammans vida kan överstiga maxnivån. Det blir svårt att värdera om t.ex. yrkade ob-kostnader hade godkänts av Försäkringskassan om maxnivån tidigare inte hade nåtts.

**Tabell 7.15 Godkända kostnader för respektive kostnadspost**

	Särskilda skäl	Ej särskilda skäl	Rekommendation enligt RAR <sup>15</sup>
Löne- och lönebikostnader	231,3 kr	217,6 kr	
Ob	37,7 kr	25,9 kr	
Ass-omkostnader	6,5 kr	3,1 kr	2,75–5,5 kr
Utbildning	10,0 kr	5,5 kr	8,25–13,75 kr
Personal/arbetsmiljö	4,7 kr	3,3 kr	2,75–5,5 kr
Administration	21,8 kr	19,9 kr	13,75–22,0 kr

*Källa:* Utredningens kartläggning. 240 brukare med förhöjt timbelopp. 2013 års nivå.

<sup>14</sup> Det högsta beloppet för 2013 var 308 kronor per timme (schablonen 275 kronor).

<sup>15</sup> Riksförsäkringsverkets allmänna råd (RAR 2002:6 till 51 kap. 11 § SFB) anger hur bedömningen av övriga kostnader vid förhöjt timbelopp lämpligen fördelar sig.



Tabellen ovan visar hur stora kostnader Försäkringskassan godkände i samband med kostnadsredovisningen. Försäkringskassan godkände t.ex. i genomsnitt 231,3 kronor per timme för löne- och lönebikostnader för brukare som behövde och hade särskilda skäl för ett högre timbelopp på grund av höga lönekostnader. Försäkringskassan godkände 217,6 kronor per timme för löne- och lönebikostnader för brukare som inte hade särskilda skäl att beviljas ett högre timbelopp för denna kostnadspost. Det kan noteras att rekommendationen för löne- och lönebikostnader enligt Försäkringskassans allmänna råd vida överstiger det som lämnas enligt Försäkringskassans förslag till regeringen. Enligt Försäkringskassans allmänna råd bör arbetskostnaderna utgöra 87 procent av timschablonen, motvarande 239,25 kronor, vilket kan jämföras med det 227,25 kronor som anges i förslaget till regeringen. På motsvarande sätt rekommenderas övriga kostnader utgöra knappt 36 kronor men i förslaget till regeringen föreslogs nästan 49 kronor.

Vidare kan konstateras att den genomsnittliga ob-kostnaden var knappt 38 kronor respektive knappt 26 kronor per timme för brukare som hade respektive inte hade särskilda skäl för assistans förlagd på obekvämt arbetstid. I båda fallen överstiger kostnaden vida de cirka 15 kronor per timme som ersätts genom schablonen.

### 7.5.3 Kartläggning av redovisade kostnader för egna arbetsgivare

Utredningen har tagit del av slutavräkningar för 51 brukare som är egna arbetsgivare, vilket var samtliga brukare som avräknade under juni månad 2013. Antalet motsvarar cirka 1/8 av samtliga brukare som är egna arbetsgivare.

**Tabell 7.16 Godkända kostnader, 51 egna arbetsgivare. 2013 års schablon**

	Median	P25	P75	P75-P25
Löne- och lönebikostnader	240 kr	223,5 kr	256 kr	32,5 kr
Övriga kostnader	22,0 kr	9,3 kr	31,0 kr	21,7 kr
<b>Totalt</b>	<b>269,0 kr</b>	<b>255,0 kr</b>	<b>274,0 kr</b>	<b>19,0 kr</b>

*Källa:* Utredningens kartläggning.

Löner och lönebikostnader för egna arbetsgivare översteg i genomsnitt det som lämnas i schablonen med 13 kronor per timme. I genomsnitt uppgick ob-kostnaderna till cirka 15 kronor per timme. Det ska dock framhållas att  $\frac{1}{4}$  av brukarna inte hade några som helst ob-kostnader, däremot var deras grundlöner i genomsnitt cirka 20 kronor per timme högre än övrigas. Den genomsnittliga kostnaden för grundlön och ob var alltså lika hög för gruppen där ob-tillägg gavs som ett tillägg på grundlönen som för gruppen som inkluderade rörliga tillägg i grundlönen. Det innebär att den sammanlagda ersättningen som i genomsnitt lämnas till assistenterna är densamma, oavsett hur ob-tillägg lämnas.

Övriga kostnader varierade relativt mycket. Medianen på 22 kronor är lägre än det som lämnas enligt timschablonen (cirka 47 kronor) men spridningen mellan första och tredje kvartilen är nästan lika stor som medianen.

Den genomsnittliga kostnaden för utförd assistans bland egna arbetsgivare ligger cirka 6 kronor under schablonbeloppet. Av de egna arbetsgivarna som ingår i denna kartläggning kunde en fjärdedel anordna sin assistans till 20 kronor per timme under den statliga schablonen. Egna arbetsgivare som inte använt hela assistansersättningen till kostnader för personliga assistenter betalar tillbaka mellanskillnaden till Försäkringskassan, antingen genom en återbetalning eller genom att nästa utbetalning minskas med motsvarande belopp.

#### **7.5.4 Kartläggning av kommuners ersättning till anordnare av assistans enligt LSS**

En person som beviljats personlig assistans enligt LSS har också rätt att välja vem som ska anordna den personliga assistansen. Brukaren kan, precis som den som beviljas assistansersättning, välja en privat anordnare, ett kooperativ, kommunen eller själv anställa sina assistenter. Om brukaren väljer en annan anordnare än kommunen ska kommunen lämna ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för den utförda assistansen. Kommuner kan själva bestämma ersättningens storlek i LSS-ärenden och behöver alltså inte följa timschablonen för assistansersättning. Tidigare ersatte de flesta kommunerna personlig assistans enligt LSS med samma nivå som timschablonen men detta verkar ha förändrats.

År 2010 genomförde SKL en kartläggning av hur kommuner ersätter privata anordnare av personlig assistans enligt LSS. Av de

kommuner som deltog i SKL:s kartläggning tillämpade de flesta schablonbeloppet enligt SFB även för personlig assistans enligt LSS.

Utredningen har sökt information på kommuners webbplats för att se hur personlig assistans enligt LSS ersätts i dag. I de fall detta inte framgått av webbplatsen har kontakt tagits med ansvarig tjänsteman. Av de 43 undersökta kommunerna tillämpade nio samma nivå som det statliga timbeloppet. Resten av kommunerna ersatte personlig assistans enligt LSS med ett lägre belopp. Det bör framhållas att kommunerna som studerats har valts ut för sänkningen eller differentieringen av timbeloppet.

Ersättningsens storlek samt kriterierna för olika ersättningsnivåer skiljer mellan kommunerna. Den lägsta ersättningsnivån i kartläggningen uppgick till 208 kronor per timme för år 2013. En del kommuner tillämpar olika ersättningsnivåer. Om vissa kriterier är uppfyllda, t.ex. assistans eller jour på natten, utgår en högre nivå. Andra kriterier som används bland kommuner är om assistansen utförs av anhöriga, utförs av utbildad personal eller om brukaren avvaktar ett beslut om assistansersättning från Försäkringskassan. Flera kommuner hade också anpassat ersättning för lön utifrån vilket avtal som gällde för assistenten.

Vissa kommuner tillämpar en ersättning som motsvarar faktiska kostnader. Anordnaren måste alltså redovisa kostnaderna för den utförda assistansen till kommunen som bedömer rimligheten i kostnaden. Någon kommun har infört ett kostnadsersättnings-system där anordnaren får välja mellan en schablon med ett lägre belopp eller kostnadsredovisning med ett högre tak. Det ska påpekas att kommuner som infört kostnadsredovisning har ett begränsat antal ärenden att hantera. Flera kommuner har också ett särskilt påslag för administrationskostnader som är lägre än det som ersätts genom timschablonen. Flera kommuner hänvisar till ISF:s rapport Assistansmarknaden, där det framgår att privata företag är överkompenserade, för att minska den del av ersättningen som ska täcka övriga kostnader.

Begreppet personlig assistans har samma betydelse i LSS och i SFB. Det innebär att det inte heller borde finnas några större skillnader i kostnadsläge mellan insatsen som finansieras genom LSS och den som finansieras genom SFB. Möjligtvis kan antalet assistanstimmar som berättigar till ob-tillägg vara högre i beslut om assistansersättning då det generellt lämnas betydligt fler assistanstimmar enligt SFB än enligt LSS. Däremot har en person som beviljas

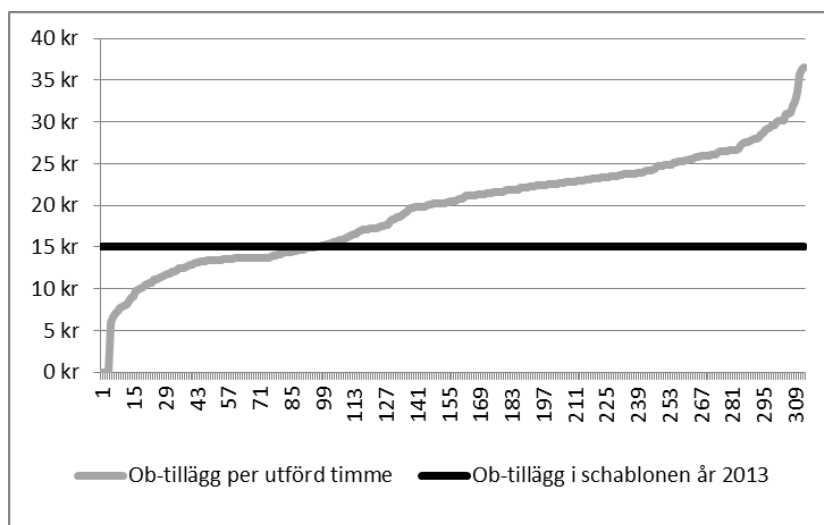
personlig assistans enligt LSS betydligt färre ob-fria timmar att ”slå ut” sina ob-kostnader på, vilket kan medföra högre kostnader per beviljad timme. Utöver möjligtvis kostnader för ob-tillägg ska det inte finnas några skillnader i själva insatsen och därmed inte heller i kostnaderna för att utföra densamma.

Kommuner kan alltså utgå från det egna kostnadsläget för att utföra personlig assistans när ersättningsnivån ska fastställas. Utvecklingen på området, och de nivåer som kommunerna fastställer, tyder på att kostnaden för personlig assistans i vissa fall understiger det som lämnas genom timschablonen. Enligt en av kommunerna i kartläggningen kan personlig assistans lämnas till drygt 75 procent av schablonbeloppets storlek, närmare bestämt 208 kronor per timme.

### 7.5.5 Kartläggning av redovisade tidrapporter

Utredningen har med hjälp av Försäkringskassan genomfört en kartläggning av hur assistanstiden var förlagd under en vecka för ett representativt urval av brukare. Tidrapporterna gällde perioden 2–8 september 2013. Utifrån de nivåer som lämnas i kollektivavtalen för ob-tillägg vid natt- och helgarbete har ob-kostnaderna skattats för respektive brukare.

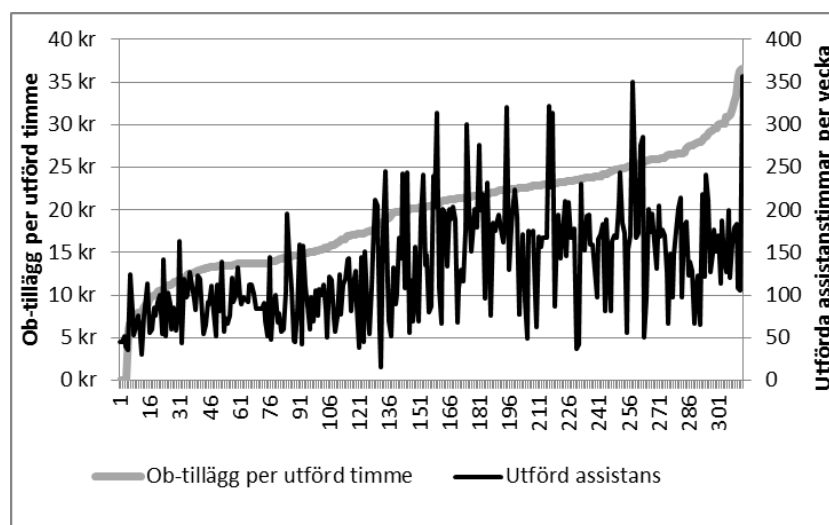
Diagram 7.5 Ob-tillägg per timme och brukare



Källa: Försäkringskassan, egen beräkning.

I diagrammet ovan har assistanstidens förläggning räknats om till ob-tillägg utifrån de villkor som gäller enligt kollektivavtalen. Den grå linjen i diagrammet visar hur brukarna fördelar sig efter beräknat ob-tillägg per timme. Den svarta linjen visar hur mycket ob-tillägg som lämnas i 2013 års schablon. Kartläggningen visar bland annat att cirka 70 procent av brukarna har större behov av assistans på obekvämlig arbetstid än det som ersätts i dagens schablon. Den generella trenden är att behov av ob-tillägg ökar i takt med antalet utförda timmar. Men det finns också stor variation i behov av ob-tillägg mellan brukare med lika många utförda timmar.

Diagram 7.6 Ob-tillägg per timme och utförd assistans per vecka



Källa: Försäkringskassan, egen beräkning.

Diagrammet ovan illustrerar behovet av ob-tillägg per timme (vänster axel) och antalet utförda timmar under den aktuella veckan (höger axel). Överlag ökar behovet av ob-tillägg i takt med fler utförda timmar. Till exempel hade två brukare drygt 28 kronor per timme för att kompensera ob-tilläggen, trots att den ena brukaren bara behövde 80 timmar medan den andra var i behov av 174 timmar under den aktuella veckan. Trots en generell trend av ökade ob-kostnader i takt med fler utförda timmar är den variabeln inte tillräckligt bra för att bedöma ob-kostnaderna per timme för enskilda brukare.

### 7.5.6 Sammanfattning och slutsatser av kartläggningarna

Resultaten av utredningens olika kartläggningar för att analysera kostnaderna för att utföra personlig assistans har ökat kunskapen om hur olika kostnader förhåller sig till varandra men också om kostnadsskillnader mellan olika brukare och olika typer av anordnare.

Kartläggning av anordnares kostnader för personlig assistans pekar på vissa mönster.

- Kommuner redovisar generellt högre kostnadsläge för assistenterna. Det beror till viss del på skillnader i kollektivavtalen, detta går att belägga. Resterande del går inte lika lätt att belägga men kan sannolikt bero på olika "ambitionsnivåer" som kostar olika mycket. Dessa täcks inte genom assistansersättningen och kostnaden behöver finansieras genom annat håll, antingen genom att lägga mindre av timbeloppet på övriga kostnader eller att underskotten skattefinansieras.
- När det gäller övriga kostnader visar kartläggningen att de redovisade nivåerna för olika övriga kostnader kopplade till assistansen, så som utbildningskostnader, arbetsmiljö- och assistansomkostnader, generellt sett är lägre för alla utförartyper än det som ersätts genom schablonen. De låga nivåerna för att t.ex. stärka personalens kompetens och säkra deras arbetsmiljö kanske förklaras av att schablonen inte räcker till för dessa omkostnader. Det finns emellertid möjlighet för brukaren att ansöka om förhöjt timbelopp i dessa fall. Brukare med förhöjt timbelopp ingår inte i den aktuella kartläggningen, vilket talar för att denna förklaring är mindre trolig.
- En majoritet av brukarna verkar ha en "basnivå" på olika omkostnader (utbildnings-, assistans-, arbetsmiljökostnader m.m.) men därutöver varierar nivån relativt mycket och behoven framstår som högst individuella och varierar sannolikt över tid.
- Kartläggning av anordnares kostnader visar också att det är väldigt svårt att utifrån den information som finns dagens IT-system hos Försäkringskassan identifiera brukarkategorier med varierande kostnadslägen. IT-systemet innehåller än så länge bara information om kön, ålder, personkrets samt beviljade timmar.
- Kartläggningsarbetet har försvårats av utredningens begränsade möjlighet att behandla personuppgifter.

Utredningen har också gjort en begränsad kartläggning av ersättningen som kommuner lämnar i samband med beslut om personlig assistans enligt LSS. Det finns vissa kommuner som har lägre kostnader för att utföra personlig assistans än det statliga timbeloppet. Det är denna nivå som privata och kooperativa anordnare ersätts med per timme när de anordnar personlig assistans till brukare med beslut enligt LSS.

Slutsatserna från de två kartläggningarna visar alltså på delvis motsatta bilder av kostnadsläget för kommunerna. I den kartläggning där kommunerna redovisar sina kostnader är kostnaderna för att utföra personlig assistans klart högre än timschablonen. I den kartläggning där kommunerna ersätter privata och kooperativa anordnare för personlig assistans enligt LSS framgår att kommunens kostnader i vissa fall vida understiger timschablonen. Den senare kartläggningen är dock begränsad till ett ganska få kommuner.

En kartläggning av kostnader för brukare med förhöjt timbelopp har också genomförts. Det är emellertid svårt att dra några långtgående slutsatser av de redovisade beloppen i kartläggningen. Vissa brukare har beviljats förhöjt timbelopp på grund av höga obkostnader som uppgått till 21 kronor per timme, andra som haft 41 kronor per timme i obkostnader har inte haft förhöjt belopp beviljat på denna grund. Det är dessutom i många fall svårt att värdera de av Försäkringskassan godkända kostnaderna.

Kartläggningen av kostnader för egna arbetsgivare visar på stor variation mellan brukarna. Löne- och lönebikostnader översteg i genomsnitt den i schablonen rekommenderade nivån. Utredningens kartläggning av när på dygnet assistans lämnas visar att assistanstidens förläggning varierar kraftigt mellan brukare. En generell trend är att fler utförda timmar medför att fler timmar utförs på s.k. obekvämt arbetstid. Det är dock andelen av den utförda assistanstiden som är förlagd på obekvämt arbetstid som påverkar den genomsnittliga obkostnaden per timme. Det innebär att kostnaderna per timme kan variera kraftigt mellan två brukare med lika många utförda timmar. Kartläggningen bekräftar att beviljad eller utförd tid inte är lämpliga mått för att skatta obkostnader. En ökad precision kräver också information om hur brukaren förlägger sina assistanstimmar.

## 7.6 Schablonersättningens effekter på kvalitet i assistansen

Utredningen har, enligt direktiven, uppdraget att bedöma vilka konsekvenser den nuvarande konstruktionen av ersättningen har haft för kvalitetsutvecklingen. Utredningen ska också ta fram förslag som leder till att ersättningen förstärker förutsättningarna för en långsiktigt hållbar kvalitetsutveckling och finansiering av insatsen.

Den mest grundläggande kvalitetsaspekten är givetvis själva förekomsten av insatsen personlig assistans – den ger brukare frihet och möjligheter att leva som andra och att delta i samhällslivet.<sup>16</sup>

Schablonersättningen ger förutsättningar för att insatsen personlig assistans med god kvalitet ska bidra till målen med insatsen. Kvaliteten i assistansen påverkas och definieras i stor utsträckning av brukaren själv. Samhället har i viss utsträckning definierat några kvalitetskriterier, genom t.ex. Socialstyrelsens och Arbetsmiljöverkets föreskrifter. Dessa tar i främst sikte på att verksamheten bedrivs på ett säkert sätt. Föreskrifterna och tillsynen av dem beskrivs i det följande.

Vilken betydelse ersättningen har haft för kvalitetsutvecklingen är mycket svårt att påvisa. Nuvarande ersättningskonstruktion styr inte kvaliteten utan skapar förutsättningar för brukaren och anordnaren att utforma insatsen. Den frihet i användning som kommer av en schablonersättning kan dock sägas utgöra en kvalitetsaspekt i sig, om ersättningen används som tänkt. Att insatsen håller en tillräcklig kvalitetsnivå blir i hög utsträckning en fråga mellan brukaren och anordnaren.

Flera brukar- och intresseorganisationer inom personlig assistans arbetar med kvalitetssäkrande åtgärder. Ett exempel är IfA som utvecklat en certifiering som anordnare kan ansöka om. I ansökningsförfarandet ingår att anordnaren gör en kvalitetsundersökning bland brukarna i form av en enkät där svaren ligger till grund för om anordnaren blir godkänd. Andra intresseorganisationer arbetar också med kvalitetsfrågor (t.ex. intresseorganisationen för idéburen vård och omsorg, Famna). Kvalitetsfrågorna handlar här om att säkra att insatsen genomförs med kvalitet.

En annan kvalitetsaspekt är förekomst av kollektivavtal, som skapar viss transparens och som innebär att anordnaren åtar sig att

---

<sup>16</sup> Se t.ex. ”Konkurrensens konsekvenser” s. 243 (SNS 2012).



leva upp till vissa krav när det gäller de personliga assistenternas anställnings- och arbetsvillkor.

### 7.6.1 Tillstånd att bedriva verksamhet inom personlig assistans

Verksamhet inom välfärdsektorn utför för samhället grundläggande och fundamentala tjänster och det är därför av största vikt att de som äger och driver företag inom sektorn har ett långsiktigt och seriöst engagemang och bedriver god och verksamhet av god kvalitet. Frågan om vilka krav samhället ska ställa på de som äger och driver företag inom välfärdsektorn utreds i Ågarprövningsutredningen (direktiv 2012:131 och 2014:3)

Personlig assistans tillhör de verksamheter där det krävs tillstånd för att få bedriva verksamhet. IVO kan återkalla tillstånd att bedriva verksamhet om tillståndsgivaren inte längre uppfyller lämplighetskraven. Kommuner som ska bedriva personlig assistans ska anmäla verksamheten till IVO innan den påbörjas. Detsamma gäller för brukare som är egna arbetsgivare och själva anställer assistenter. Kommuner ska också anmäla till IVO om det finns anledning att anta att en tillståndshavares lämplighet för att bedriva personlig assistans kan ifrågasättas.

Privata företag ansöker om tillstånd hos IVO. Vid ansökan görs en utökad lämplighetsprövning, bl.a. kontrolleras ekonomiska förhållanden (se 6.2.2). Ansökan görs genom att fylla i blanketten ”Ansökan enskild verksamhet personlig assistans LSS 9–22”. Den som ansöker får redogöra t.ex. för hur kompetensutveckling för personalen planeras gå till, hur brukarens självbestämmande, integritet, inflytande och medbestämmande ska säkerställas och hur kvalitetsarbetet ska bedrivas genom processer, aktiviteter och rutiner för att säkerställa god kvalitet och hur kvalitetsarbetet ska dokumenteras.

Det finns inte några tydligt formulerade kriterier för bedömning av de tillståndsansökningar som kommer in till IVO utan en bedömning görs baserad på myndighetens expertkunskap.

När bestämmelsen om tillstånd infördes innebar det också att redan verksamma anordnare måste ansöka om tillstånd på samma sätt som de anordnare som avsåg starta verksamhet. Detta har inneburit att mycket resurser fått läggas på att hantera ett stort antal tillståndsansökningar från den första gruppen – ansökningar som

myndigheten successivt "betar av". Totalt har 1 055 retroaktiva ansökningar, dvs. från redan pågående verksamhet och 504 nya ansökningar, dvs. ansökningar om att påbörja verksamhet inkommit (t.o.m. 2013-08-01). Totalt har 979 ansökningar bifallits och 401 avslagits. Uppföljning och tillsyn av den verksamhet som IVO beviljat tillstånd för har hittills bedrivits iförhållandevis liten omfattning.

I samband med att de nya reglerna om tillstånd, anmälningsplikt och tillsyn av assistansanordnare infördes i LSS så tillfördes tillsynsmyndigheten 15 miljoner kronor i anslag för dessa uppgifter.

### **7.6.2 Föreskrifter och allmänna råd om kvalitetsarbete och grundläggande kunskaper hos personalen**

De föreskrifter och allmänna råd som Socialstyrelsen tar fram baseras på lagstiftning, t.ex. SoL och LSS. IVO har tillsyn över att verksamheterna enligt LSS följer dessa föreskrifter. Socialstyrelsen har inte tagit fram några specifika föreskrifter eller allmänna råd för insatsen personlig assistans enligt 9 2 p. 2 § LSS.

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (SOSFS 2011:9) avser hälso- och sjukvård, tandvård, socialtjänst och verksamhet enligt LSS. Ett ledningssystem ska användas för att systematiskt och fortlöpande utveckla och säkra kvaliteten i verksamheterna. Den som bedriver verksamheten ska med stöd av ledningssystemet planera, leda, kontrollera, följa upp, utvärdera och förbättra verksamheten. Målet är att rätt sak ska göras vid rätt tillfälle och på rätt sätt. Vårdskador, missförhållanden och avvikelser ska förebyggas. Det är vårdgivaren eller den som bedriver socialtjänst eller verksamhet enligt LSS som har ansvaret för att tillämpa bestämmelserna i föreskriften. Det gäller oavsett om verksamheten bedrivs i offentlig eller enskild regi.

Socialstyrelsen utarbetar för närvarande allmänna råd om grundläggande kunskaper hos personal som ger stöd, service eller omsorg enligt SoL och LSS till personer med funktionsnedsättning.

Ett förslag till allmänna råd har remissbehandlats. Av förslaget framgår att den utbildning som rekommenderas för att uppnå grundläggande kunskaper är gymnasieskolans vård- och omsorgsprogram respektive barn- och fritidsprogram med yrkesutgångar mot funktionshinderområdet.

De föreslagna allmänna råden gäller personliga assistenter. Om den enskilde själv har utsett sin personliga assistent föreslås att endast vissa delar av de allmänna råden ska vara tillämpliga, t.ex. de som gäller kunskaper och förmågor beträffande grundläggande värden, regelverk samt förhållningssätt och bedömningsförmåga.

Möjligheten att själv utse sin personliga assistent är en central del i assistansreformen och är antagligen orsaken till undantaget i de allmänna råden. Enligt uppgift till utredningen kräver kommunerna i allmänhet att personliga assistenter ska ha genomgått vård- och omsorgsprogrammet men att motsvarande krav inte alltid ställs av privata anordnare eller brukarkooperativ. Man skulle kunna säga att två olika kvalitetsaspekter ställs emot varandra. Relevant utbildning för personalen är ett kvalitetsmått, friheten att själv välja den som utför stöd och service är ett annat.

### 7.6.3 Tillsyn av verksamheten personlig assistans

IVO utövar tillsyn av bl.a. verksamheten personlig assistans. Tillsynen planeras och genomförs av IVO:s sex regionala avdelningar i form av egeninitierade insatser, t.ex. uppföljning av verksamheter som beviljats tillstånd, och granskning av enskilda klagomål och anmälningar.

Ett treårigt nationellt projekt har fokuserat på tillsyn av personlig assistans. En insats inom projektet gällde tillsyn av kommunala assistansanordnare. Resultatet publicerades i Tillsynsrapport 2013, *hälso- och sjukvård och socialtjänst* (Socialstyrelsen). 16 kommuner granskades i tillsynsinsatsen. Bland annat undersöktes i vilken grad kommunerna känner till föreskriften om lex Sarah och Socialstyrelsens föreskrift om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (SOSFS 2011:9). Föreskriften om systematiskt kvalitetsarbete är inte lika känd som föreskriften om lex Sarah. Ingen av de 16 kommunerna hade gjort någon anmälan enligt lex Sarah rörande personlig assistans.

Vad gäller de personliga assistenternas kompetensutveckling förekommer utbildning i förflyttningsteknik, lex Sarah, brandskydd och första hjälpen i de flesta av de kommuner som ingick i tillsynsinsatsen. Cheferna uppgav att assistenterna stannar längre i sin anställning om de får regelbunden fortbildning. De flesta av kommunerna kräver grundkompetens från relevant gymnasieprogram.

Dock noterades brister i dokumentationen; 10 av de 16 kommunerna fick beslut om åtgärdskrav. Allra främst gällde detta när anhöriga är personliga assistenter, där insynen om vad som händer brukaren är nästan obefintlig.

Slutsatsen av tillsynsinsatsen blev att kommunerna måste ta större ansvar för kvalitetsarbetet enligt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete samt förbättra dokumentationen genom utbildning för assistenterna. Vidare att kommunens arbetsledning brast genom att den som ansvarar för verksamheten inte alltid fanns tillgänglig som stöd för assistenterna i det dagliga arbetet.

Under våren 2013 genomförde Socialstyrelsen en annan insats inom det nationella projektet, nämligen tillsyn av enskilda anordnare som hade tillstånd att bedriva assistans för barn. Syftet med tillsynen var att granska om insatserna för barnen var av god kvalitet och rättssäker samt om barnperspektivet beaktades i verksamheterna. Resultatet publicerades i rapporten *Personlig assistans för barn. Tillsyn av enskilda assistansanordnare* (IVO 2014). Några av de viktigaste slutsatserna var att det stora flertalet anordnare hade ett ledningssystem för kvalitetsarbete, men att det fanns behov av förbättringar. Stora brister i dokumentationen uppmärksammades såväl av hantering av handlingar som av innehåll vilket kan äventyra barnens rättssäkerhet. Endast hos en mindre andel av anordnarna ingick barnperspektivet uttalat i ledningssystemet även om drygt hälften uppgav att de på olika sätt och i olika omfattning beaktade barnperspektivet.

Socialstyrelsen har gått igenom lex Sarah-anmälningar och enskilda klagomål som rör personlig assistans i arbetet med rapporten *Barn med personlig assistans. Möjligheter till utveckling, självständighet och delaktighet* (Socialstyrelsen 2013). Myndigheten hittade 161 lex Sarah-anmälningar som rörde personlig assistans och 41 enskilda klagomål (inkomna under perioden 1 juni – 1 september 2011 och 1 januari – 1 juni 2012).

Den löpande tillsynen genomförs regionalt av IVO:s sex avdelningar. Under 2014 planeras tillsynen inriktas mot vandels- och lämplighetsprovning enligt 23 § 2 st LSS.

#### 7.6.4 Tillsyn av assistenternas arbetsmiljö

De personliga assistenternas arbetsmiljö är en viktig kvalitetsaspekt i assistansverksamheten. En del av arbetet sker i brukarens hem. Arbetsmiljöverket genomförde under 2007–2009 ett tillsynsprojekt inriktat mot vård och omsorg i ordinärt boende. Det gällde främst arbetsmiljön inom hemtjänst och personlig assistans. Det som främst undersöktes var förekomst av systematiskt arbetsmiljöarbete samt risker förknippade med belastning, hot och våld och trafiksäkerhet vid resor i tjänsten (Arbetsmiljöverket 2009, *Vård och omsorg i ordinärt boende – särskilt tillsynsområde*).

Resultaten av tillsynsinsatsen visade på många brister. Krav på förbättringar framställdes som gällde att undersöka, riskbedöma, åtgärda samt planera åtgärder och följa upp vidtagna åtgärder, och också krav att arbetsgivaren skulle fördela arbetsmiljöuppgifter. Brister fanns också vad gällde att göra riskbedömningar för hot och våld och i samband med trafiksäkerhet.

#### 7.6.5 Avtal om personlig assistans

Som tidigare beskrivits innebär assistansersättningens konstruktion att brukaren beviljas ett visst antal timmar som Försäkringskassan bedömer att denne är i behov av hjälp av en annan person. Brukaren kan välja att antingen själv vara egen arbetsgivare, eller att köpa sin personliga assistans av en anordnare som kan vara en kommun, ett privat företag eller ett kooperativ. Köp av personlig assistans handlar om ett köp av en tjänst som ska utföras löpande, ofta under en lång period, och som har en stor betydelse för köparen. Syftet är att köparen ska ha ett stort inflytande över tjänstens innehåll, när den lämnas och på vilket sätt. Precis som i andra liknande situationer är det därför viktigt att det finns en tydlighet i relationen mellan parterna, men även att man ska vara överens om vad som ingår i tjänsten. Med hänsyn till att denna typ av frågeställningar behöver regleras mellan parterna krävs ett civilrättsligt avtal dem emellan, som rör brukarens egen relation till anordnaren. Ett avtal kan komplettera det tillstånd som krävs för företag eller ett kooperativ att bedriva verksamhet. Tillståndet betyder en viss kvalitetssäkring av anordnaren, och förhindrar att brukaren väljer en anordnare som inte uppfyller vissa grundläggande kvalitetskrav enligt LSS. Att tjänsten utförs med god kvalitet påverkas till stor del av brukarens

egna subjektiva uppfattning av vad som är god kvalitet, och behöver därför kunna påverkas av denne, t.ex. genom ett avtal.

Det finns inget uttalat krav i lag eller förordning på att det ska finnas ett avtal, men brukaren måste visa för Försäkringskassan att det rör sig om ett köp av personlig assistans och hur stor del av schablonen som används. Detta görs enklast genom ett uppvisande av avtalet. Ofta när det rör sig om ett köp av personlig assistans, önskar dessutom brukaren att Försäkringskassan ska betala ersättningen direkt till anordnaren. I dessa fall kräver Försäkringskassan bland annat att det finns ett skriftligt avtal mellan brukaren och anordnaren. Det finns inget krav på utformningen av detta avtal, utan för Försäkringskassans del räcker det att det framgår vilka parter som har ingått avtal, att det rör sig om ett köp av personlig assistans, avtalets giltighetstid samt hur många timmar och vilken summa det rör sig om. Med andra ord räcker det att det framgår att A köper x timmar personlig assistans för y kronor av B under perioden z.

LSS-kommittén konstaterade i betänkandet SOU 2005:100 att det inte fanns någon enhetlighet i avtalen mellan brukaren och anordnaren; det fanns ingen branschpraxis. Det förekom även att samma anordnare tillämpade olika avtalsvillkor gentemot olika brukare. Kommittén analyserade 138 avtal fördelat på nio regioner. Analysen gjordes genom att man ställde frågor rörande områdena arbetsgivaransvar, ersättning, kvalitet och formalia. Det rörde sig om 95 företag, 24 kommuner och 16 kooperativ. Det är osäkert hur situationen ser ut i dag. Enligt handläggare på Försäkringskassan finns det fortfarande avtal med ett väldigt begränsat innehåll, som innebär att brukaren får en svag konsumenträttslig situation. IfA har tagit fram en mall för avtal mellan brukare och anordnare, samt en frågeguide som brukaren kan använda vid valet av en anordnare. IfA uppmanar på sin hemsida att brukare noga ska fundera över sitt val, och att det är viktigt att tänka på avtalets innehåll. IfA varnar också för att skriva på avtal med längre uppsägningstid eller bindningstid än tre månader. Detta indikerar att det förekommer avtal mellan brukare och anordnare med oskäliga villkor, eller ett begränsat innehåll.

## 7.7 Kostnader vid assistenters sjukdom

Utredningen har, enligt direktiven, i uppdrag att bedöma konsekvenserna av att kostnaderna för sjuklön vid ordinarie assistents sjukfrånvaro omfattas av assistansersättningen, samt att bedöma om nuvarande ordning bör förändras.

När den ordinarie assistenten är sjuk uppstår en kostnad både för den assistent som lämnar assistans och för den assistent som är sjuk. Till skillnad från t.ex. lönekostnaden eller semesterlönetillägget ingår sjuklönen inte som en procentsats i schablonersättningen, utan flertalet kommuner ersätter anordnare för kostnaden för den ordinarie assistentens sjuklön, dvs. den merkostnad som uppstår på grund av assistentens sjukdom. Staten står via schablonersättningen för kostnaden för den vikarierande assistenten. Staten ersätter även kostnaden för den ordinarie assistentens sjuklön när det gäller egna arbetsgivare. Inledningsvis, när lagen infördes, var ordningen den motsatta, dvs. staten ersatte, genom schablonen kostnaden för sjuklön, medan kommunen täckte kostnaden för vikarien. Även om det inte förefaller ha varit lagstiftarens avsikt, så uppstod denna förändring i ansvar sannolikt vid införandet av schablonersättningen<sup>17</sup>, och legitimerades i och med avgöranden från Högsta Förvaltningsdomstolen. Detta trots att regelverket för ersättning för sjuklönekostnader aldrig förändrades.

Kommunernas ansvar för merkostnader i samband med den ordinarie assistentens sjukdom har diskuterats och delvis ifrågasatts vid ett flertal tillfällen, både av kommuner och av anordnare. Argument som har framförts av dem båda är att faktureringen av sjuklönekostnaderna medför en administrativt tung hantering som också försvåras av att reglerna inte är helt tydliga. Att anordnarna får full ersättning för faktiska kostnader avseende sjuklönen innebär också att de inte behöver bära alla kostnader för sin personals sjukdom, vilket medför en risk för olika negativa incitament, t.ex. i form av bristande intresse från arbetsgivarens sida för en god arbetsmiljö.

Frågan om ersättning för sjuklön rör gränsdragningen mellan å ena sidan kommunens basansvar och å andra sidan arbetsgivarens ansvar för sina anställda. Ytterst handlar frågan om vad som egent-

---

<sup>17</sup> Av cirkulär 1997:98 från Svenska Kommunförbundet framgår att den ersättning som kommunen ska bevilja den enskilde innefattar ersättning för sjuklön vid ordinarie assistents sjukdom.

ligen är avsikten att den statliga ersättningen ska täcka i förhållande till det som kommunerna ska finansiera inom ramen för basansvaret.

### 7.7.1 Regelverkets utformning

Assistansersättning betalas ut för det antal timmar som assistans har lämnats. Därutöver jämföras två situationer med lämnad assistans, dvs. assistansersättning kan vid dessa tillfällen betalas ut trots att någon assistans inte har lämnats. Det gäller när brukaren har avlidit, men det fortfarande finns kostnader för assistenternas löner, samt när den ordinarie assistenten är sjuk och får sjuklön (6 § förordningen [1993:1091] om assistansersättning). Bestämmelserna innebär bland annat att till skillnad från t.ex. lönekostnaden ingår sjuklön inte som en procentsats i ersättningen.

Kommunen ska svara för insatsen biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans, till den del behovet av stöd inte täcks av beviljade assistanstimmar enligt 51 kap. SFB (2 § och 9 § 2 LSS). Detta innebär att kommunen har det yttersta ansvaret för att alla som omfattas av lagens personkrets och som behöver personlig assistans får sådan assistans, det gäller oavsett om den funktionshindrade sedan tidigare är beviljad assistansersättning enligt SFB eller inte (RÅ 2009 ref. 61). Enligt förarbeten till LSS har kommunen ett ansvar för såväl att faktiskt tillhandahålla assistansen som att finansiera den om det uppstår ett tillfälligt utökad behov av personlig assistans, t.ex. under en semesterresa eller när den ordinarie assistenten är sjuk (prop. 1992/93:159 s. 72 f och 177).

Regelverket samt lagens förarbeten kan uppfattas så att avsikten var att kommunen skulle täcka kostnaden för det utökade behovet av personlig assistans, dvs. kostnaden för vikarien medan staten genom assistansersättningen, skulle täcka kostnaden för den ordinarie assistenten. Inledningsvis tillämpade man också regelverket på detta sätt. Av dåvarande Svenska Kommunförbundets cirkulär 1994:67 framgår att ”Den assistansberättigade som erhåller assistans enligt LASS kan vid behov av vikarie vid assistentens sjukdom vända sig till kommunen. Kommunen skall då besluta enligt LSS och har därvid finansieringsansvaret.” Även av cirkulär 1994:124 framgår ansvaret. ”Enligt propositionen till LSS är det kommunens ansvar att sätta in vikarie vid en assistents sjukdom.



Detta gäller endast sjukvikarie eftersom vikarie vid en assistents utbildning och semester ingår i assistansersättningen. Ansvaret avser alla personer som erhåller personlig assistans oavsett vem som är arbetsgivare.”

Likväl ersätter kommunerna i dag snarare kostnaden för sjuklön, än att de tillhandahåller vikarien. I praktiken fungerar det ofta så att anordnaren skickar en faktura på kostnad i samband med assistents sjukdom till kommunen. Det finns sannolikt vissa variationer mellan kommunerna i hur man tolkar reglerna, liksom i hur omfattande administration detta medför, men det finns inget samlat underlag som beskriver detta. Kommunerna ersätter endast kostnader för de brukare som köper sin personliga assistans. När det gäller egna arbetsgivare ersätter Försäkringskassan kostnaden. I dessa fall ska de personliga assistenterna redovisa antalet timmar som sjuklön har betalats ut. Tiden jämföras sedan i enlighet med 6 § förordningen (1993:1091) om assistansersättning med lämnad assistans.

### **7.7.2 Införandet av schablonersättning och avgöranden från HFD**

1997 infördes schablonersättningen (prop. 1996/97:150). I stället för att staten, som tidigare, lämnade ersättning för de faktiska kostnaderna, upp till ett högsta belopp, skulle ersättning lämnas som en schablon. Införandet av en schablon förde inte med sig någon följdändring i lag eller förordning avseende vilka situationer som skulle jämföras med lämnad assistans, dvs. fortfarande skulle tiden för vilken assistenten fick sjuklön jämföras med lämnad assistans. Vid införandet av en schablonersättning betonades därutöver på nytt i förarbeten att om det tillfälligt behövdes ytterligare assistanstimmar, t.ex. på grund av att den ordinarie assistenten var sjuk så var det kommunen som var ansvarig för att tillhandahålla assistansen och att finansiera den (prop. 1996/97:146 s. 10). Även i samband med införandet av kommunernas finansieringsansvar för de första 20 timmarna, vilket infördes parallellt med införandet av en schablon, betonades kommunernas skyldigheter att anordna assistans enligt reglerna i LSS, t.ex. om den ordinarie assistenten var sjuk. (1996/97:146 s. 11).

Trots att det varken framgår av lag, förordning eller förarbeten, dvs. det gjordes ingen regeländring, innebar införandet av en

schablon en reell förändring, utifrån då rådande situation, avseende möjligheten att få ett ekonomiskt överskott i samband med den ordinarie assistentens sjukdom. Innebörden av ändringen var att ersättning kom att lämnas med ett visst belopp per timme, oberoende av vilka kostnader brukaren faktiskt hade haft. Kostnaden för sjuklön är lägre än kostnaden för en arbetande assistent. Det beror dels på att någon ersättning inte lämnas under den första dagen, dvs. under karensdagen, dels på att sjuklörens storlek utgörs av 80 procent av anställningsförmånerna, dvs. den är lägre än ordinarie lön (6 § lagen [1991:1047] om sjuklön). Avseende karensdagen framgår av förordningen om assistansersättning att ersättning endast lämnas när assistenten får sjuklön, dvs. under karensdagen lämnas inte någon ersättning. Emellertid är kostnaden lägre de övriga dagarna när assistenten får sjuklön. Om brukaren trots det får samma ersättning, skapas ett ekonomiskt överskott genom den mellanskillnad som uppstår mellan sjuklörens nivå och den ordinarie lörens nivå. Utifrån ett ekonomiskt perspektiv tjänar med andra ord brukaren alternativt anordnaren på att assistenten är sjuk om assistansersättningen ska täcka kostnaden för sjuklön och kommunen kostnaden för vikarie. Till det kommer att anordnaren som arbetsgivare inte behöver ta det fullständiga arbetsgivaransvaret för sina anställda, ett ansvar som arbetsgivare normalt tar. Det kan konstateras att det inte finns någon annan bransch där ett företag får kompensation för sjuklönekostnaden för sina anställda.

Frågan om ersättning för kostnader för sjuklön i förhållande till att assistansersättning lämnas som en schablon har behandlats ett antal gånger av Högsta förvaltningsdomstolen, HFD, (tidigare Regeringsrätten). Frågorna har gällt vilken ersättning som kommunen ska ersätta den enskilde med i samband med ordinarie assistents sjukdom.

I det första målet, RÅ 2005 ref. 86, fann domstolen att kommunen skulle ersätta den enskilde med de faktiska kostnaderna, inte med schablonbeloppet som den enskilde yrkade på. I de efterföljande målen har domstolen närmare beskrivit hur dessa kostnader ska beräknas, utifrån att de kostnader som uppstår på grund av ordinarie assistents sjukdom kan ses som merkostnader för assistans. I RÅ 2009 ref. 104 fann domstolen att vid ordinarie assistents sjukdom fick det anses att det belopp som Försäkringskassan betalade ut täckte kostnaden för vikarien samt administrativa kostnader, inklusive kostnaden för anskaffande av vikarie etc. Den faktiska merkostnaden motsvarades därför av kostnaden för den

som var sjuk. Domstolen bekräftade då och legitimerade det förfarande som i praktiken hade gällt sannolikt sedan schablonens införande 1997 och som framgår av cirkulär 2006:39 från SKL.

### **7.7.3 Införandet av köp av personlig assistans och ett avgörande från HFD**

2008 års regeländringar innebar att assistansersättning endast fick lämnas under förutsättning att den användes för köp av personlig assistans eller för kostnader för personliga assistenter. Inte heller i samband med denna regeländring gjordes några förändringar i lag eller förordning avseende frågan om sjuklön. Trots det kan regelverket, genom den ändring som infördes, uppfattas på ett annat sätt än tidigare.

Genom den ändring som infördes 2008 tydliggjordes att när assistansersättning används för köp av personlig assistans ändrar den karaktär och blir en intäkt i anordnarens rörelse, som ska bokföras och beskattas enligt ordinarie regelverk och principer. Ersättningen blir med andra ord en inkomst hos anordnaren, att användas till kostnader för löner m.m., som brukaren har ett begränsat inflytande över, se vidare avsnitt 4.5. Skillnaden mellan den som är egen arbetsgivare och den som köper personlig assistans är på så sätt tydligare i dag än tidigare, innan regeländringen 2008. På samma sätt som det t.ex. står klart att det är brukaren som betalar assistentens lön när han eller hon är egen arbetsgivare, är det lika klart att det inte är så när brukaren köper tjänsten personlig assistans.

Enligt 6 § förordningen (1993:1091) om assistansersättning jämföras två situationer med lämnad assistans. I båda situationerna ska assistenten ta emot ersättning, lön respektive sjuklön, från brukaren. Bestämmelsen kan med andra ord uppfattas så att den endast gäller för egna arbetsgivare, även om den aldrig ändrats i sitt materiella innehåll. Kostnaden för sjuklön har aldrig varit en del av ersättningen, varken före eller efter införandet av en schablon. Möjligen var uppfattningen inledningsvis att assistenten i någon mening alltid får sin lön från brukaren. Detta eftersom det är brukaren som beviljades ersättning, och som ska styra över insatsens innehåll samt över vem eller vilka som ska vara assistenter.

Ett avgörande från HFD visar att lagändringen sannolikt förde med sig ett tydliggörande av skillnaden mellan egna arbetsgivare

och de som köper personlig assistans av en anordnare. Anordnarens arbetsgivaransvar har därigenom blivit mer tydligt. Målet, HFD 2011 ref. 74, gällde frågan om tiden efter det att brukaren hade avlidit kunde jämföras med lämnad assistans när brukaren hade köpt personlig assistans från en anordnare. Målet gällde således inte tolkningen av 6 § förordningen (1993:1091) om assistansersättning utifrån frågan om sjuklön, utan utifrån den andra situationen när tid kan jämföras med lämnad assistans. I målet fann domstolen att eftersom assistenterna hade varit anställda av anordnaren, och inte av den avlidne, hade de inte tagit emot lön av den försäkrade. Tiden kunde således inte jämföras med lämnad assistans.

#### 7.7.4 Sammanfattande slutsatser

Regeländringar och avgöranden från HFD har fört med sig att både egna arbetsgivare och de som köper personlig assistans i praktiken får ersättning för sjuklönekostnader, även om 6 § förordningen (1993:1091) om assistansersättning kan uppfattas som att den endast tar sikte på egna arbetsgivare, dvs. det är endast dessa som kan få ersättning för lönekostnader vid brukarens dödsfall, eller för sjuklönekostnader vid den ordinarie assistentens sjukdom. I och med att kommunerna började ersätta kostnaden för sjuklön, och att staten, genom assistansersättningen, ersatte kostnaden för den lämnade assistansen kom förordningens bestämmelse om ersättning vid sjuklön att tillämpas endast för egna arbetsgivare. Försäkringskassan ersätter kostnader för den lämnade assistansen i enlighet med 51 kap. 14 § SFB, och kommunerna ersätter kostnaden för sjuklön i enlighet med basansvaret, dvs. med stöd av 2 och 9 §§ LSS. Samtidigt finns en bestämmelse som kan uppfattas som att det endast är egna arbetsgivare som kan få ersättning för sjuklön. Det är emellertid osäkert om avsikten inledningsvis var att den endast gällde egna arbetsgivare, eftersom kostnaden för sjuklön aldrig har varit en procentsats i schablonen. Av Försäkringskassans vägledning om assistansersättning (vägledning 2003:6 version 12, s. 235) framgår dock att Försäkringskassan uppfattar bestämmelsen som att ersättning för sjuklön endast kan lämnas om det rör sig om egna arbetsgivare. Enligt uppgifter från Försäkringskassan har man alltid uppfattat bestämmelsen på detta sätt.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det i dag finns en otydlighet kring frågan om sjuklön, dels beroende på regelverkets utformning, dels beroende på förändringen i ansvar mellan stat och kommun rörande vem som ska ersätta vad – en otydlighet som behöver klargöras.

## 7.8 Arbetsledning av den egna assistansen

Enligt direktiven har utredningen i uppdrag att 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.

I de allra flesta fall finns behov av någon form av arbetsledning av brukarens personliga assistenter. Behovet påverkas bl.a. av funktionsnedsättningens art och omfattning, men även av antalet assistenter. Att vara arbetsledare inom området personlig assistans har sannolikt olika innebörd för olika brukare och för olika anordnare. För en del handlar det om att styra över det vardagliga innehållet i insatsen, för andra om att hantera uppgifter som är av arbetsgivar-karaktär, exempelvis schemaläggning, arbetsmiljö eller medarbetarsamtal.

Det har emellertid visat sig att det finns brukare som anställs hos anordnaren och får lön därifrån för att utöva det arbetsledande ansvaret för sin egen personliga assistans. Detta kan anses tveksamt ur såväl ekonomisk som etisk synpunkt bl.a. eftersom det innebär en risk för påverkan på brukarens val av anordnare och att brukaren kan hamna i en beroendeställning i förhållande till anordnaren.<sup>18</sup>

### 7.8.1 Lagstiftningens bakgrund och syfte

Vid införandet av LSS konstaterades att de allra flesta personer med omfattande funktionsnedsättningar var i behov av ett kontinuerligt och individuellt stöd, men, att väldigt få personer ansåg sig själva kunna påverka vilka personer som skulle ge dem detta stöd. Samtidigt betonades att de två viktigaste begreppen inom funktionshinderspolitiken var valfrihet och integritet. Syftet med införandet

---

<sup>18</sup> Skrivelse från Försäkringskassan daterad 2012-08-30, skrivelse från IfA daterad 2012-06-19, skrivelse från Vårdföretagarna daterad 2012-06-10, Regeringskansliets dnr S2012/4309/FST.

av LSS och LASS var således att den enskilde skulle ges ett direkt inflytande, både i planeringen och utformningen av det stöd och den service som lämnades och i genomförandet av den (prop. 1992/93:159 s. 44–49).

Modellen att den enskilde skulle få större möjligheter att styra över det stöd och den service han eller hon var i behov av hade delvis funnits som en försöksverksamhet. Stockholm Independent Living (STIL) hade genom ett privat initiativ drivit ett projekt som gick ut på att de resurser som användes till hemtjänst, ledsagar-service och annat lades i en pott som disponerades av de enskilda för anställning av egna assistenter.

Det ersättningssystem som gäller för assistansersättning och som beskrivits ovan innebär bl.a. att ersättningen betalas ut månadsvis med ett preliminärt belopp. Brukaren har ett ansvar att varje månad redovisa antalet utförda assistanstimmar. Tillvägagångssättet innebär att brukaren genom att redovisa vilka timmar som assistans har lämnats intygar att ersättningen används på det sätt den är avsedd. Systemet innebär även att brukaren får en kontroll över antalet förbrukade timmar, inklusive hur många timmar som finns kvar.

I syftet att brukaren skulle ges en möjlighet att styra över det stöd och den service som lämnades, ingick möjligheten att kunna styra över när och på vilket sätt den lämnades. Till skillnad från tidigare när den enskilde fick planera sitt behov i förväg, gavs nu en möjlighet att varje dag ändra innehållet i insatsen. Brukaren kunde varje dag själv bestämma om den personliga assistenten skulle skapa förutsättningar för att han eller hon t.ex. skulle kunna arbeta, utöva en fritidsaktivitet, handla, laga mat eller duscha. Möjligheten att varje dag kunna styra över insatsen innehåll ingår således i stödformens idé.

Ansvar för redovisningen av utförda timmar och möjligheten att styra över insatsens innehåll kan betraktas som två viktiga delar i ersättningens grundläggande syfte och utformning, och har med den enskildes möjlighet till egenmakt och kontroll att göra. Om ansvaret för redovisning lämnas över till anordnaren finns en risk för en maktförskjutning från brukaren till anordnaren, eftersom det kan innebära att denne förlorar kontrollen över antalet timmar som är förbrukade. På samma sätt kan ett överlämnande av styrningen av insatsens dagliga innehåll innebära att lagstiftningens syfte går förlorat.

### 7.8.2 Arbetsledaransvar inom personlig assistans

Den exakta innebörden av begreppet arbetsledning är sannolikt olika i olika branscher och för olika arbetsgivare. Enligt Nationalencyklopedin anses med begreppet arbetsledare en person som anställts för att som arbetsgivarens ställföreträdare leda och fördela arbetet på en arbetsplats. Enligt denna definition representerar arbetsledaren således arbetsgivaren.

Enligt Socialstyrelsens rapport från 2007, *Personlig assistans som yrke*, framhålls att det finns ett antal olika varianter för arbetsledning. Av denna rapport framgår att det kan vara olika personer som ansvarar för arbetsledningen, att brukaren själv kan vara arbetsledare, att anhöriga kan vara arbetsledare, att en eller flera assistenter tar på sig uppgiften eller att arbetsledaren finns hos anordnaren.

Även innehållet i uppdraget varierar sannolikt mellan olika brukare. För några brukare avses med arbetsledning att leda och fördela det dagliga innehållet i insatsen – för andra ett uppdrag som innefattar uppgifter av arbetsgivarkaraktär.

### 7.8.3 Arbetsledning och schablonersättningen

En fråga som kan diskuteras är i vilken utsträckning schablonersättningen är avsedd att täcka kostnader för arbetsledning. Om det finns särskilda skäl är det också möjligt att få ett högre timbelopp för arbetsledning. Enligt Försäkringskassans vägledning (2003:6, version 12) om assistansersättning kan brukaren få ett högre timbelopp om en assistent fungerar som arbetsledare för att samordna assistansen i sin helhet och har i uppgift att ge assistenterna särskilt stöd i arbetet. Försäkringskassan synes inte göra skillnad på vilken form av arbetsledning det rör sig om. Av socialutskottets yttrande i samband med schablonens införande framgår också att arbetsledning för att samordna assistansen och ge assistenterna stöd i arbetet kan utgöra skäl för en högre ersättning (1996/97:SoU7y s. 7).

Rimligen bör det i första hand vara fråga om en sådan arbetsledning som ingår som en del i stödformens idé, dvs. den som rör brukarens möjlighet att styra över det vardagliga innehållet, som ska kunna ingå i det förhöjda timbeloppet. Den arbetsledning som traditionellt ingår i en arbetsgivares uppdrag, t.ex. arbetsmiljöfrågor, medarbetarsamtal, schemaläggning eller lönesättande samtal får anses ingå i den fastställda timschablonen.

## 8 Överväganden och förslag

### 8.1 Inledning

Utredningen ska enligt direktiven föreslå ett ersättningssystem som stärker förutsättningarna för en långsiktigt hållbar kvalitetsutveckling och finansiering av personlig assistans enligt SFB. Ersättningen ska utformas så att den bättre motsvarar de faktiska kostnaderna för utförd assistans. Konstruktionen av ersättningen ska vara väl avvägd och ta hänsyn till de skiftande behov som finns hos personer med funktionsnedsättning. Hänsyn ska också tas till att anordnarna av assistans utgörs av kommuner och olika slags enskilda verksamheter. Likvärdiga förutsättningar ska gälla för privata och offentliga aktörer.

Assistansreformen genomfördes 1994 och var en mycket viktig reform för personer med funktionsnedsättning vars möjligheter att uppnå full delaktighet och jämlikhet kraftigt förstärktes.<sup>1</sup> Verksamhetens omfattning har successivt ökat och antalet brukare uppgår sedan 2009 till närmare 16 000. Det genomsnittliga antalet timmar per brukare och vecka ökar fortfarande och uppgick i december 2013 till 121 timmar. Antalet ökade med tre timmar det senaste året.

Det ursprungliga ersättningssystemet, där kostnader redovisades, ändrades efter några år till den nuvarande modellen med en schablonersättning i form av ett timbelopp, med möjlighet till förhöjt timbelopp. Modellen har i princip varit oförändrad sedan 1997. Flera förslag om förändringar i syfte att öka ersättningens träffsäkerhet har presenterats under åren, men inga sådana förslag har genomförts.

---

<sup>1</sup> Assistansreformen ligger väl i linje med FN:s konvention om mänskliga rättigheter, som antogs av FN:s generalförsamling den 13 december 2006, och ratificerades av Sverige den 30 mars 2007. I konventionen framhålls vikten av valfrihet, individualiserat stöd och tillgänglighet till samhällslivet.



Assistansbranschen har genomgått en stor förändring sedan 1990-talet. Verksamheten har ökat starkt i omfattning och privata aktörer har successivt ökat sin andel på marknaden på samma sätt som i andra närliggande branscher t.ex. äldreomsorgen<sup>2</sup>. Vilken betydelse ersättningssystemet har haft för denna utveckling är svårt att med säkerhet uttala sig om. Från början anordnades den största andelen av assistansen av kommunerna. I dag får betydligt mer än hälften av brukarna sin assistans från privata eller kooperativa anordnare. Antalet anordnare har också ökat; något som kan ses som positivt för brukarna genom en ökad valfrihet. Marknaden har anpassat sig till den nuvarande ersättningsmodellen och nivån på ersättningen. Eventuella förändringar i ersättningssystemet bör av detta skäl genomföras varsamt för att inte skapa effekter som kan drabba brukarna negativt.

Utredningen ska se över ersättningen för att söka komma tillrätta med de problem som enligt direktiven har uppdagats med den nuvarande modellen. I direktiven hänvisas bl. a. till tidigare utredningar (SOU 2012:6 *Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning* och ISF:s rapport *Assistansmarknaden*) som menat att det nuvarande systemet för assistansersättning är kostnadsdrivande och att det finns starka incitament för både brukare och privata anordnare att öka antalet timmar eftersom ersättningen per timme är densamma oavsett de faktiska kostnaderna för varje utförd assistanstimme.

## 8.2 Är nuvarande ersättningsmodell kostnadsdrivande?

Frågan om huruvida dagens system med en schablonersättning är kostnadsdrivande har behandlats i avsnitt 7.2.1. Det finns olika sätt att betrakta detta och frågan är inte enkel. Det handlar i grunden i stor utsträckning om vilka incitament som finns i systemet utifrån de mål och strävanden som gäller, nämligen att insatsen personlig assistans ska möjliggöra för personer med funktionsnedsättning att leva som andra. Den enskilde ska genom insatsen tillförsäkras goda levnadsvillkor. Utvecklingen av insatsen behöver samtidigt, på

---

<sup>2</sup> Se Valfärdstjänster i privat regi (SNS 2013).

samma sätt som andra verksamheter, avvägas mot det samlade utrymmet för de offentliga åtagandena.

Utgifterna för assistansersättningen påverkas av antalet personer, det genomsnittliga antalet beviljade timmar och ersättningen per timme. Det har också stor betydelse hur väl ersättningen svarar mot de faktiska kostnaderna och i vilken utsträckning dessa kan påverkas. Vilken uppföljning och kontroll som sker av att insatsen faktiskt kommer brukaren tillgodo och uppfyller tillräckliga kvalitetskrav har också betydelse.

Frågan om ersättningens nivå samt uppföljning och kontroll behandlas i de följande avsnitten.

Givet lagstiftningens intentioner kan insatsen personlig assistans utvecklas på olika sätt beroende på vilka incitament som finns i systemet och hur de påverkar olika aktörers beteende, som i sin tur påverkar insatsernas utformning och kostnader. Generellt kan konstateras att målet att den enskilde ska ges möjlighet att leva som andra och genom insatsen tillförsäkras goda levnadsvillkor är tämligen öppet och några egentliga yttre gränser har inte formulerats när det gäller antalet timmar som assistans kan beviljas. Detta kan också sägas vara det största värdet med systemet sett ur brukarnas perspektiv. En konsekvens blir emellertid att systemet med en timbaserad assistansersättning inte har några starkt återhållande incitament för varken brukare, assistenter eller anordnare. Den enda egentliga återhållande kraften finns hos Försäkringskassan i samband med behovsbedömningen, där en viss uppstramning kan sägas ha skett på senare tid, bl.a. till följd av en skärpt rättstillämpning.

En viktig kostnadspåverkande faktor är således antalet beviljade timmar. En mycket viktig aspekt på frågan om huruvida timersättningen är kostnadsdrivande är därför vad som styr beslutet om vilket antal assistanstimmar som en brukare beviljas. Detta beslut grundas på en bedömning som Försäkringskassan och den enskilde gör av den enskildes behov av hjälp av en annan person. Att den enskilde genom insatsen ska tillförsäkras goda levnadsvillkor skulle kunna innebära att det finns ett slags tak för antalet timmar som ska beviljas. Någon sådan precisering har emellertid inte gjorts varken i förarbeten eller genom rättspraxis – och det ligger delvis också i sakens natur eftersom det är individens behov som ska styra. Det finns en nedre gräns för när assistansersättning beviljas – mer än 20 timmar per vecka för grundläggande behov såsom det uttrycks i 9 a § LSS. Hur bedömningen av grundläggande behov ska göras har förtydligats genom ett antal rättsfall. Någon övre gräns

har emellertid inte satts. Det genomsnittliga antalet timmar per vecka fortsätter att öka, vilket i sin tur ökar utgifterna för för-  
månen. På sikt kan detta leda till att systemet betraktas som kost-  
nadsmässigt orimligt och förlorar i legitimitet. Då äventyras hela  
assistansreformen.

Om ersättningen ger möjlighet till goda ekonomiska marginaler  
för anordnare kan kombinationen av dels ett visst bedömnings-  
utrymme för att öka antalet beviljade assistanstimmar, dels det  
ekonomiska intresset hos anordnaren skapa fel incitament. Bedöm-  
ningsutrymmet kan i princip utnyttjas t.ex. genom att juridiska  
ombud, anställda hos anordnaren, försöker driva på i besluten för  
att brukaren ska få fler timmar än vad hon eller han egentligen har  
behov av. Denna företeelse har blivit allt vanligare enligt vittnesmål  
bl.a. från Försäkringskassans handläggare. Det saknas dock siffer-  
uppgifter om hur vanligt detta är eller hur det påverkar antalet  
beviljade timmar.

Någon djupare analys av bakomliggande orsaker till det ökade  
antalet timmar har inte gjorts, och fördjupade analyser försvåras av  
att det saknas tillgång till relevanta data. ISF har gjort vissa studier  
och har nu ett regeringsuppdrag att följa utfallet av beslut om  
assistansersättning (S2011/9765 FST). Uppdraget ska rapporteras i  
oktober 2014. Ytterligare analyser borde prioriteras, enligt utred-  
ningens mening, eftersom detta är en av nyckelfaktorerna som kan  
förklara kostnadsutvecklingen. Det har emellertid inte ingått i  
utredningens uppdrag att se över grunderna för bedömningen av  
behovet av antalet assistanstimmar utan endast ersättningsmodel-  
lens utformning.

Sammanfattningsvis kan sägas att dagens system för assistans-  
ersättning inrymmer en viss kostnadsdrivande kraft i den meningen  
att det kan finnas mycket stora behov hos brukarna för att uppnå  
goda levnadsvillkor samtidigt som det egentligen inte finns någon  
normering kring gränsen för hur långt behoven ska tillgodoses.  
Timmarna beviljas individuellt och goda levnadsvillkor kan vara  
olika för olika människor men frågan är när ytterligaren en beviljad  
timme inte längre kan anses bidra till goda levnadsvillkor. Avsak-  
naden av en yttre gräns har också berörts av Utredningen om  
assistansersättningens kostnader. Frågan handlar emellertid i första  
hand om bedömningen av rätten till personlig assistans; inte om  
ersättningssystemet i sig.

### 8.2.1 Betydelsen av ersättningens nivå och förhållande till faktiska kostnader

Det nuvarande ersättningssystemet bygger på en schablonersättning per timme för beviljad och lämnad assistans. Ersättningen bestäms som ett schablonbelopp som beräknas med ledning av de uppskattade kostnaderna för att utföra personlig assistans.

Marknaden för personlig assistans har ökat kraftigt. Under senare år har företagen i branschen bedömt framtidsutsikterna som ljusa. Under det senaste halvåret har bedömningarna dock blivit mindre optimistiska och utvecklingen av marginaler och omsättning har avtagit, vilket främst förklaras med en ökad restriktivitet i bedömningen av rätten till assistansersättning<sup>3</sup>.

Utifrån en anordnares perspektiv bör det rimligen vara ekonomiskt försvarbart att bedriva verksamheten personlig assistans så länge verksamheten inte går med förlust utan helst med viss marginal. Något förenklat kan dock sägas att olika anordnare har olika drivkrafter och förutsättningar. För kommunerna är det sannolikt inte marginalen eller vinsten som är den främsta drivkraften utan det faktum att man har ett ansvar för alla insatser enligt LSS och att man historiskt sett varit anordnare av merparten av dessa insatser inklusive personlig assistans. För kooperativen är drivkraften snarare sprungen ur att brukarna själva och deras anhöriga i den formen vill ta ansvar för och utforma insatsen efter sina egna förutsättningar. Bland kooperativen finns emellertid också de som samtidigt är intresseorganisationer och som arbetar mycket med marknadsföring och lobbying. För de privata företagen finns självklart en drivkraft att skapa marginaler och vinster – varför marknadsföring och lobbying är naturliga – men förutsättningarna kan se litet olika ut i olika typer av företag. Av betydelse är faktorer som storlek, brukarsammansättning m.m.

Lite förenklat skulle man kunna säga att varje ersättningssystem, där ersättningen kan ge mer än vad som motsvarar faktiska kostnader, kan anses kostnadsdrivande i någon mening – oavsett vilka drivkrafter som finns hos anordnaren. Än mer kostnadsdrivande blir systemet om det kan visas att marginalkostnaderna minskar med ökande volym. Den strategiska frågan är således nivån på ersätt-

---

<sup>3</sup> Se Dagens industri 2013-06-25 s. 4–5, Dagens Samhälle 43/2013 s. 2 samt Den privata vård- och omsorgsmarknaden ur ett finansiellt perspektiv, november 2013, Grant Thornton.

ningen och hur den förhåller sig till de faktiska kostnaderna för att utföra assistans.

Fastställandet av och nivån på timschablonen har analyserats i avsnitt 7.3. Analysen visar att timschablonens nuvarande nivå sammantaget är högre än vad som kan motiveras utifrån löne- och kostnadsutvecklingen. I grova drag synes grundlönedelen vara för hög, delen för kompensation av assistans på obekvämt arbetstid för låg och delen för övriga kostnader för hög. En slutsats är att det utifrån hur timschablonen beräknats under ett antal år har det byggts upp ett visst "överutrymme" jämfört med de kostnader den är avsedd att täcka. Överutrymmet har sina förklaringar både i underlaget för beräkningen av schablonens olika delar och även i den modell för årlig uppräknings som tillämpas i dag. Utredningen presenterar därför i det följande vissa förslag om förändringar i dessa delar. En möjlig konsekvens av att schablonen har ökat snabbare än vad som kan anses motiverat är att den har skapat utrymme både för ökade kostnader inklusive löner och ökade marginaler i assistansverksamheten. Den tidigare optimismen i branschens framtidsbedömningar stärker denna bild. Sättet att beräkna schablonen och dess nuvarande nivå kan således anses ha givit en kostnadsdrivande effekt.

En faktor som också bidrar till bilden av att schablonen är något för hög är att antalet ansökningar om förhöjt timbelopp har minskat, se kap. 7.

En central aspekt när det gäller frågan om timschablonens eventuella kostnadsdrivande effekter är i vilken grad ersättningen svarar mot faktiska kostnader för att utföra assistans och i vilken utsträckning det finns skalfördelar som kan göra att marginalerna ökar med antalet timmar. Som utredningens kartläggningar indikerar (se avsnitt 7.5) varierar de faktiska kostnaderna relativt mycket såväl mellan anordnare som mellan olika "typfallsbrukare" och även typfallsbrukare sinsemellan, beroende på ett antal faktorer. Det är emellertid svårt att se någon tydlig systematik i variationerna. Det är också svårt att påvisa några direkta skalfördelar – det kan också finnas skalnackdelar i vissa fall. Detta har berörts i avsnitt 7.5. Vissa skalfördelar har kunnat utläsas ur kartläggningen men de är inte starka eller systematiska. En slutsats av kartläggningen är att det är mycket svårt att utvärdera om ersättningen täcker kostnaderna – eftersom kostnaderna varierar starkt och sannolikt också påverkas av att "man använder de pengar som finns" – dvs. schablonen blir i sig styrande för vilka kostnader man kan ha.

En tydlig tendens som syns i kostnadskartläggningen är att kommunerna i genomsnitt har ett högre kostnadsläge än privata och kooperativa anordnare. Detta går delvis men inte helt att förklara med skillnader i kollektivavtal. Enligt SKL finns det vissa faktorer utöver anställningsvillkor som förklarar kostnadsskillnaderna, främst att kommunerna har en högre andel heltidsanställda (vilket kan ge större andel "tomtid"), en högre andel månadsanställda (vilket ger högre semesterkostnader) och extra bemanning av arbetsmiljöska. Arbetsmiljölagen gäller lika för samtliga assistansanordnare. Dock gäller för kommunerna att de inte kan säga nej till en brukare, vilket andra anordnare kan göra.

Om en anordnare har kortare arbetstid för de anställda jämfört med andra anordnare innebär det en kostnadsökning för den anordnaren. Det är inte självklart att hänsyn ska tas till en sådan ambitionshöjning när finansieringen sker gemensamt via staten. Det faktum att man kan se skillnader i kostnadsläge mellan sektorer aktualiserar ett principiellt problem med att ha en enhetlig schablon som gäller alla anordnare. Om en enhetlig schablon inte ska gynna privata anordnare, som i genomsnitt har lägre kostnader än kommunerna, måste den läggas på en nivå som motsvarar dessa anordnares kostnadsnivåer. Det får då betydelse för kommunerna och deras möjligheter att bedriva assistansverksamhet utan underskott eller skattesubventioner. Detta problem har också påpekats av ISF. Att schablonen ursprungligen baserades på kommunernas kostnader var naturligt eftersom dessa då svarade för en mycket stor del av utförandet av personlig assistans. Så är inte längre fallet: i dag svarar de privata anordnarna för en betydligt större del. Med tiden kan den kommunala kostnadsnormen sägas ha blivit kostnadsdrivande eftersom den skapat ett "överutrymme" för de anordnare som har ett lägre kostnadsläge.

För brukare som är egna arbetsgivare eller har förhöjt timbelopp gäller andra regler som innebär att ersättning som inte använts för kostnader för assistans ska betalas tillbaka. I denna del är träffsäkerheten i ersättningen således god, men till priset av en mer omfattande administrativ hantering. Det handlar i dag om cirka 12 procent av brukarna.

I föregående kapitel har visats att ersättningsnivån i dag är högre än den borde vara, främst på grund av den uppräkningsmetod som använts. Utredningens mening är att den för höga nivån har haft en kostnadsdrivande effekt. De faktiska kostnaderna för att utföra assistans kan variera stort och olika typer av kostnader varierar

mellan olika typer av anordnare. Detta talar för att det finns stora möjligheter att påverka kostnaderna även om en stor del utgörs av lönekostnader.

Utredningen föreslår en förändring av schablonens uppräknings i avsnitt 8.4.4.

### 8.2.2 Betydelsen av uppföljning och kontroll

Ett annat perspektiv på frågan om huruvida timschablonen är kostnadsdrivande är uppföljnings- och kontrollperspektivet. Det nuvarande ersättningsystemet med en timschablon har stora fördelar i sin enkelhet och flexibilitet för brukare och anordnare att utforma assistansen. En grundtanke är att brukaren själv ska styra över insatsens innehåll och därigenom även ta ansvar för dess kvalitet. Den statliga tillsyn, kontroll och uppföljning som görs av anordnarnas verksamhet och ekonomi är tämligen begränsad med hänsyn till den stora omfattning och betydelse som verksamheten har för brukarna och för statens utgifter. Den uppföljning och kontroll som sker gäller i första hand om assistans har utförts och i väldigt liten utsträckning vilket innehåll som finns i insatsen, dvs. vad man får för pengarna. För att bedriva enskild assistansverksamhet krävs dock ett tillstånd från IVO, och kraven i samband med tillståndsprövningen har ökat sedan den 1 juli 2013.

Dagens ersättningssystem kan betraktas som relativt förmånligt ur ett anordnarperspektiv: ersättningen betalas ut i förskott, det förekommer inte någon omfattande kontroll av vare sig användningen av pengarna eller kvaliteten i insatsen och det finns vissa möjligheter för anordnare att ”välja bort” brukare med stora behov av kostsamma insatser. Det är få risker förenade med att driva den här typen av verksamhet: den är okänslig för konjunkturer, inga stora investeringar krävs, brukarens behov är ofta stadigvarande och den statliga ersättningen utgör därför en tämligen säker inkomstkälla för lång tid framåt. Det finns i dag mycket små möjligheter att kontrollera att anordnare eller brukare inte ”ser till” att använda alla timmar, även om brukaren i alla situationer inte har behov av dem. Den största risken för anordnare är sannolikt om brukaren fattar beslutet att byta anordnare. Det finns också exempel på avtal mellan brukare och anordnare med mycket långa uppsägningstider.

För brukare som är egna arbetsgivare eller har förhöjt timbelopp gäller dock en relativt långtgående redovisningsskyldighet och en återbetalningsskyldighet för medel som inte använts för personlig assistans.

Utredningen ser positivt på att Försäkringskassan planerar att införa efterskotts betalning under 2014. De viktigaste skälen är minskad risk för återkrav vid slutavräkning och ökad trygghet för brukare som byter anordnare.

Utredningen föreslår i avsnitt 8.5 vissa förändringar för att stärka brukarens ställning i förhållande till anordnaren och för att öka kraven på innehållet i assistansen. Utredningen förordar också ett ökat samarbete mellan myndigheter i syfte att stärka uppföljning och tillsyn m.m.

### **8.3 Överväganden kring olika modeller för assistansersättningen**

#### **8.3.1 Inledning**

Nuvarande ersättningsmodell utgörs av en schablonersättning per timme med möjlighet till förhöjt timbelopp. Timschablonen är lika för alla brukare och anordnare och ska motsvara den genomsnittliga kostnaden per timme för löner och andra kostnader för assistansen. Att modellen redan från början baserades på timmar kan sannolikt förklaras med insatsens karaktär av flexibelt stöd till brukarna och till att assistenterna då primärt var timanställda.

Tillämpningen i dag innebär att ersättningen betalas ut i förskott till brukaren eller den anordnare som brukaren har valt. De brukare som har särskilda behov kan få förhöjt timbelopp upp till 12 procent av schablonbeloppet. Brukare med förhöjt timbelopp, liksom brukare som är egna arbetsgivare för sina personliga assistenter, redovisar i efterhand sina kostnader till Försäkringskassan, som ska godkänna dessa. Dessa brukare blir återbetalningsskyldiga för den del av ersättningen som inte motsvaras av godkända kostnader. Totalt cirka 12 procent av brukarna redovisar kostnader på detta sätt; övriga 88 procent får schablonersättningen med redovisningsskyldighet avseende assistanstid men inte kostnader.

I det följande redovisar utredningen sina överväganden kring nuvarande ersättningsmodell med en timschablon jämfört med andra, alternativa modeller.



### 8.3.2 För- och nackdelar med olika ersättningsmodeller

I direktiven till utredningen anges ett antal kriterier som utgångspunkt för förslaget om en ny konstruktion av ersättningen. Bl.a. anges att ersättningen ska

- Anpassas till faktiska kostnader.
- Ge ett effektivt resursutnyttjande och minska möjligheterna till överutnyttjande.
- Möjliggöra goda arbetsvillkor för assistenterna.
- Ge likvärdiga förutsättningar för privata och offentliga aktörer och ta hänsyn till att assistansen anordnas av olika sorters anordnare och under olika former.
- Möjliggöra en enkel och effektiv administration.
- Möjliggöra uppföljning och kontroll av ersättningsnivå.

I kapitel 4 har utredningen redovisat en sammanfattning av de förslag till förändringar av nuvarande ersättningsmodell som framförts sedan denna infördes 1997. Utredningen har med dessa som utgångspunkt, och med hänsyn tagen också till de synpunkter och förslag som framförts tidigare i remissyttranden m.m. och nu till utredningen från olika aktörer, övervägt följande principiellt olika, alternativa modeller för assistansersättningen.

- En renodlad kostnadsredovisningsmodell.
- En kombinerad modell med löneredovisning och nya fördelningsgrunder för övriga kostnader.
- En modell med timschablon kombinerad med kostnadsredovisning för vissa övriga kostnader.
- En modell med timschablon för olika komponenter (differentierad timschablon).
- En upphandlingsmodell.

I det följande redovisas vilka för- och nackdelar som utredningen kan se med dessa olika modeller utifrån olika perspektiv. En bedömning görs mot de i direktiven angivna kriterierna. Även fördelningseffekterna, dvs. hur en alternativ ersättningsmodell skulle påverka ersättningsfördelning mellan brukare, kommenteras.

*En renodlad kostnadsredovisningsmodell*

När assistansreformen infördes valde man att utforma ersättningen så att den skulle täcka brukarens kostnader för assistansen, dvs. kostnader för löner och administration m.m. Staten fastställde årligen vad ersättningen maximalt fick uppgå till per timme och vad ersättningen fick användas till. Kostnaderna för varje brukare skulle redovisas och godkännas av Försäkringskassan.<sup>4</sup> Kostnader som inte ansågs uppfylla vissa krav ersattes inte.

De viktigaste skälen till att man 1997 övergick från en kostnadsredovisningsmodell till en schablonmodell var att beräkning, redovisning och kontroll av kostnaderna hade förorsakat stora administrativa svårigheter för både anordnare och Försäkringskassan.<sup>5</sup> Modellen ansågs också ha blivit kostnadsdrivande.

En fördel med en kostnadsredovisningsmodell är att den kan ge finansären bättre kontroll på hur ersättningen används och att ersättningen inte överstiger de faktiska kostnaderna för assistansen. Detta förutsätter dock att uppgifter om bl.a. assistenternas löner och arbetstider samt uppgifter om andra kostnader av olika slag rapporteras in till myndigheten och kan verifieras på ett betryggande sätt. Genom redovisningen kan i så fall också ges möjligheter att förebygga fusk, bedrägerier och kriminalitet i samband med assistansverksamhet. Det finns t.ex. möjlighet att upptäcka brott mot arbetstidslagstiftningen och skattelagstiftningen.

Förutsättningarna för en kostnadsredovisningsmodell påverkas väldigt mycket av i vilken form redovisningen av olika uppgifter kan göras. Det krävs också att man kan fastställa vilka kostnader som ska vara godkända för att få en bra assistans – där lönekostnaderna självfallet är den största delen men det handlar också om andra kostnader som har betydelse för assistansen och dess kvalitet. Det krävs vidare att man kan definiera kostnaderna knutna till en specifik brukare. Inte minst för anordnare som är stora företag med omfattande verksamhet också utöver personlig assistans, kan det vara svårt att kontrollera de uppgifter som redovisas i förhållande till övrig verksamhet. Detta problem har tydligt illustrerats i den kartläggning av kostnader som utredningen har genomfört.

---

<sup>4</sup> Fram till 2005 var det de allmänna försäkringskassorna.

<sup>5</sup> SOU (1995:126) Kostnader för den statliga assistansersättningen, Prop. 1996/97:150, avsnitt B.1. s. 138 f.

Den kostnadsredovisning som i dag lämnas av brukare med förhöjt timbelopp eller brukare som är egna arbetsgivare görs i stor utsträckning manuellt. Uppgifter lämnas på papper och det ställer stora krav på resurser både för redovisningen och för hanteringen av det som redovisas. Försäkringskassan gör en bedömning av de redovisade kostnaderna i förhållande till de särskilda skäl man angivit för det förhöjda timbeloppet. Kostnadsuppgifterna som brukaren redovisar kontrolleras endast i undantagsfall mot kvitton, fakturor o. dyl. Den manuella hanteringen kostar och den försvårar också en systematisk granskning och kontroll. Detta ska ställas mot en tänkt situation där man hade möjlighet att lämna uppgifter elektroniskt och där vissa uppgifter t.o.m. kunde hämtas ur register, t.ex. uppgifter om assistenternas arbetstider och löner. Dagens hantering av tidredovisningar, dvs. de redovisningar av när assistans har lämnats som samtliga brukare lämnar in, är också manuell och ganska omfattande.

Det IT-system som är under utveckling inom Försäkringskassan och beräknas vara färdigt under 2015 kommer att innebära betydligt större möjligheter när det gäller att hantera uppgifter inom assistansersättningen. Bland annat kommer hanteringen av tidredovisningar att underlättas genom att den kan ske digitalt. Systemet kommer också att möjliggöra betydligt bättre uppföljning och analys av verksamheten.

I fråga om kostnadsredovisningen bedömer dock Försäkringskassan att denna även framdeles kommer att ske manuellt framför allt av kontrollskäl. Eftersom kostnadsredovisning kräver ett stort mått av bedömningar av om kostnader ska godkännas eller inte är det inte lämpligt att digitalisera denna.

Den största delen av kostnaderna för assistans består av löner. I början av 2011 presenterade Månadsuppgiftsutredningen sina förslag<sup>6</sup> som i korthet innebar att arbetsgivare varje månad ska lämna kontrolluppgifter för samtliga anställda till Skatteverket. Förslagen har kritiserats från bl.a. företagarehåll och har inte genomförts, men om så skett hade det i princip möjliggjort en löpande rapportering av månadslöner även in i assistansersättningssystemet. I dag lämnas kontrolluppgifterna först årsvis i efterhand. Den enda möjligheten till löneredovisning i dag skulle således vara en löpande rapportering direkt till Försäkringskassan från varje anordnare, vilkas

---

<sup>6</sup> Månadsuppgifter – snabbt och enkelt, SOU 2011:40.

förutsättningar i tekniskt hänseende ser väldigt olika ut och där kontrollmöjligheterna är begränsade. Om Månadsuppgiftsutredningens förslag hade genomförts och med ett nytt IT-stöd hos Försäkringskassan, skulle förutsättningarna sett annorlunda ut.

En kostnadsredovisningsmodell innebär, oavsett om man har en manuell eller en elektronisk hantering, en långtgående detaljkontroll av såväl anordnare som brukare. Det kan samtidigt vara svårt att säkra att anordnare redovisar på ett sätt som är transparent och att man inte kan undandra sig en reell kontroll av ersättningen. Detta var ett av de viktigaste skälen till att schablonen infördes. Svårigheterna ökar också med företag som bedriver assistans parallellt med andra verksamheter.

En viktig fråga är om en kostnadsredovisningsmodell skulle ge en större garanti än i dag för att assistansen i sig håller en god kvalitet. En nackdel med ett ersättningsystem baserat på redovisade kostnader är att det tenderar att skapa incitament för att hitta och redovisa högre kostnader oavsett om de bidrar till en god assistans eller ej. Det kan också innebära en anpassning av kostnaderna till taket, som tar sikte på brukare med de största behoven och därigenom de högsta kostnaderna. Systemet riskerar alltså att pressa upp kostnaderna till taket för fler brukare än de som taket sattes för. Systemet riskerar därför att bli kostnadsdrivande.

En annan nackdel med en kostnadsredovisningsmodell är att den skapar osäkerhet om vilka förutsättningar som gäller för anordnandet av assistansen. Om en anordnare inte vet på förhand vilka kostnader som kommer att godkännas finns också risken att insatser som är önskvärda (utbildningsinsats för assistenter t.ex.) inte blir utförda för att anordnare inte vill riskera att inte få kostnaden ersatta. Denna nackdel har framhållits av både brukar- och anordnarorganisationer.

En samlad värdering av kostnadsredovisningsmodellen mot de uttalade kriterierna är att den sannolikt skulle ge en större anpassning till faktiska kostnader men till priset av en betydligt mer komplex administration, vilket skulle få negativa effekter för såväl Försäkringskassan som för brukarna och företag och kooperativ, framför allt mindre sådana. Möjligheterna till stora ekonomiska marginaler för anordnarna skulle sannolikt minska men på bekostnad av höga administrativa kostnader vilket medför att det är tveksamt om resursutnyttjandet totalt sett skulle bli effektivare. Modellen med ett kostnadstak skapar inga incitament att hålla tillbaka kostnader under det angivna taket och den riskerar därmed att

bli kostnadsdrivande. Den samlade ekonomiska effekten kan bli densamma som med en schablon, dvs. alla redovisar kostnader upp till taket.

Fördelningseffekter av en kostnadsredovisningsmodell är svåra att bedöma. Givet ett tak för ersättningsnivån på samma sätt som i nuvarande system kan effekten bedömas bli oförändrade kostnader eller eventuell en minskning i de fall redovisade kostnader inte uppgår till det tak som sätts.

En viktig nackdel med ett kostnadsersättningsystem är att staten riskerar att blanda sig i lönesättningen i och med att ersättningen i någon mening kommer att kunna normera lönenivån.

En risk som är svår att bedöma är om behoven av assistans skulle tillgodoses i mindre utsträckning, vilket skulle kunna hända om benägenheten att söka ersättning minskade.

#### *En kombinerad modell med löneredovisning och nya fördelningsgrunder för övriga kostnader*

Ett annat alternativ som övervägts är den modell som presenterades i en bilaga till betänkandet av utredningen om assistansersättningens kostnader (SOU 2012:6). Modellen har beskrivits i kapitel 4. Denna modell har också blivit värderad i samband med remissbehandlingen av betänkandet.

Modellen innebär i korthet att ersättning skulle lämnas för faktiska och godkända lönekostnader upp till ett tak per anställd. Administration, kompetensutveckling m.m. ersätts med ett fast belopp per anställd assistent och assistansomkostnader ersätts med ett fast belopp per brukare.

Utredningen har gjort en tolkning och analys av modellen.

Förslaget om att ersätta faktiska lönekostnader bygger dels på att det sätts ett tak för lönekostnaden för varje anställd, dels på att varje brukare eller anordnare löpande rapporterar in löner till Försäkringskassan. Modellen skulle därigenom få stor effekt för lönebildningen. Frågan om lönerapportering och problemen förknippade med en sådan har redovisats ovan. En slutsats är att det knappast finns förutsättningar för en enkel rapportering av löner i dag och förslaget skulle sannolikt innebära stora negativa effekter i form av en stor administrativ börda särskilt för enskilda arbetsgivare och små anordnare. Om Månadsuppgiftsutredningens för-

slag hade genomförts skulle det ha kunnat underlätta införandet av en sådan modell, både administrativt och i ett kontrollperspektiv.

En annan del av förslaget innebär införande av en schablon för assistansomkostnader som skulle fördelas med enhetligt belopp per brukare. Detta förslag har kritiserats starkt av i princip hela brukarörelsen och även av andra remissinstanser. En nackdel med förslaget är att behoven och förutsättningarna när det gäller assistansomkostnader varierar väldigt kraftigt mellan olika brukare och även för samma brukare över tid, vilket innebär att förslaget skulle kunna uppfattas som orättvist. Modellen behöver i så fall kompletteras med möjligheter till individuellt prövad extra ersättning. Detta ger större rättvisa men innebär också en administrativ hantering och möjligen en minskad självständighet för brukaren.

En annan del i förslaget är en schablon för kostnader för administration, utbildning och arbetsmiljöinsatser som skulle fördelas med ett enhetligt belopp per anställd assistent. Även detta förslag har mött kritik hos remissinstanserna. En första svårighet med förslaget är att bestämma antalet anställda assistenter, och hur man ska beakta att många i vissa fall arbetar deltid och har en totalt sett låg tjänstgöringsgrad. Ett alternativ vore att räkna om till hel- eller halvtidsassistenter. Detta skulle dock sannolikt bli svårt att mäta, bland annat på grund av bristande information om antalet assistenter. Nästa svårighet är att bedöma hur kostnaderna för utbildning och administration förhåller sig till antalet assistenter räknade på detta sätt – det finns sannolikt flera faktorer som påverkar dessa kostnader.

En fördel med de föreslagna schablonerna per brukare respektive assistent skulle visserligen kunna vara att de på ett enkelt sätt kan anpassa ersättningen till kostnaderna men samtidigt innebär det att man bygger in ett ganska stort mått av standardisering – något som strider mot tanken på att ersättningen ska kunna disponeras och användningen prioriteras av brukaren själv. Schablonerna skulle behöva kompletteras med en möjlighet till förhöjt timbelopp. Modellen kan upplevas som en bättre styrning men det finns fortfarande inga garantier för att pengarna används så som man avser.

En samlad värdering av den här beskrivna modellen mot de uttalade kriterierna är att den skulle ge en större anpassning till faktiska kostnader för löner upp till en viss nivå men också ett tryck uppåt på lönerna mot taket och därmed styrande för lönebildningen. Vidare skulle modellen innebära en betydligt mer komplex administrativ handläggning än i dag vilket skulle få nega-

tiva effekter för såväl brukarna som för framför allt mindre företag och kooperativ. När det gäller övriga kostnader är det oklart hur stora behoven av kompletterande ansökningar om förhöjt timbelopp som skulle bli följden – detta kan också öka administrationen. Sammantaget är det svårt att bedöma effekten på systemets förmåga att tillgodose behoven av assistans. Det är därför tveksamt om resursutnyttjandet sammantaget skulle bli effektivare.

### Beräkningsexempel

Utredningen har gjort en mycket förenklad beräkning av vilka fördelningseffekter som en modell, snarlik den nyss beskrivna, skulle kunna få. Beräkningen har baserats på kostnadsuppgifterna för de 108 brukare som ingått i utredningens kostnadskartläggning. För dessa brukare finns uppgifter om kostnader för olika komponenter samt om timmar och anställda assistenter. Beräkningen har gjorts på följande sätt:

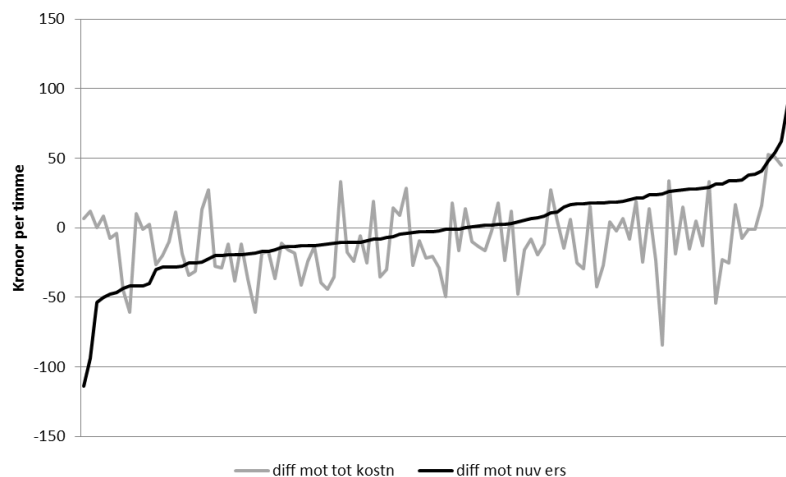
- Utgångspunkten har varit de faktiskt redovisade arbetskostnaderna per brukare, men en maxgräns har satts för grundlönen motsvarande 110 procent av den genomsnittliga lönen, vilket motsvarar 140 kronor per timme (förslaget bygger på att det finns ett tak för löner). Ingen maxgräns har dock satts för obersättningar m.m. Arbetsgivaravgifter och avtalsförsäkringar har beräknats utifrån den nya nivån för löner, ob-ersättning m.m., med drygt 38 procent.
- De totalt redovisade assistansomkostnaderna för samtliga 108 brukare har summerats. En schablon har satts till den totala kostnaden dividerat med antalet brukare = 108, vilket ger ca 16 000 kronor per brukare i assistansomkostnadstillägg.
- Övriga kostnader (justerade med det totala underskott som finns mellan faktiska kostnader och erhållen ersättning för samtliga brukare) har summerats och delats på antal anställda assistenter (där de med tjänstgöring över 75 procent räknas som en hel och de under 75 procent räknas som en halv). Schablonen för administrativa m.fl. kostnader blir med detta sätt att räkna knappt 35 000 konor per beräknad heltidsassistent.
- Summan för de 108 brukarna av den på detta sätt beräknade ersättningen per brukare blir lika stor med den nya fördelningen

som den faktiska ersättningen enligt nuvarande modell (= 22,7 milj. kronor, vilket motsvarar cirka 1,6 milj. kronor per brukare och år i genomsnitt).

- Resultatet visar att differensen mellan nuvarande ersättning och den beräknade ersättningen enligt denna modell varierar mellan +62 -114 kronor per beviljad timme. Ett viktigt skäl till skillnaderna är att de faktiska arbetskostnaderna varierar mycket starkt.

Omfördelningseffekterna av denna modell blir således avsevärda, vilket illustreras i följande diagram. I diagrammet redovisas, förutom differensen mellan nuvarande och beräknad ersättning, även differensen mellan den här beräknade ersättningen och de redovisade faktiska kostnaderna för de 108 brukarna.

**Diagram 8.1** Fördelningseffekter av kombinerad modell med löneredovisning och nya fördelningsgrunder för övriga kostnader



*Källa:* Utredningens kartläggning av anordnares kostnader för att utföra personlig assistans. Egen beräkning.

Modellen skulle innebära en stor omfördelning av ersättningen i alla delar, bl.a. för assistansomkostnader, eftersom dessa varierar kraftigt i dag. Den skulle sannolikt också redan på kort sikt leda till en kraftig anpassning uppåt av lönerna för de anordnare som i dag ligger under det föreslagna taket för arbetskostnader. Det skulle innebära att anordnaren inte kan hålla lönerna nere, till fördel för



ett vinstöverskott. Det innebär också att staten blir mer normgivande i lönebildningen.

*En modell med timschablon kombinerad med kostnadsredovisning*

En annan tänkbar ersättningsmodell är att kombinera en timschablon med en kostnadsredovisningsmodell för vissa delar av kostnaderna. En sådan modell skulle kunna innebära att man begränsar schablonen till att endast avse t.ex. löne- och lönebi-kostnader, och att denna del av ersättningen utgår som en schablon utifrån antalet beviljade timmar. För övriga kostnader utgår ersättning mot redovisning och godkännande, men med ett fastställt tak.

En fördel med en sådan modell skulle vara att man schabloniserar den kostnad som är odiskutabel, nämligen löne- och lönebi-kostnader. Genom schablonen blir systemet delvis styrande för lönebildningen, men inte så mycket mer än i dagens system. Restande del av ersättningen kan anpassas bättre till de övriga kostnaderna som varierar stort. Mixen av vilka kostnader som ska ingå i schablonen eller ligga utanför kan se ut på litet olika sätt. Man kan också tänka sig flera olika modeller som brukare får välja mellan. En låg schablon som täcker något mer än lön kanske kan vara attraktiv för vissa om den samtidigt inte medför någon redovisningsplikt. En högre schablon som också täcker övriga kostnader men som medför redovisningsplikt kanske är mer tilltalande för andra. Man kan något förenklat säga att dagens system i viss utsträckning följer denna modell med den skillnaden att den nuvarande timschablonen är tänkt att täcka huvuddelen av kostnaderna. För särskilt höga kostnader finns möjlighet att begära förhöjt timbelopp, varvid det också ställs krav på särskild redovisning och godkännande. Det finns självfallet möjligheter att variera mixen mellan dessa delar – en lägre schablon kan förenas med en ökad möjlighet att få förhöjt timbelopp mot redovisningsplikt och godkännande.

Fördelen med en kombinerad modell är att den kan ta tillvara schablonmodellens fördelar för en viss del av kostnaderna där man vill styra ramen, t.ex. för löner för vilka redovisnings- och kontrollproblemen också är störst (tidredovisning förutsätts dock fortsätta).

En nackdel är att det, utöver tidredovisning för schablonen, blir en omfattande administrativ hantering av redovisningen för den del

av kostnaderna som inte ersätts genom schablon och där behov, preferenser och förutsättningar kan se väldigt olika ut för olika brukare. Det uppstår sannolikt stora bedömningssvårigheter i vilka kostnader som ska godkännas och inte, utöver de redovisnings- och definitionsproblem som beskrivits ovan.

En samlad värdering av den kombinerade modellen mot de uttalade kriterierna beror av hur den utformas i detalj. En schablon som omfattar endast löne- och lönebikostnader ger utrymme för större lönespridning. En kostnadsredovisningsmodell för övriga kostnader skulle sannolikt ge en större anpassning till faktiska kostnader utöver löner och även motverka att utrymmet i schablonen används för en icke önskvärd löneutveckling. Modellen skulle ge en betydligt mer komplex administration än i dag vilket skulle få negativa effekter för såväl brukarna som för framför allt mindre företag och kooperativ. Det är tveksamt om resursutnyttjandet sett till detta sammantaget skulle bli effektivare.

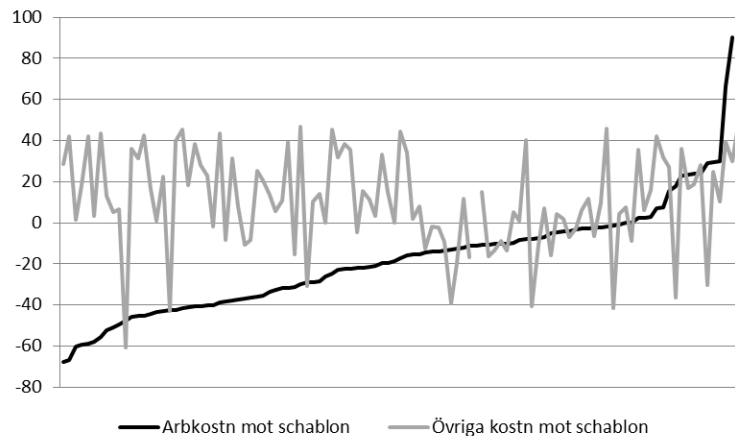
En schablon som omfattar något mer än löne- och lönebikostnader men inte samtliga kostnader som i dag, skulle kunna vara ett sätt att göra denna modell mer effektiv och hanterbar.

Fördelningseffekterna av en kombinerad modell är svåra att bedöma. Utredningens framtagna kostnadsdata på brukarnivå indikerar att det finns stora variationer i övriga och administrativa kostnader – variationer som kan ha olika orsaker och vara mer eller mindre berättigade. En närmare prövning av dessa kostnader skulle sannolikt utjämna en del av variationerna om man gjorde tydligt vilka kostnader som accepteras.

Utifrån data om de 108 brukarna som redovisats i utredningens kostnadskartläggning kan konstateras att de största variationerna finns när det gäller arbetskostnader. Den ram, eller schablon, som fastställs för dessa skulle få relativt stora fördelningsmässiga effekter jämfört med i dag då schablonen ger möjlighet till olika mix av arbetskostnader och övriga kostnader. När det gäller övriga kostnader så finns det också ganska stora variationer i förhållande till den del av schablonen som är avsedd för detta.

Följande diagram visar variationen i skillnaden mellan verkliga arbetskostnader och schablonens del för arbetskostnader respektive i skillnaden mellan faktiska övriga kostnader och schablonens del för övriga kostnader.

**Diagram 8.2** Jämförelse av verkliga arbetskostnader respektive övriga kostnader med motsvarande delar i schablonen



*Källa:* Utredningens kartläggning av anordnares kostnader för att utföra personlig assistans. Egen beräkning. Grundlönerna har begränsats till 110 procent av genomsnittslönen i kartläggningen eftersom förslaget har ett tak för löner.

Diagrammet visar att för en stor del av de brukare som ingår i kartläggningen avviker den faktiska arbetskostnaden kraftigt från den del av ersättningen som avser arbetskostnader – avvikelserna varierar mellan - 68 och + 90 kronor per beviljad timme. För de övriga kostnaderna är skillnaderna mellan ersättning och faktisk kostnad också betydande – mellan - 60 och + 47 kronor per beviljad timme. Som tidigare framhållits så finns det självklart vissa problem med kvaliteten i materialet från kartläggningen, bl.a. beroende på redovisningsproblem. Med denna reservation kan ändå sägas att de redovisade kostnaderna bygger på den nuvarande situationen med en schablonmodell, där det finns utrymme för variationer. Om en modell med annan konstruktion införs, t.ex. ett tak för olika delar, kan man få beteendeförändringar som ger ett tryck uppåt på kostnaderna mot taket.

*En modell med timschabloner för olika komponenter (differentierad timschablon)*

Flera tidigare förslag på förändringar av ersättningen har byggt på differentiering av olika kostnadslag som ingår i schablonen. En sådan modell skulle t.ex. kunna utformas som en grundschablon

(löne- och lönebikostnader) med tilläggschabloner som kan ha olika nivåer beroende på behoven och situationen i det enskilda fallet.

Det mest utvecklade förslaget gäller en differentiering av timschablonen utifrån behovet av assistans på obekvämt arbetstid. Ett sådant förslag presenterades av LSS-kommittén 2007 och vidareutvecklades på regeringens uppdrag av Försäkringskassan 2009 (se avsnitt 4.5–4.6). En annan variant skulle kunna vara en tilläggschablon per timme för administration, som avtar med antalet beviljade timmar i några olika intervall. Detta bygger på idén om skalfördelar. Samtidigt är det inte helt säkert att administrationen i alla fall avtar med ökat antal timmar. Dubbelassistans kräver t.ex. mer administrativa insatser. Svårigheter är sannolikt förknippade med att bestämma intervallen.

Under utredningens arbete har ett antal brukarorganisationer samt en av anordnarorganisationerna framfört synpunkter och förslag som handlar väldigt mycket om just olika former av differentiering av schablonen – t.ex. för ob-ersättning, arbetsledning eller utbildning.

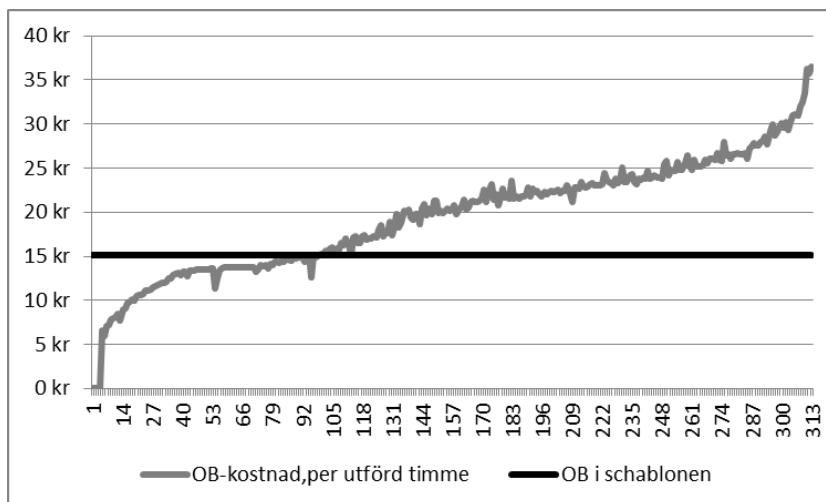
Fördelar med en differentierad schablon är att schablonmodellens fördelar behålls medan träffsäkerheten i ersättningen kan förbättras. En nackdel är att det riskerar att bli ett komplicerat system med flera olika typer av ersättningar. Det finns även risk för kostnadsökningar för staten. Hur skulle byte mellan de olika typerna av schablon ske? I olika skeden kan t.ex. behovet av utbildning se olika ut.

En samlad värdering av en modell med en eller flera differentierade schabloner mot de uttalade kriterierna är att den har goda förutsättningar att ge en större anpassning till faktiska kostnader. Beroende på utformningen kan den leda till mer administration än i dag men om den görs enkel finns förutsättningar för att minska dessa negativa effekter för såväl brukarna som för framför allt mindre företag och kooperativ. Sammantaget skulle en sådan modell kunna ge positiva effekter på systemets förmåga att tillgodose behoven av assistans. Resursutnyttjandet skulle sammantaget kunna bli effektivare.

Nedan illustreras hur skillnaderna i kostnader för assistans på obekvämt arbetstid ser ut, vilket också kan indikera hur fördelningseffekterna kan bli av en differentierad schablon som tar hänsyn till detta. Diagrammet bygger på mikrodata från en kartläggning som Försäkringskassan genomfört för ett representativt urval

av brukare (totalt 313 brukare) över assistanstid på nätter och helger (se avsnitt 7.5). I diagrammet har denna tid räknats om till ob-kostnader utifrån de ob-ersättningar som gäller enligt kollektivavtalen.

**Diagram 8.3** Kostnader och ersättning i 2013 års schablon för obekvämt arbetstid under nätter och helger per utförd assistanstimme



Källa: Utredningens kartläggning, egen beräkning.

Av diagrammet framgår att ob-kostnaderna per utförd timme varierar starkt, från i stort sett noll kronor till i extremfallet över 35 kronor. Något mer än hälften av brukarna har beräknade kostnader som överstiger den nuvarande ersättningen i schablonen. I den redovisade ob-tiden ingår nätter och helger, inte sådan tid som avser vardagar mellan 19 och 22 eller helgdagar som infaller litet olika under året. Den största delen av ob-kostnaderna omfattas dock av beräkningen ovan. Utifrån denna redovisning kan således konstateras att den nuvarande ob-ersättningen i schablonen i många fall är för låg i förhållande till nuvarande, faktiska ob-kostnader. I ersättningen i dagens modell ingår 11,5 procent för ob-ersättning, vilket motsvarar 15,09 kronor i 2013 års nivå.

*En modell med upphandling*

Som tidigare redovisats har alltfler kommuner valt att upphandla delar av sin personliga assistans. I några enstaka fall har man upphandlat hela verksamheten. Det finns inga samlade utvärderingar av effekterna av upphandlingen på kvalitet och kostnader, men det kan sannolikt ha bidragit både till en förbättrad precisering av innehållet i tjänsten, ökad transparens och minskade kostnader för assistansen.

Det finns inte några direkt uttalade eller utvecklade förslag om eller beskrivningar av ett system som bygger på att den nationellt finansierade assistansen skulle upphandlas i större skala. ISF är dock inne på dessa tankar i sin rapport då man framhåller att staten i dag inte kan tillgodoräkna sig några ekonomiska fördelar av effektiviseringar inom assistansföretagen till följd av förbättringar i verksamheten.

Att införa en modell med nationellt samordnad upphandling av assistanstjänster skulle vara en stor förändring i förhållande till i dag, då systemet innebär att varje brukare individuellt köper assistans, även i de fall tjänstens kostnader är mycket höga sett på årsbasis. Den genomsnittliga brukaren köper i dag assistanstjänster för 1,6 miljoner kronor per år, och är genom schablonen inte alls priskänslig. En nationellt samordnad upphandling skulle ge möjlighet för staten som finansiär att få till stånd en större konkurrens och en förhandling om priset för assistansen – ett pris som i dag är givet av den statliga timschablonen trots att det står klart att kostnaderna kan variera mycket kraftigt. En upphandling skulle t.ex. möjliggöra en prisförhandling där utrymmet för effektiviseringar beaktas – ett utrymme som i dag går förlorat ur statens synvinkel eftersom ersättningen skrivs upp ”mekaniskt”, utan hänsyn till produktivitetsutveckling eller konkurrens.

En modell med nationellt samordnad upphandling av assistans skulle dock innebära en mycket kraftig maktförskjutning från brukaren till finansiären som upphandlare. Brukarens rätt att själv välja sina assistenter var en viktig del av intentionerna i assistansreformen. Oavsett hur en sådan upphandlingsmodell skulle utformas är det svårt att se att brukarens möjligheter att själv välja anordnare inte skulle inskränkas.

En modell med nationellt samordnad upphandling är en stor förändring i förhållande till dagens system, och skulle innebära att verksamheten skulle styras av lagen om offentlig upphandling med

alla de konsekvenser som följer därav. Det skulle bl.a. förutsätta att man kan standardisera och differentiera tjänster inom ramen för assistansen, och också ställa krav på en organisation och resurser för upphandlingen. En av de frågor som behöver lösas är t.ex. hur man i ett nationellt perspektiv ska hantera de lokala marknader för assistans som har utvecklats, dvs. företag som endast har en lokal anknytning och inte verkar i större geografiska områden. En annan fråga gäller eventuell samordning med de kommunala upphandlingarna inom detta område. En modell med upphandling skulle också innebära ökade administrativa kostnader för såväl finansiär som anordnare och brukare.

Utredningen ser inte att denna modell kan genomföras utan en mer omfattande genomlysning och konsekvensbedömning i olika avseenden än vad som är möjligt inom ramen för denna utredning

### 8.3.3 Sammanfattande slutsatser

De alternativa modeller som beskrivits ovan är enligt utredningens mening förknippade med både för- och nackdelar. Någon idealmodell är svårt att se. En förändring av ersättningssystemet för att öka dess träffsäkerhet i förhållande till behov och kostnader måste också uppfylla rimliga krav på enkelhet. I utredningens direktiv specificeras att förslagen ska innebära möjlighet till enkel och effektiv administration för både Försäkringskassan och anordnare. Flera av de alternativa modellerna skulle innebära att hanteringen av eller ersättningen i sig på olika sätt blev mer komplicerad.

Utredningens slutsats av genomgången ovan är att timschablonen i grunden har stora fördelar som gör att den bör behållas som huvudmodell. En stor fördel är att den ger brukaren en ekonomisk ram som medger utformning av personlig assistans utifrån den enskilda brukarens behov och önskemål, i samråd med assistansanordnaren. Den är också förhållandevis enkel att hantera och mycket tydlig för alla parter. Vidare ger den likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla anordnare. Det finns dock flera förändringar som kan göras i modellen. För att förbättra förutsättningarna för en bättre kostnadsanpassning och en långsiktigt hållbar kvalitetsutveckling och finansiering av insatsen anser utredningen därför att vissa modifieringar av modellen behöver göras. Utredningens förslag präglas av inslag från såväl den kombinerade

modellen och modellen med differentierad schablon som beskrivits ovan.

Utredningen anser också att vissa andra åtgärder behöver vidtas som möjliggör ett större inflytande för brukarna t.ex. avseende avtalen mellan brukare och anordnare, och en bättre kontroll av hur ersättningen används. Detta beskrivs i utredningens förslag som redovisas de följande avsnitten och kapitlen.

## 8.4 Förslag till ny ersättningsmodell

Utifrån vad som framförts i föregående avsnitt redovisas här utredningens förslag till en förändrad ersättningsmodell. I korthet innebär det att den nuvarande timschablonen och möjligheten till förhöjt timbelopp behålls men kompletteras med en särskild timschablon för brukare med stora behov av assistans under nätter och helger. Utredningen föreslår vidare att en ersättning för assistenters sjuklön ska läggas in i timschablonen. Utredningen bedömer också att det finns ett utrymme för en anpassning av timschablonens nivå och att det finns behov av en ny metod för den årliga uppräknings av schablonen.

### 8.4.1 Differentierad timschablon

**Utredningens bedömning:** Ersättningsmodellen med en schablonersättning bör i huvudsak kvarstå. För att öka den behovs- och kostnadsmässiga träffsäkerheten bör vissa modifieringar göras i förhållande till nuvarande modell.

**Utredningens förslag:** Varje år bestäms med vilka belopp per timme som assistansersättning kan lämnas.

Beloppen bestäms dels som ett grundschablonbelopp per timme för löne- och lönebikostnader och övriga kostnader, dels som ett tilläggschablonbelopp för löne- och lönebikostnader, utöver dem som ingår i grundschablonbeloppet, vid stora behov av assistans under nätter och helger.



## Skäl för utredningens bedömning och förslag

### *Inledning*

Utredningen har i föregående avsnitt analyserat olika ersättningsmodeller och kommit till slutsatsen att den nuvarande modellen med timschablon bör behållas. De redovisade kostnaderna för utförd assistans som utredningen kunnat studera varierar visserligen, men de är också i stor utsträckning påverkbara t.ex. när det gäller lönenivåer och administrationskostnader. En timschablon medger ju också en stor frihet att anpassa kostnaderna och prioritera utifrån brukarens preferenser. En schablonmodell är också konkurrensneutral och ger likvärdiga förutsättningar för alla anordnare. Med en schablonersättning måste den som utför assistansen göra en avvägning mellan att erbjuda brukaren en assistans med hög kvalitet, att hålla kostnaderna nere och att ha en rimlig ekonomisk marginal. En timschablon medger också låga administrativa kostnader för såväl staten som för brukare och anordnare. Mot den bakgrunden anser utredningen att en timschablon på en väl avvägd nivå kan utgöra en god grund i ersättningssystemet och bidra till att skapa förutsättningar för en verksamhet med god kvalitet och effektivitet inom personlig assistans.

Den nuvarande timschablonen är avsedd att täcka kostnaderna för löner m.m. och för ett antal ytterligare poster. Utredningens kartläggningar har visat att kostnaderna kan variera starkt för samtliga kostnadskomponenter. Det är också en naturlig följd av en schablon samtidigt som det också blir ett problem om kostnaderna är låga för att vissa delar i insatsen inte görs i tillräcklig utsträckning t.ex. utbildning. Det är också ett problem om vissa kostnader i realiteten är högre rent generellt än vad kalkylen faktiskt förutsätter, vilket tar i anspråk utrymme i schablonen som annars var tänkt för annat.

Utredningens grundläggande syn är att schablonens nivå ska vara tillräcklig för att täcka de avsedda kostnaderna på en nivå som är rimlig för flertalet brukare. För de brukare som har stora behov som leder till särskilt höga kostnader blir en modell med timschablon inte tillräckligt träffsäker. Det bör därför finnas kompletterande lösningar, som både skapar möjligheter att kompensera sådana kostnader men som också inrymmer en högre grad av prövning och kontroll. Det är också viktigt att kvaliteten i assistansen och brukarnas inflytande säkras.

I det följande redovisas ett förslag om grundschablon enligt nuvarande modell samt om en tilläggsschablon för höga kostnader till följd av stora behov av assistans under nätter och helger. Därefter redovisas också förslag som rör vilka kostnader som grundschablonen är avsedd att täcka och hur denna bör beräknas.

#### *Differentiering av timschablonen*

Den nuvarande timschablonen är avsedd att täcka ett antal kostnadsposter; dels löne- och lönebikostnader inklusive bl.a. ersättning för assistans under kvällar, nätter och helger, dvs. under så kallad obekväm arbetstid, dels övriga kostnader bl.a. för assistansomkostnader, utbildning, arbetsmiljö och administration. Sammantaget är tanken att timschablonen ska skapa förutsättningar för en assistans av god kvalitet. När det gäller timschablonens sammantagna nivå och dess beräkning redovisar utredningen sina överväganden och förslag i avsnitt 8.4.4.

Som visats ovan är kostnaden för assistans på obekväm arbetstid en kostnadspost som kan variera stort till följd av brukares olika behov, och som inte är påverkbar på samma sätt som andra kostnader. Höga kostnader för assistans på obekväm arbetstid är också den vanligaste orsaken i dag till att brukare beviljas förhöjt timbelopp. Genom att införa en särskild schablon för att täcka en del av dessa kostnader kan träffsäkerheten i ersättningen öka och hanteringen bli enklare för brukare, anordnare och Försäkringskassan.

En differentiering av ersättningen utifrån tidpunkt på dygnet då assistansen ges, dvs. ersättning med och utan ob-ersättning har utretts och föreslagits vid flera tillfällen tidigare, bl.a. av LSS-kommittén. En liknande differentiering har också förordats av både brukar- och anordnarorganisationer. De tidigare förslag som presenterats med samma inriktning har haft något olika utformning och pekat ut olika tekniska lösningar på hur ersättningen skulle kunna differentieras efter ob-tid.

Mot den här bakgrunden föreslår utredningen att ersättningen ska delas upp i en grundschablon, som i huvudsak överensstämmer med den nuvarande schablonen, och en tilläggsschablon som ska kunna lämnas för att delvis kompensera kostnaderna för de brukare som har en stor andel av sitt assistansbehov förlagd på obekväm arbetstid.

En viktig fråga är vilka brukare som ska kunna komma i åtnjutande av en tilläggschablon dvs. var gränsen ska sättas för vad som anses vara en stor andel av assistans på obekvämt arbetstid. En annan viktig fråga gäller avvägningen av hur mycket ob-ersättning som ska finnas i grundschablonen respektive som ska ersättas genom tilläggschablonen.

I assistansreformen ligger bl.a. att det tillmätts stort värde att brukaren själv har möjlighet att styra över hur assistansen ska förläggas. Om grundschablonen täcker ett genomsnittligt behov av ob-tid ger det flertalet brukare en god sådan möjlighet. Utredningen anser därför att behovet av assistans på ob-tid inom ett "normalspann" ska täckas av grundschablonen, och att den del som bryts ut och differentieras således främst ska gälla brukare som har stor andel av sina behov av assistans på nätter och helger eftersom det är framför allt då kostnaderna ökar. I det följande förordar utredningen att det nuvarande tillägget för ob-ersättning i grundschablonen ökar från 11,5 procent till cirka 14 procent av grundlönen, vilket ligger närmare den genomsnittliga kostnaden för ob-ersättning.

Utredningen har tagit fram underlag och gjort beräkningar av hur stora skillnaderna är i ob-tid och ob-kostnader per beviljad timme. En viktig faktor i sammanhanget är hur stor del av brukarens totala, beviljade tid som är sådan ob-tid som ligger på nätter och helger. Om mer än hälften av den beviljade tiden är sådan ob-tid kan det anses vara ett omfattande ob-behov och dessa brukare har ofta också ob-kostnader som ligger klart högre än för övriga brukare.

I avsnitt 7.5. har redovisats hur ett urval av brukare från Försäkringskassans kartläggning fördelar sig efter andel ob-tid på nätter och helger. Cirka en tredjedel av brukarna i urvalet har omkring 50 procent sådan ob-tid eller mer – vilket kan ställas mot de mindre än 10 procent som i dag söker förhöjt timbelopp.

En tilläggschablon för höga ob-kostnader bör därför ha en relativt hög tröskel, t.ex. ta sikte på den grupp brukare för vilka minst 50–60 procent av den totala tiden utgörs av assistans på nätter och helger.

Gränsen för att en brukare i dag ska kunna få förhöjt timbelopp för assistans på obekvämt arbetstid är att i genomsnitt minst 50 procent av den beviljade tiden är ob-tid. Gränsen gäller all ob-grundande tid, dvs. även när man räknar ob för helgdagar som infaller måndag–fredag och alla timmar måndag–torsdag kl. 19–22. För att

tilläggschablonen ska beviljas anser utredningen att minst 50 procent av brukarens totala behov av personlig assistans ska vara förlagd under nätter mellan klockan 22–06 samt under helger. Det innebär att förslaget är striktare än den gräns som gäller för förhöjt timbelopp i dag. Förslaget tar i första hand sikte på brukare som i dag har s.k. aktiv assistans på natten; inte väntetid. Det kan också handla om brukare som har ett lägre antal beviljade timmar men där huvuddelen av timmarna ligger på kvalificerad ob-tid; framför allt brukare som inte har assistansersättning på dagtid.

En svårighet med att använda behovet av assistans på obekvämlig arbetstid som differentieringsgrund är hur den ska mätas och om den ska mätas i förväg eller i efterhand – det förra blir trubbigt och svårbedömt och minskar flexibiliteten för brukaren, medan det senare blir svårt att följa upp och sannolikt kostnadsdrivande. Försäkringskassan gör redan i dag en viss bedömning av behovet av assistans på obekvämlig arbetstid i samband med behovsbedömningen, där brukaren besvarar frågor bl.a. om vilken tid på dygnet som behoven av assistans föreligger. Detta görs också redan i dag för väntetid – i beslutet anges antal beviljade timmar, med antalet väntetidstimmar specificerat. Detta eftersom väntetid ersätts på annat sätt än ”vanliga” timmar – en väntetidstimme ersätts med motsvarande  $\frac{1}{4}$  assistanstimme. En bedömning görs också redan i dag för de brukare som söker förhöjt timbelopp till följd av stora behov av assistans på obekvämlig arbetstid, där behovet ska motsvara mer än hälften av den beviljade tiden för att sådan ersättning ska beviljas. En uppföljning av bedömningen görs endast för de brukare som har förhöjt timbelopp.

Utredningens förslag är att Försäkringskassan, i samband med sin behovsbedömning, också bedömer om brukaren kan anses ha sådana stora behov av assistans på obekvämlig arbetstid som avses med den föreslagna tilläggschablonen. En utgångspunkt för bedömningen är att all dygnsvila normalt sett sker på natten och att endast i undantagsfall kan något annat gälla. Det kan t.ex. vara att brukarens funktionsnedsättning medför att dygnsvilan sker under en annan tidpunkt än natten, att brukaren har ett nattarbete eller att det finns andra särskilda omständigheter. Om kravet på stora behov är uppfyllt kan brukaren beviljas tilläggschablonen, som då utgår för samtliga beviljade timmar.

Behovet av tilläggschablon bör särskilt följas upp och bedömas på nytt i samband med den omprövning som ska göras vartannat år, den s.k. tvåårsomprövningen. Detsamma gäller om brukaren

ansöker om och beviljas fler timmar under tvåårsperioden, eftersom detta kan innebära att andelen timmar som är förlagda under nätter och helger förändras. För Försäkringskassan finns även möjligheten att i denna del tidsbegränsa beslutet om ersättning. Behovet att tidsbegränsa beslutet kan t.ex. uppstå om det finns en osäkerhet om brukaren har rätt till tilläggsschablon eller inte.

Ett alternativ som förts fram av Socialstyrelsen i ett sent skede av utredningen är att grundschablonen inte skulle innehålla någon ob-ersättning alls. Förslaget bygger på att Försäkringskassan gör en samlad bedömning av alla brukares totala ob-behov redan från början. Ersättningen för ob-tid beräknas utifrån 2–4 nivåer beroende på om behovet av personlig assistans behövs under morgon, kväll, natt eller helg. Möjligheten till förhöjt timbelopp för ob-ersättning blir då överflödigt. Ersättningen skulle utgå för de faktiska kostnaderna för det behov av personlig assistans på obekvämt arbetstid som brukaren bedöms ha, vilket ger likvärdiga förutsättningar att bestämma när assistansen ska utföras.

Nackdelen med en sådan modell är att det blir mer omständigt att i detalj bedöma och beräkna kostnaden för hela behovet av ob-tid från början, och det kräver att brukaren på förhand ska ange hur assistansen ska förläggas. Administrationen skulle därför öka för Försäkringskassan. Modellen riskerar även att bli allmänt kostnadsdrivande eftersom alla i princip får incitament att utverka mesta möjliga ob-tid. Konsekvensen av föreslagen modell kan bli att hela kostnadskurvan för ob flyttas uppåt, se diagram 8.3.

Utredningens förslag innebär en utveckling av schablonmodellen och kompletterar den med en enklare metod för att fånga upp de brukare som har en stor andel av sina behov av assistans på ob-tid – behov som inte varierar så mycket över tid. Den kan också bli kostnadsdrivande – men då framför allt i gränzonen mellan grundschablon och tilläggsschablon.

En fördel med utredningens förslag om tilläggsschablon är att det har förutsättningar att verkligen nå dem som har de största behoven, där kostnaderna för assistansen är höga. Det innebär en förbättring både för dessa brukare och för de anordnare som tillhandahåller assistans för dem i dag, där man får en större möjlighet att få täckning för sina kostnader. Det gäller inte minst de kommunala anordnarna, som till skillnad från övriga anordnare inte kan neka en brukare att anordna assistans.

En annan fördel är att den föreslagna modellen är förhållandevis enkel att administrera, även om det självfallet kräver visst utvecklingsarbete på Försäkringskassan i ett initialt skede.

En nackdel med förslaget är att det kan skapa incitament för brukare att ”överdriva” sina behov av assistans på obekvämt arbetstid. Förslaget kan som nämnts även skapa en olycklig tröskeeffekt genom att det endast finns två nivåer – de som ligger strax under tilläggsnivån kan givetvis känna sig orättvist behandlade. Förslaget kan därigenom också få en viss kostnadsdrivande effekt. Det kan bli svårt för Försäkringskassan att hålla tillbaka de anspråk som kan ställas i gränsområdet mellan grund- och tilläggschablon – det kräver en ändamålsenlig behovsbedömning och uppföljning av myndigheten.

Dessutom ska behovet av tilläggschablon bedömas i ett sammanhang, utifrån brukarens totala behov av personlig assistans. Tilläggschablonen ska endast beviljas om brukaren har en stor andel av sitt behov förlagd under nätter och helger, där utgångspunkten är att dygnsvilan normalt sett är förlagd under nattetid. Som tidigare nämnts finns också möjlighet för Försäkringskassan att fatta tidsbegränsade beslut i den del som gäller tilläggschablonen, om det råder osäkerhet om brukarens behov.

Det behov som vissa brukare har i dag av att söka förhöjt timbelopp för höga ob-kostnader bör minska högst väsentligt med utredningens förslag. Det kan dock finnas enstaka situationer där denna ventil bör hållas öppen även fortsättningsvis. En sådan situation kan t.ex. uppstå om brukaren i princip uteslutande har sin personliga assistans förlagd under nätter mellan klockan 22–06 och under helger.

#### *Ventilen med förhöjt timbelopp*

Utredningens kartläggning har visat stora variationer och ganska låga genomsnittliga nivåer främst när det gäller faktiska assistansomkostnader och kostnader för utbildning och arbetsmiljö jämfört med de nivåer som anges i Försäkringskassans allmänna råd (RAR 2002:6) om assistansersättning. Det är naturligt att kostnaderna varierar beroende på personens förutsättningar i olika avseenden – olika behov till följd av funktionsnedsättningen och olikheter i livssituation osv. Samtidigt är det självfallet en viktig fråga huruvida detta påverkar kvaliteten i assistansen och om de indikativa intervall som framgår av Försäkringskassans allmänna råd för olika kost-

nader är realistiska. Till exempel assistansomkostnader är beroende av vilka aktiviteter som brukaren deltar i. Låga assistansomkostnader kan bero både på att brukaren inte ges tillräckliga möjligheter att delta i aktiviteter eller att förutsättningarna inte finns till följd av funktionsnedsättningen eller t.ex. bristande privatekonomiska möjligheter för brukaren. Låga utbildningskostnader för assistenterna kan bero på att de verkliga kostnaderna för utbildning inte är så höga som anges i Försäkringskassans allmänna råd; något som bekräftats av anordnarorganisationerna.

Det skulle kunna finnas skäl som talar för att differentiera ersättningen även för dessa komponenter för att bättre anpassa dem till de verkliga behoven. Problemet med att utforma en differentierad schablon i de angivna delarna är dels att det saknas bra mått att basera ersättningen på, dels, och kanske framför allt, att det finns stora individuella variationer i behoven och att en individuell bedömning av behoven behöver göras.

Samtidigt som timschablonen i assistansersättningen infördes 1997 beslutade riksdagen om möjligheten till ett förhöjt timbelopp. Om det finns särskilda skäl kan en brukare, efter ansökan, beviljas ett högre belopp än det årliga schablonbeloppet. Ersättningen får dock inte överstiga schablonbeloppet med mer än 12 procent. Utredningen har i det föregående avsnittet föreslagit att timschablonen delas upp i en grundschablon för lön och övriga kostnader, och en tilläggsschablon för höga ob-kostnader. Genom tilläggsschablonen bör behovet av förhöjt timbelopp för ob-kostnader minska och i princip försvinna – denna utgör en betydande del av det förhöjda timbeloppet i dag. Det finns emellertid också andra kostnader, som i dag ska täckas av schablonen, och som kan variera mycket starkt beroende på brukarens funktionsnedsättning och livssituation.

Enligt 51 kap. 11 § SFB kan det högre timbeloppet beviljas om det finns särskilda skäl. Av förarbeten till lagstiftningen framgår att behovet av ett högre belopp kan uppstå om ersättningsnivån i undantagsfall är otillräcklig. Som exempel på särskilda skäl nämns behovet av särskilt kvalificerad assistent, assistenter som behöver särskild utbildning eller dylikt, samt behovet av arbetsledning för att samordna assistansen och ge assistenterna stöd i arbetet.<sup>7</sup> De

---

<sup>7</sup> Prop. 1996/97:150 s. 137, Socialutskottets yttrande SOU7y, s. 7.

särskilda skäl som i dag tillämpas av Försäkringskassan<sup>8</sup> är främst när brukaren har behov av:

- En assistent med speciell kompetens.
- En assistent som fungerar som arbetsledare för samordning och särskilt stöd till övriga assistenter.
- En assistans som till mer än hälften är förlagd på obekvämt arbetstid.
- Om den försäkrades funktionsnedsättning innebär ett behov av omfattande dubbelgång vid introduktion.

Om grundschablonen ska hållas på en nivå som träffas av flertalet brukare och om det införs en tilläggsschablon för assistans på obekvämt arbetstid kommer det förhöjda timbeloppet att minska i omfattning.

Rent generellt gäller i dag att det förhöjda timbeloppet ska kunna ge brukare ökade möjligheter när det finns särskilda skäl för ett högre timbelopp, men det är också viktigt att framhålla att det inte ska användas till sådant som normalt ska täckas av schablonersättningen. Förhöjt timbelopp ska kunna lämnas tillfälligt om behovet är av tillfällig karaktär, t.ex. när det handlar om utbildning för assistenterna. Utredningen anser även att det bör förtydligas att det förhöjda timbeloppet inte bör beviljas för sådan arbetsledning som kan anses ingå i en arbetsgivares ordinarie uppgifter, utan att det ska röra sig om den ledning av det dagliga arbetet som kan anses ingå i reformens grundläggande idé, som handlar om brukarens möjlighet att styra över sin vardag.

Det är i dag cirka 10 procent av brukarna som har förhöjt timbelopp – cirka hälften av dessa med maxbelopp. Kostnaden för det förhöjda timbeloppet kan uppskattas till cirka 200–250 miljoner kronor. Det finns inte några studier som belyser huruvida 10 procent är en ”rimlig” siffra. Den redovisningsskyldighet som brukaren får vid förhöjt timbelopp, då samtliga kostnader måste redovisas till Försäkringskassan, är sannolikt en motverkande faktor att söka förhöjt timbelopp eftersom brukaren då utsätts för en betydligt större kontroll än om man får den vanliga timschablonen. Detta kan å andra sidan tala för att det förhöjda timbeloppet främst söks av de brukare vars behov verkligen är särskilt stora.

---

<sup>8</sup> Försäkringskassans vägledning om assistansersättning (2003:6), version 12.



Det förhöjda timbeloppet är i dag maximerat till 12 procent av schablonbeloppet. Nivån sattes i samband med införandet av schablonen och utgjorde sannolikt skillnaden mellan det tidigare högsta beloppet och den nya schablonens nivå (183 respektive 164 kr per timme). Det finns inget empiriskt underlag som visar huruvida denna nivå är rimligt eller ej. Utredningen ser därför inga skäl till att föreslå en ändring av den nuvarande nivån på 12 procent av grundschablonen. Om grundschablonen sätts lägre än nuvarande schablonen bör det dock övervägas om det förhöjda timbeloppet ska ha en högre procentandel för att inte minska reall. Det bör då tas med i beräkningen att som följd av att schablonens nivå blivit för hög så har också det förhöjda timbeloppet blivit det.

Utredningen anser att de brukare som får förhöjt timbelopp även fortsättningsvis bör redovisa alla sina kostnader i efterhand till Försäkringskassan som ska godkänna dem på samma sätt som i dag. Det innebär – liksom i dag – att brukaren blir återbetalningskyldig för den del av ersättningen som inte används. För dessa brukare kommer det således fortsättningsvis också att tillämpas en kostnadsredovisningsmodell, som beskrivits i föregående avsnitt. De argument som där framförs emot en sådan modell gäller framför allt om den skulle tillämpas för helheten i systemet med assistansersättning. Utredningen anser att modellen kan fungera väl för denna avgränsade del, där det också finns särskild anledning att pröva ersättningen utifrån en individuell bedömning och hur den kan tillgodose särskilda behov men även utifrån risken för överutnyttjande.

#### **8.4.2 Ekonomisk marginal och vinst för anordnarna**

Utredningen ska enligt sina direktiv utforma ett ersättningssystem som beaktar förutsättningarna för enskilda assistansanordnare att bedriva verksamhet med skäliga vinstnivåer.

Någon närmare analys av vinstnivåer i assistansföretag har inte gjorts inom ramen för utredningens arbete. I utredningen om assistansersättningens kostnader gjordes en kartläggning baserad på Skatteverkets uppgifter (SOU 2012:6, s. 155). Frågan har också i viss mån belysts av ISF, men analyserna har också bemötts med mycket kritik från branschen.

Utredningens utgångspunkt är att assistansersättningen ska ligga på en nivå som så långt möjligt svarar mot rimliga kostnader

för att bedriva assistans och att assistansen ska motsvara de krav på kvalitet som kan ställas utifrån lagens krav och brukarnas preferenser. Utredningens fokus har legat på att kartlägga och analysera vilka kostnaderna är för att bedriva assistans för att underlätta bedömningen av vilken nivå på ersättningen som kan vara rimlig.

En anordnare som inom ersättningens ram kan leverera en god kvalitet i assistansen som leder till att brukaren är nöjd och kraven på anställningsvillkor, arbetsmiljö och säkerhet m.m. är uppfyllda bör självfallet också kunna göra viss vinst. Det handlar om att premiera skicklighet i att utföra tjänsten på ett effektivt sätt.

Vad som är oskälig vinst är en mycket svår fråga. En enkel definition kan vara att den uppstår i en situation då kvaliteten i assistansen är dålig men anordnaren ändå tar ut en god vinst. Den kan också uppstå om ersättningen är för hög och inte sätter tillräckligt tryck på anordnaren att anstränga sig för att leverera god kvalitet och därför ändå kan göra vinst.

En kostnadsredovisningsmodell skulle i princip innebära att staten sätter nivån för vinsten. I en schablonmodell, med en adekvat ersättningsnivå och där brukaren och anordnaren tillsammans utformar tjänsten inom den ram som timschablonen medger, bör anordnaren kunna göra en rimlig vinst om verksamheten sköts på ett bra sätt.

Mångfalden av aktörer inom den offentligt finansierade välfärdssektorn har under senare år ökat. Mångfalden har inneburit en större valfrihet inom sektorn. Staten reglerar villkoren för de företag som verkar på området. Arbetet med detta görs på olika sätt. Ägarprövningsutredningen (dir. 2012:131, dir. 2014:3) utreder vilka möjliga krav som kan och bör ställas på de som äger och driver företag inom välfärdssektorn. Målet är villkor som leder till att företagen levererar tjänster med långsiktighet och hög kvalitet och inte agerar med ett ekonomiskt kortsiktigt perspektiv. Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 1 november 2014.

I september 2013 träffade arbetsmarknadens parter inom välfärdssektorn en överenskommelse om en Etisk plattform för öppenhet om kvalitet, ekonomi och anställningsvillkor hos anordnare inom vård och omsorg med offentlig finansiering, efter ett initiativ av regeringen ett år tidigare. En kravspecifikation ska tas fram under första kvartalet 2014 med den nivå på information för öppenhet som de anordnare som önskar ansluta sig till den Etiska plattformen ska uppfylla. Ett partssammansatt råd ska följa upp

och utveckla plattformen, och rapportera till regeringen om utvecklingen.

Utredningen anser att om den Etiska plattformen utvecklas positivt och många företag ansluter sig till den kommer detta att underlätta brukarens val av anordnare.

### 8.4.3 Ersättning vid ordinarie assistents sjukdom

**Utredningens bedömning:** Kommunens ansvar att ersätta kostnaderna för sjuklön innebär en omfattande administration för kommunerna och anordnarna. Möjligheten att få ersättning för dessa kostnader kan därutöver leda till negativa incitament avseende t.ex. arbetsmiljön för personliga assistenter hos anordnare och brukare.

**Utredningens förslag:** Kostnaden för sjuklön förs in som en kostnadspost i timschablonen. Anordnaren och den egna arbetsgivaren får därigenom ta ansvar både för kostnaderna för den sjuka assistenten och för tillhandahållandet av en vikarie samt att finansiera detta. Tiden för vilken en assistent får sjuklön av brukaren ska inte längre kunna jämföras med lämnad assistans, dvs. 6 § förordningen (1993:1091) om assistansersättning ändras.

### Skäl för utredningens bedömning och förslag

Problemen med den nuvarande ersättningen för kostnader i samband med ordinarie assistenters frånvaro har beskrivits i avsnitt 7.7. Många kommuner svarar i dag för sjuklönen när privata anordnarens assistenter är sjuka, vilket har medfört ett antal problem, bl.a. en omfattande administration för både kommuner och anordnare.

Utredningen menar att det finns tre alternativ till lösning på hur frågan kan hanteras. Det första alternativet, som också är utredningens förslag, är att den statliga ersättningen täcker samtliga kostnader i samband med assistenternas sjukdom, dvs. anordnaren tar via assistansersättningen ansvaret för såväl kostnaden för vikarie som för sjuklön. Ett andra alternativ är att återgå till den ordning som gällde vid införandet av LSS, dvs. att kommunen tillhandahåller vikarie eller svarar för kostnaden för vikarie, medan staten

genom assistansersättningen ansvarar för kostnaden för sjuklön. Ett tredje alternativ är att fortsätta enligt dagens modell, dvs. kommunen ansvarar för kostnaden för sjuklön, medan staten genom assistansersättningen ansvarar för kostnaden för vikarie. Utredningens förslag är att anordnarna får det fulla arbetsgivaransvaret för att utföra assistans även vid sjukdom och att staten genom ersättningen ansvarar för att ersätta kostnaden både för vikarie och för sjuklön. Kommunernas basansvar begränsas i motsvarande mån.

Ett viktigt skäl till den föreslagna förändringen är att verksamheten vuxit i omfattning. Vid införandet av personlig assistans gjordes en bedömning att behovet av assistans i snitt skulle röra sig om 40 timmar per vecka och brukare – med andra ord, ett begränsat antal assistenter per brukare – och att verksamheten främst skulle hanteras av små arbetsgivare som skulle ha svårt att hantera sjuklönekostnaden. Antalet assistanstimmar är dock betydligt högre i dag; i snitt har en brukare cirka 120 timmar per vecka och det kan röra sig om många assistenter per brukare, assistenter som är heltidsanställda, deltidanställda eller anställda på timmar. Anordnarens administration kring varje brukare är därmed mer komplex än den förväntades vara. För många anordnare finns i dag sannolikt också en betydligt större möjlighet att hantera sjuklönekostnaden. Modellen att jämställa viss tid med faktiskt lämnad assistans var således mer lämplig vid lagstiftningens införande än i dag.

#### *Innebörden i utredningens förslag*

Förslaget innebär ett tydliggörande av anordnarens arbetsgivaransvar för sina anställda och markerar att arbetsgivaransvaret inom denna bransch är detsamma som i andra branscher. Som arbetsgivare är det nödvändigt att planera för att anställda kan bli sjuka och för att det kostar att ha anställda som är sjuka. Kostnadsaspekten kan skapa incitament att verka för personalens hälsa bl.a. genom en god arbetsmiljö. Detta var ett viktigt argument för ett införande av sjuklönelagen. I förarbeten till den lagstiftningen konstateras att förhållandet att en arbetsgivare avlastas för kostnader för sjukfrånvaro ”kan minska intresset för att vidta arbetsmiljöbefrämjande åtgärder i och med att det ekonomiska utbytet av en arbetsmiljöinvestering inte kan relateras till investeringens kostnader” (prop. 1990/91:181 s. 27).

Många assistenter är timanställda, vilket kan minska arbetsgivarens incitament att förbättra arbetsmiljön för att undvika kostnader för sjuklön, för omplacering på grund av sjukdom, rehabilitering etc. jämfört med hur det är i andra branscher. Det bör dock inte vara ett hinder för att ersättningssystemet ger även dessa arbetsgivare ett fullständigt ansvar för sina anställda.

Förslaget innebär att anordnaren ges ansvaret för att ordna assistans vid den ordinarie assistentens sjukdom och att säkerställa att det vid behov finns en vikarie. Vid köp av personlig assistans bör frågan om behov av assistans när den ordinarie personalen tillfälligt saknas, t.ex. vid sjukdom eller på grund av vård av sjukt barn, ha behandlats i avtalet om köp. Detta är en av anledningarna till varför utredningen föreslår en skärpning av avtalens innehåll, se avsnitt 8.5. Samtidigt kan det uppstå situationer när anordnaren – eller brukaren som egen arbetsgivare – inte har möjlighet att ordna med vikarie. Anordnaren eller brukaren bör i ett sådant fall kunna vända sig till kommunen. Kommunen kan då, i sin roll som anordnare, säkerställa att det finns en vikarie, dvs. anordnaren eller brukaren får köpa personlig assistans från kommunen. I och med att sjuklönen ingår i schablonen och brukaren har fått behovet av stöd täckt genom beviljade assistanstimmar, gäller inte basansvaret enligt LSS i denna del. Basansvaret enligt 9 § 2 LSS gäller enbart till den del behovet inte täcks av beviljade assistanstimmar. Emellertid finns ett grundläggande ansvar för kommunen i enlighet med socialtjänstlagen att säkerställa att den enskilde inte lämnas utan vård och tillsyn. Kommunen kan således inte vägra brukaren att få det stöd han eller hon är i behov av, om anordnaren av någon anledning inte skulle tillgodose behovet, även om detta stöd lämnas utifrån socialtjänstlagens bestämmelser och inte utifrån LSS. Kommunerna bör följa upp att anordnarna tar ansvar för att det vid behov finns en vikarie, och i vilken mån brukaren tvingas vända sig till kommunen för att anordnaren inte tar detta ansvar. Denna fråga bör även behandlas i det myndighetssamarbete kring assistansersättning som utredningen förordar, se avsnitt 8.7.

Förslaget att sjuklönen bör ingå i schablonen minskar anordnarens handlingsutrymme inom ramen för assistansersättningen eftersom en arbetsgivare alltid måste ta kostnaderna för de anställdas sjukdom liksom andra lönerelaterade kostnader, till skillnad från ”frivilliga” kostnadsposter som utbildning.

Förslaget innebär att tiden då assistenten får sjuklön av brukaren inte längre ska jämföras med lämnad assistans, dvs. den möj-

lighet till kompensation för de kostnader som kan uppstå vid ordinarie assistents sjukdom, som framgår av 6 § förordningen (1993:1091) om assistansersättning, tas bort.

Förslaget minskar administrationen hos anordnare och kommuner. Den administration som anordnare har gentemot den sjuka assistenten, dvs. att betala dennes sjuklön, kvarstår. Momentet att fakturera kommunen försvinner dock. Även för kommunen försvinner administrationen för denna fakturahantering. Kommunernas administration reduceras till att i vissa fall tillhandahålla vikarier och att fakturera denna kostnad.

För Försäkringskassan innebär alternativet ingen skillnad mot i dag. Schablonersättningen täcker i dag kostnaden för vikarie, dvs. för den faktiskt lämnade assistansen, vilket innebär att administrationen för Försäkringskassan är densamma oavsett om assistenten är sjuk eller inte.

#### *Två alternativa lösningar som utredningen avvisar*

En alternativ lösning är att återgå till den ordning som var när LSS reformen infördes, dvs. att kommunen tillhandhåller vikarie, alternativt ansvarar för kostnaden för vikarie, och att staten via ersättningen ansvarar för kostnaden för sjuklön.

Alternativet innebär även fortsättningsvis vissa negativa incitament för arbetsgivaren att verka för personalens hälsa och att ha en god arbetsmiljö. Kombinationen av en lägre lönekostnad och frånvaron av ett kostnadsansvar för vikarien medför att det uppstår möjligheter till större marginaler vid personalens sjukdom. Detta kan jämföras med den situation som flertalet andra arbetsgivare sannolikt har där personalens sjukdom innebär ett produktionsbortfall, som antingen får täckas upp genom kostnader för en vikarie eller tas som en kostnad, i kombination med kostnader för sjuklön. Alternativet innebär även att man också fortsättningsvis undergräver intentionerna med sjuklönelagen, dvs. att det i och med att arbetsgivaren får ta kostnaderna för de två första veckorna finns ett incitament att hålla personalen frisk. Något som också minskar trycket på sjukförsäkringen. De negativa effekterna förstärks av att assistansersättning betalas ut som en schablon.

Alternativet medför i princip samma administration för kommunerna som de har i dag. I stället för att administrera kostnaderna för sjuklön, får de administrera kostnader för vikarie, alternativt att

tillhandahålla vikarien. Under förutsättning att ersättningen även fortsättningsvis lämnas med ett schabloniserat belopp stannar administrationen för sjuklön hos anordnaren, dvs. den förs inte över på Försäkringskassan. Däremot behöver Försäkringskassan administrera och kontrollera att ersättning inte lämnas för karensdagen. Troligtvis innebär förslaget också en ökad kostnad för kommunerna.

Det tredje alternativet motsvarar dagens tillämpning av bestämmelserna, med andra ord att staten genom assistansersättningen ansvarar för kostnaden för vikarie, medan kommunen ansvarar för den merkostnad som uppstår i form av sjuklön. Alternativet är administrativt krävande för kommunerna och anordnarna. Däremot påverkar det inte kommunens yttersta ansvar för insatsen personlig assistans. Att arbetsgivaren inte betalar sjuklönen skulle i princip kunna skapa incitament att avtala om ett anställningsavtal som innebär att assistenten ersätts med hela lönekostnaden under sjuklöneperioden, i stället för 80 procent av lönen eftersom anordnaren inte behöver ta konsekvenserna av ett sådant gynnsamt avtal. Det behöver därför regleras att det är sjuklönelagens regler som gäller. Alternativet innebär att brukaren inte behöver anmäla att den ordinarie assistenten är sjuk, dvs. ersättningen kan även lämnas under den ordinarie assistentens sjukdag. Det medför inga skillnader mellan egna arbetsgivare och andra. Med hänsyn till att det sannolikt skapar mindre risk för att det uppstår ekonomiska marginaler kan det bättre hanteras inom ramen för en schablon än det andra alternativet.

Alternativet medför ingen förändring i den administration som kommunerna har i dag. Det medför ingen extra administration hos Försäkringskassan, eftersom assistansersättning lämnas för utförd assistans, dvs. brukaren behöver inte anmäla att den ordinarie assistenten är sjuk. Alternativet innebär ingen förändring av schablonens utformning. Däremot är det kostsamt för kommunerna. Den genomsnittliga kostnaden för sjuklön hos de tio kommuner som medverkat i utredningens kostnadskartläggning varierade mellan 9 500 kronor och 28 500 kronor per brukare och år. Genomsnittet för dessa tio kommuner låg på cirka 15 500 per brukare och år i 2012 års priser. Uppgifterna avser samtliga anordnares sjuklönekostnader, även kommunernas.

*Sjuklönersättning för brukare som är egna arbetsgivare*

Det kan finnas skäl att överväga olika lösningar för egna arbetsgivare och övriga anordnare när det gäller kostnader vid ordinarie assistenters sjukdom. Egna arbetsgivare har inte samma möjligheter att bygga upp ekonomiska buffertar som andra anordnare som bedriver verksamheten i företag eller kooperativ eller kommuner. Assistansersättning ska beviljas för ett visst antal timmar per vecka, månad eller längre tid, dock längst sex månader (51 kap. 9 § SFB). I princip alla brukare har i dag en avräkningsperiod på sex månader. Emellertid har avräkningsperioden en annan betydelse för egna arbetsgivare än för övriga eftersom de efter avräkningsperioden måste betala tillbaka både den summa som inte har använts till kostnader för personlig assistans och ersättningen för timmar som inte har använts till personlig assistans. Den som köper personlig assistans behöver endast betala tillbaka ersättningen för de timmar som inte har använts till personlig assistans. För anordnaren utgör den erhållna ersättningen en intäkt i rörelsen, som bolaget kan använda till annat än personlig assistans, vilket ger en större möjlighet att planera för sådana kostnader som t.ex. sjuklön.

Innebörden av att räkna in kostnaden för både sjuklön och vikarie i schablonersättningen behöver tydliggöras för enskilda som är egna arbetsgivare. Ska dessa, som i dag, få full kompensation för alla redovisade kostnader i samband med assistenters sjukdom eller ska detta begränsas?

En möjlighet är att behålla systemet att kommunen tillhandahåller vikarie och att tiden för sjuklön jämföras med lämnad assistans för egna arbetsgivare. Förslaget för dock sannolikt med sig ett behov av olika schabloner för egna arbetsgivare och för övriga eftersom egna arbetsgivare då skulle kompenseras för sjuklönekostnader både genom schablonen och genom att tiden jämföras med lämnad assistans. En annan lösning kan vara att förlänga avräkningsperioden till 12 månader för egna arbetsgivare, vilket skulle öka möjligheten att spara medel. Samtidigt skulle det medföra olika avräkningsperioder för egna arbetsgivare och för andra. En särlösning för denna grupp innebär också att incitamenten att verka för personalens hälsa försvagas eftersom kostnaden ändå täcks. Utredningen förordar därför ingen särlösning för de egna arbetsgivarna, men anser att Försäkringskassan noggrant bör följa frågan och uppmärksamma riskerna för att det uppstår stora negativa effekter för denna grupp.



Även små företag kan få svårigheter att hantera sjuklönekostnader, eftersom marginalerna ofta är mindre 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. Det kan samtidigt konstateras att den enskilde alltid har ett val, antingen att fungera som egen arbetsgivare, eller att köpa tjänsten från en anordnare. En fråga gäller också om små företag inom denna bransch ska hanteras på ett annat sätt än små företag inom andra branscher. För att värna bl.a. små arbetsgivare finns 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 anges i Försäkringskassans vägledning om sjuklön.

#### *Regleringen mellan staten och kommunerna*

Utredningen föreslår att staten tar över kommunernas ansvar att ersätta sjuklönekostnaderna när den ordinarie assistenten är sjuk. Kostnaden för den ordinarie assistentens sjuklön ska ingå i timschablonen. I och med att kostnaden förs in i timschablonen och kostnaderna övertas av staten behöver summan regleras mellan staten och kommunerna. Den ekonomiska regleringen som behövs för att förslaget ska bli statsfinansiellt neutralt har beräknats till 256 miljoner kronor för år 2013. I kapitel 9 redovias en mer utförlig beskrivning av tillvägagångssätt för beräkningen och de överväganden som utredningen har gjort. Utredningen föreslår att ersättning för sjuklön läggs in i grundschablonen och förordar att den läggs in som en procentsats av arbetskostnaden. Utredningen har beräknat att den genomsnittliga kostnaden i 2013 års nivå är 2,66 kronor per timme. Det innebär över tid att ersättningen för sjuklönen kommer att följa löneutvecklingen för personliga assistenter. Ersättningen kommer därigenom att täcka dagens nivåer på den korta sjukfrånvaron. Det innebär att risken förknippad med den osäkra utvecklingen för den korta sjukfrånvaron delas mellan staten och anordnarna. Om den korta sjukfrånvaron minskar står

staten för mellanskillnaden mellan utfall och det som ersätts i assistansersättningen. På motsvarande sätt står anordnarna för mellanskillnaden i en situation där den korta sjukfrånvaron ökar i förhållande till dagens nivåer.

#### 8.4.4 Timschablonens nivå och årliga uppräknig

**Utredningens bedömning:** Timschablonens nivå har fr.o.m. 2009 av beräkningstekniska skäl ökat snabbare än vad som kan motiveras av faktisk löne- och kostnadsutveckling inom assistansen. Det finns således ett utrymme för att anpassa schablonen.

Den uppkomna avvikelserna motiverar en precisering av hur beräkningen av schablonens nivå bör göras.

**Utredningens förslag:**

De kostnader som avses täckas av grundschablonen är

1. Löne- och lönebikostnader för assistenterna, inklusive kostnader i samband med ordinarie assistents sjukdom.
2. Assistansomkostnader.
3. Kostnader för assistenternas utbildning och arbetsmiljö samt personalomkostnader.
4. Administrationskostnader.

Posterna 2–4 får utgöra maximalt 13 procent av grundschablonen.

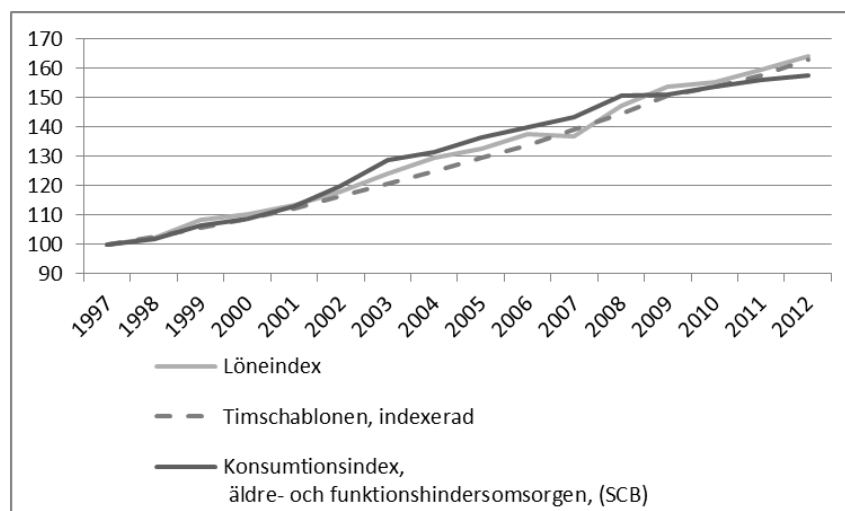
Försäkringskassan ska senast den 1 maj varje år lämna regeringen förslag till grundschablonbelopp och tilläggschablonbelopp för det kommande året.

#### Skäl för utredningens bedömning och förslag

Utredningen ska enligt sina direktiv göra en bedömning av hur väl nuvarande timersättning är anpassad till såväl offentliga som enskilda anordnares kostnader för att bedriva personlig assistans och på grundval av analysen föreslå hur ersättningen kan utformas. Ett av de kriterier som då ska beaktas är att det ska finnas möjlighet till löpande uppföljning och kontroll av ersättningsnivå från olika aktörer.

Timschablonen för 2013 uppgick till 275 kronor per timme. När schablonen infördes 1997 uppgick den till 164 kronor per timme. Ökningen motsvarar i huvudsak pris- och löneutvecklingen under perioden. Detta illustreras i följande diagram.

**Diagram 8.4 Utveckling av löneindex för personliga assistenter och vårdbiträden m.fl., indexerad timschablon samt konsumtionsindex för omsorg om äldre och funktionshindrade 1997–2012**



Källa: SCB, Utredningens beräkningar.

Diagrammet visar ett löneindex för vårdbiträden, personliga assistenter m.fl., ett konsumtionsindex för omsorg om äldre och funktionshindrade samt schablonnivåns indexerade utveckling. Sedan schablonen infördes har nivån fram till 2009 i huvudsak haft en något lägre utveckling än löneutvecklingen för personliga assistenter och konsumtionsindex. Det senare indexet tar hänsyn till både löner och övriga kostnader, inklusive köp av verksamhet från andra anordnare inom omsorgen om äldre och funktionshindrade i den kommunala sektorn. Sedan 2009 minskar ökningstakten för konsumtionsindexet medan lönerna för vårdbiträden, personliga assistenter m.fl. samt schablonen fortsätter att öka i ungefär samma utsträckning.

För 2014 har regeringen fastställt schablonen till 280 kronor per timme, en ökning med 1,8 procent vilket är den lägsta ökningstakten sedan schablonen infördes. I beslutet anges också att

uppräknigen endast avser att täcka ökade kostnader för löner och lönebikostnader och att den del av schablonen som avser övriga kostnader hålls oförändrad eftersom den visat sig för högt beräknad i förhållande till Försäkringskassans allmänna råd. Detta i avvaktan på förslag från Assistansersättningsutredningens förslag.

#### *Utvecklingen av nivån på dagens timschablon*

Utredningen har i det föregående redovisat en analys av den nuvarande schablonen och konstaterat att schablonens nuvarande nivå är för hög. Givet dessa förutsättningar vill utredningen redovisa hur schablonens nivå i princip borde varit 2013.

Utredningens analys har innefattat schablonen och den nuvarande modell för framräkning av schablonbeloppet som Försäkringskassan tillämpar och som regeringen i stora delar följer när nivån fastställs. Analysen leder till slutsatsen att dagens schablon har blivit för hög, givet de grunder som den ursprungligen var avsedd att bygga på. Det finns flera orsaker till att det har blivit så:

- De beräknade arbetskostnaderna i schablonen har blivit för höga. Det beror framför allt på att det använda arbetstidsmättet inte speglar arbetstiden korrekt, dels att grundlönerna inte utgår från senast kända lönestatistik för personliga assistenter. Det beräknade tillägget i schablonen för ersättning på obekvämt arbetstid är dock lägre än de uppskattade faktiska kostnaderna. Den sammantagna påverkan på arbetskostnaden i schablonen, dvs. inklusive ersättningar och socialavgifter m.m., är att nivån borde vara cirka 6 kronor lägre per timme i 2013 års nivå.
- Kostnadsposten för övriga kostnader i schablonen har ökat kraftigt till följd av hur beräkningen och fastställandet av schablonen går till. Det beror på Försäkringskassans hantering av utfall och prognoser för löneutvecklingen – något som fick stor betydelse efter finanskrisen 2008–2009. Schablonens nivå justeras inte utifrån faktiska utfall för löneutvecklingen utan avvikelser blir en restpost som läggs på eller dras ifrån övriga kostnader. Ökningen beror således inte på faktiska kostnadsökningar, ökade löner, stigande KPI eller beslutade ambitionshöjningar. Den beräknade påverkan på övriga kostnader i schablonen är att den borde varit cirka 16 kronor lägre per timme i 2013 års nivå.

Utifrån dessa slutsatser kan utredningen konstatera att schablonen 2013 egentligen borde varit omkring 22 kronor lägre per timme än vad den faktiskt var.

I följande sammanställning redovisas en teoretisk, reviderad schablon för 2013, där hänsyn har tagits till de faktorer och förslag till förändringar som utredningen beskrivit i det föregående.

**Tabell 8.1** Försäkringskassans och utredningens beräkning av 2013 års timschablon

	Schablonen 2013	Reviderad beräkning	Effekt
Grundlön	131,1 kr	125,4 kr	
OB	15,1 kr (11,5 %)	17,4 kr (13,9 %)	
Arbetskostnader	226,1 kr	220,3 kr	- 5,8 kr
Övriga kostnader	48,9 kr	32,9 kr (13 %)	- 16 kr
<b>Totalt</b>	<b>275 kr</b>	<b>253 kr</b>	<b>- 22 kr</b>

*Källa:* Försäkringskassan och egen beräkning.

Om man går över till att beräkna schablonen utifrån genomsnittliga kostnader för alla anordnare så finns en risk för en starkare press på löner och anställningsvillkor. Alternativet att som förut i huvudsak utgå från kommunernas kostnadsläge är dock svår att motivera utifrån deras fallande marknadsandel. Nuvarande lönestatistik är inte heller helt ändamålsenlig eftersom den också beaktar lönerna för vårdbiträden och inte enbart personliga assistenter. En uppdelning mellan dessa grupper kommer dock att finnas fr.o.m. 2015.

**Tabell 8.2** Beräkning av 2013 års timschablon med olika grundlöneantaganden

	Schablonen 2013	Utredningens beräkning	Antagande 1	Antagande 2
Grundlön	131,1 kr	125,4 kr	127 kr	129 kr
OB	15,1 kr (11,5 %)	17,4 kr (13,9 %)	17,7 kr (13,9 %)	17,9 kr (13,9 %)
Arbetskostnader	226,1 kr	220,3 kr	223,2 kr	226,7 kr
Övriga kostnader	48,9 kr	32,9 kr (13 %)	33,3 kr (13 %)	33,9 kr (13 %)
<b>Totalt</b>	<b>275 kr</b>	<b>253 kr</b>	<b>256 kr</b>	<b>261 kr</b>

*Källa:* Försäkringskassan och egen beräkning.

Eftersom lönestatistiken kan underskatta lönenivån för de personliga assistenterna, och är den variabel som kan vara något öppen för diskussion, redovisas ovan ett intervall för timschablonens nivå vid olika löneantaganden.

Beräkningarna kan självfallet diskuteras utifrån olika aspekter men i huvudsak bör avvikelser mellan den faktiska och den här beräknade nivån på schablonen landa i den ovan angivna storleksordningen. För 2014 har den begränsade uppräkningsdelvis kompenserat avvikelserna.

En justering av schablonen för att kompensera för ersättning vid ordinarie assistents sjukfrånvaro skulle, som tidigare sagts, påverka schablonen positivt med 2,66 kronor per timme i 2013 års nivå.

#### *De föreslagna schablonernas årliga uppräknings*

Mot bakgrund av att schablonens uppräknings har lett till den beskrivna avvikelserna anser utredningen att metoden för beräkning av nästkommande års schablon(er) bör revideras, oavsett om förslaget om en differentiering av ersättningen införs eller inte. Det är flera faktorer som behöver övervägas vid en sådan förändring.

- En viktig fråga är hur prognosavvikelser, både uppåt och nedåt, ska hanteras. I nuläget minskas aldrig schablonen även om arbetskostnaden blir lägre än prognosen – i stället ökar andelen övriga kostnader. Detta undviks om regeringen också beslutar om hur schablonen ska fördelas, dvs. att övriga kostnader uttrycks som en maximal andel av den totala schablonen.
- Löner och normalarbetstider bör båda viktas efter den fördelning av assistansersättning på sektorer som är senast känd.
- En utgångspunkt bör vara att övriga kostnader alltid bör utgöra 13 procent av (grund)schablonen så länge inga stora förändringar sker i innehållet i assistansen. Löne- och lönebikostnaderna bör vara styrande och utgöra 87 procent. Det innebär att övriga kostnader kommer att räknas upp med samma procenttal som lönerna, vilket är en mindre skillnad i förhållande till i dag då 80 procent skrivs upp med löneutvecklingen och 20 procent med KPI med hänvisning till att administrationskostnader också till stor del är lönekostnader.

- Utifrån justeringen av grundlönenivån bör procentpåslaget för ob-ersättning öka från 11,5 procent till cirka 14 procent av grundlönen.
- Uppräkning av lönerna bör göras med utgångspunkt från senast kända utfall från SCB, uppräknat med KI:s senast kända prognoser för löneutvecklingen åren efter utfallsåret.
- Ersättning för sjuklön bör skrivas upp med löneutvecklingen för assistenterna.

En annan viktig fråga är vid vilken tidpunkt beräkningen görs – vilket bl.a. påverkar hur pass färska utfallssiffror som finns för löneutvecklingen. Nu ska Försäkringskassans förslag lämnas senast 1 mars, då löneutfall endast finns för år -2 och beräkningen innehåller tre prognosår. Detta har vid flera tillfällen givit stora fel i schablonen. Om förslaget kunde senareläggas till 1 maj skulle ytterligare ett utfallsår finnas med och prognossäkerheten skulle öka.

En särskild fråga gäller beräkning och uppräkning av den föreslagna tilläggsschablonen vid stora behov av assistans på nätter och helger. Tilläggsschablonen syftar till att delvis täcka merkostnader för löner och lönebikostnader vid en omfattande assistans på obekvämtid. Dess nivå har ett samband med nivån på den obersättning som ingår i grundschablonen och behöver främst avvägas mot denna.

Utredningen föreslår att Försäkringskassan, inför beslut om sitt förslag till regeringen om ny schablon inte längre behöver inhämta synpunkter från SKL eller andra organisationer.

Däremot ser utredningen ett behov av att ytterligare kvalitets-säkra beräkningarna och att utveckla beräkningsmetoderna bl.a. med utgångspunkt från utredningens synpunkter.

#### *Vilka kostnader ska täckas av grundschablonen och på vilken nivå?*

Som tidigare redovisats anges i dag vad som avses med kostnader för personlig assistans och som är tillämpligt för de brukare som väljer att själva anordna sin assistans som egna arbetsgivare. Någon motsvarande bestämmelse finns inte när det gäller köp av assistans. I dessa fall går assistansersättningen in som en intäkt i företaget eller kommunen och hanteras utifrån det avtal som träffas mellan brukaren och anordnaren.

I Försäkringskassans allmänna råd (RAR 2002:6) om assistansersättning anges riktlinjer för hur ersättningen kan fördelas mellan olika kostnadsposter, vilket främst tar sikte på det förhöjda timbeloppet men som i praktiken också fått viss normerande effekt eller tjänat som referens i olika sammanhang.

Brukare som är egna arbetsgivare samt brukare med förhöjt timbelopp redovisar i efterhand vilka kostnader de haft, vilka ska godkännas av Försäkringskassan. Medel som inte använts ska återbetalas. För brukare med förhöjt timbelopp måste kostnaderna hållas inom ramarna för varje delpost som anges i Försäkringskassans allmänna råd medan de egna arbetsgivarna endast behöver hålla sig inom schablonens totala ram. För brukare som köper assistans gäller ingen redovisningsplikt för kostnader men ersättningen ska återbetalas för de timmar som inte utnyttjas.

Det råder en bristande överensstämmelse mellan den nuvarande schablonens fördelning på löner och övriga kostnader så som det redovisas i Försäkringskassans förslag till regeringen och motsvarande fördelning i Försäkringskassans allmänna råd. Enligt RAR 2002:6 bör, som utgångspunkt för hur schablonbeloppet lämpligen kan fördelas på olika kostnadsslag, löne- och lönebikostnader svara för 87 procent och övriga kostnader för 13 procent av schablonbeloppet. Att det är 13 procent går tillbaka till tidpunkten då schablonmodellen infördes 1997.

Regeringen fastställer schablonen utan att fördela den på de nämnda komponenterna, varvid Försäkringskassan lagt avvikelsen mellan förslag och beslut under övriga kostnader i sin kalkyl. I Försäkringskassans förslag till schablon för 2014 uppgick andelen för övriga kostnader till närmare 17 procent. Regeringens beslut om ny schablon, där man endast tar hänsyn till ökade lönekostnader, innebär dock att den verkliga andelen blir något lägre detta år.

Det har inte gjorts någon utvärdering eller uppföljning av huruvida fördelningen av kostnader enligt Försäkringskassans riktlinjer är rimlig eller ej. Det är också en grannlaga fråga om det är möjligt eller lämpligt att försöka detaljstyra hur assistansersättningen används. Att försöka styra innebär också att man måste ta ställning till hur stora olika typer av kostnader ska vara – samtidigt som man bör upprätthålla ett incitament att hålla nere kostnaderna.

Det handlar om en avvägning mellan att försöka detaljstyra innehållet och kostnaderna respektive att ha en realistiskt beräknad schablon som också bygger på att brukaren och anordnaren ska



kunna göra prioriteringar inom en given ram. Det senare talar emot att ange några regler för hur ersättningen bör användas för olika typer av kostnader. Samtidigt måste beräkningen av schablonen utgå från de kostnader som assistansen faktiskt genererar för att hålla en tillräcklig kvalitet.

Ett problem i dag är att det i stort sett inte finns några data för att följa kostnaderna för att anordna personlig assistans – vare sig kostnadsutvecklingen för olika typer av kostnader som ska täckas av ersättningen eller hur kostnaderna påverkas av de olika behov som olika brukare kan ha. Undantaget är kostnaden för genomsnittliga löner som baserar sig på uppgifter från SCB. Den nuvarande statistiken som används avser dock både personliga assistenter och vårdbiträden.<sup>9</sup> De beräkningar som ligger till grund för schablonens övriga kostnader baseras inte på några mikrostudier av faktiska kostnader. Det görs inga undersökningar av faktiska kostnader som underlag varken för bedömning av nivå eller av träffsäkerhet. Utredningen anser att möjligheterna att följa kostnaderna framöver behöver öka men ser också svårigheterna med detta mot bakgrund av den kartläggning som utredningen själv har gjort och som bl.a. visar problemen med att få en enhetlig redovisning av olika typer av kostnader. En ökad kvalitetssäkring bör dock göras av underlaget för att bedöma och följa upp löneutvecklingen men även andra delar i den kalkyl som görs inför förslaget om ny schablon.

I avsnitt 7.6 har redovisats resultatet av utredningens kartläggning av offentliga och privata anordnares kostnader för att bedriva personlig assistans. Som där framhållits är kartläggningen dock inte statistiskt representativ och kan därför inte användas för att utvärdera nivån på timschablonen – syftet var i första hand att belysa variationen i kostnader mellan olika anordnare och olika typer av brukare. Kartläggningen indikerar, som tidigare beskrivits, att andra kostnader än arbetskostnader varierar starkt och ofta är lägre än vad som rekommenderas i RAR 2002:6, medan de totala arbetskostnaderna, som också varierar mycket starkt, i vissa fall kan förefalla något högre. Den tyder på att arbetskostnaderna, där grunden är assistenternas löner, i en del fall synes vara högre än vad SCB:s och arbetsgivarorganisationernas statistik anger och i förhållande till den ursprungliga ambitionen att assistentlönen skulle

---

<sup>9</sup> From 2015 kommer statistiken att delas upp på dessa två grupper.

överensstämman med en vårdbiträdeslön. Det skulle delvis kunna förklaras med att kostnaderna för obekvämt arbetstid är högre än beräknat, vilket också utredningens analyser har visat. Det skulle också kunna innebära att andra kostnader, som bidrar till en höjd kvalitet i assistansen, i vissa fall hålls nere. Om lönerna kunnat öka mer än genomsnittet för liknande verksamheter kan det tala för att det kan ha funnits ett visst "överutrymme" inom den nuvarande schablonen som använts för lönekonkurrens, eller att brukarna inte får de insatser som bidrar till den kvalitet som staten betalar för. Å andra sidan visar kartläggningen också att vissa anordnare har lägre arbetskostnader och i stället en mycket hög andel administrativa kostnader, där sannolikt också vinster kan ingå.

När det gäller lönebildningen vill utredningen också framhålla den påverkan som det kan ha att schablonen fastställs vid en tidpunkt då löneförhandlingarna för det aktuella året fortfarande inte är slutförda. Om schablonen fastställs år 0 avseende år 1, och lönerna för år 1 förhandlas och beslutas först en bit in på detta år, kan schablonens storlek sannolikt få betydelse för lönerörelsen och även verka för en högre löneutveckling än som annars blivit fallet.

Assistansersättningen ska medge en personlig assistans av hög kvalitet. Den ska vara konkurrensneutral och bör så långt möjligt inte påverka lönebildningen. Det bör finnas möjlighet för anordnare, som levererar kvalitet till brukaren och samtidigt erbjuder sin personal rimliga anställnings- och arbetsvillkor, att ha en rimlig ekonomisk marginal. Mot den här redovisade bakgrunden anser utredningen att det finns skäl för att göra en tydlig uppdelning av grundschablonen på löne- och lönebikostnader respektive övriga kostnader (som består av assistansomkostnader, personalomkostnader, arbetsmiljö och utbildning samt administration) vid beräkning av schablonen, där andelen för övriga kostnader begränsas till 13 procent. Denna fördelning bör även kunna vara utgångspunkt för användningen av ersättningen. I avsnitt 8.4 föreslår utredningen hur en ökad styrning av användningen kan ske genom det avtal som upprättas mellan brukaren och anordnaren.

#### 8.4.5 Beräkningar av nivån på grund- och tilläggschablon

Utgångspunkten för offentliga utredningar är att förslagen ska rymmas inom befintliga utgiftsramar.

Utredningens uppdrag är att bedöma hur väl nuvarande ersättning är anpassad till anordnarnas kostnader och att föreslå hur ersättningens konstruktion kan utformas. Utredningen har i det föregående visat att det finns stora variationer i redovisade kostnader för att bedriva personlig assistans. Utifrån genomförd kostnadskartläggning finns inte tillräckligt empiriskt underlag för att påstå att nuvarande timschablon varken är för hög eller för låg. Däremot har utredningen konstaterat att den tillämpade metoden för att beräkna timschablonen har inneburit att nivån ökat snabbare under senare år än vad som motiverats av löne- och kostnadsutvecklingen och att detta i princip ger utrymme för en viss anpassning av nivån. Utredningen lägger emellertid inget sådant förslag.

I detta avsnitt redovisas ändå vissa beräkningar av olika tänkbara nivåer utifrån de analyser som utredningen gjort och det förslag om differentiering som presenterats ovan. I dessa beräkningar har inte tagits hänsyn till den justering av schablonens nivå som behöver göras för det utökade ansvaret för kostnader i samband med ordinarie assistents sjukdom.

##### *Faktorer att beakta vid fastställandet av de olika schablonbeloppen samt vid införandet*

Utredningens förslag innebär att den nuvarande schablonen ersätts med en grundschablon, som i huvudsak motsvarar den nuvarande schablonen, och en tilläggschablon för merkostnader vid omfattande assistans på obekvämt arbetstid. För att denna förändring ska kunna ske kostnadsneutralt, dvs. utan att den totala belastningen på statens utgifter påverkas, behöver nivån på grundschablonen sättas något lägre än den nivå som gäller med bara en schablon. Därigenom skapas utrymme för tilläggschablonen, som endast tillkommer vissa brukare.

Den avvikelse som påvisats mellan dagens nivå på schablonen och den av utredningen beräknade, korrigerade nivån, har sannolikt skapat utrymme för både ökade löner och ökade marginaler i branschen. En eventuell korrigerande åtgärd kan därför behöva ske genom en successiv anpassning av nivån. En engångsvis sänkning skulle

påverka förutsättningarna för många anordnare, och därmed också många brukare, på ett mycket negativt sätt.

En successiv anpassning kan göras genom en långsammare uppräkning eller ”frysning” av nivån. På så vis kan anordnare och brukare successivt anpassa verksamheten efter de nya förutsättningarna. Detta skulle också medge en mjuk övergång till en differentiering av schablonen.

Utredningens förslag om en grundschablon och en tilläggschablon föreslås träda i kraft 1 januari 2015. Nedan ges en illustration av hur en successiv anpassning av nivån på schablonen skulle kunna göras:

År 2015 ersätts den nuvarande timschablonen av grundschablonen. Grundschablonens nivå kan fastställas till samma nominella belopp som gällt under 2014, dvs. 280 kronor per timme, eller med en mycket begränsad uppräkning. Därigenom skapa ett ekonomiskt utrymme jämfört med om schablonen hade räknats upp som tidigare. Under 2015 införs tilläggschablonen successivt, i takt med nya beslut om assistansersättning där behov av tilläggschablon bedöms finnas. Tilläggschablonens nivå kan sättas på en lämplig nivå som totalt sett beräknas ge en kostnadsneutralitet detta år.

Även år 2016 kan grund- och tilläggschablonens nivå fastställas till samma nominella belopp som gällt under 2015, eller med en mycket begränsad uppräkning. Därigenom skapas ytterligare ett ekonomiskt utrymme för att tilläggschablonen slår igenom i fler beslut. Frysningen, eller den mycket begränsade uppräkningen av beloppen pågår tills schablonernas sammantagna nivå motsvarar nivån som hade gällt med en schablon beräknad på ett korrekt sätt.

Med en frysning av schablonernas nivå, samtidigt som tilläggschablonen successivt fasas in, bedömer utredningen att det skulle ta cirka tre år innan nivån är återställd. Med en begränsad uppräkning tar det något längre tid. Samtidigt har utrymme skapats för en bättre fördelning av den totala assistansersättningen mellan brukare med olika stora behov av assistans på obekväma arbetstid.

I takt med att tilläggschablonen börjar tillämpas kan antalet brukare med förhöjt timbelopp på grund av höga kostnader för obersättning successivt minskas.

*Ekonomiska effekter av en tilläggschablon för assistans på obekvämt arbetstid*

I avsnitt 8.4.1 har utredningen beskrivit hur en tilläggschablon för särskilt stora behov av assistans på nätter och helger skulle kunna utformas. Givet kravet på kostnadsneutralitet är tanken att grundschablonen skulle kunna minskas något i förhållande till nuvarande timschablon och det utrymme som uppstår skulle användas för tilläggschablonen för de som har stora behov av assistans på nätter och helger.

Kostnaden för en sådan tilläggschablon kan beräknas utifrån nuvarande förläggning av assistanstiden samt en uppskattning av effekterna av eventuella beteendeförändringar som kan ske vid införandet av tilläggschablonen.

Den ekonomiska effekten av att införa en tilläggschablon beror väldigt mycket på hur gränserna sätts och hur stor andel av brukarna som kommer i åtnjutande av tillägget. Om differentieringen ska vara kostnadsneutral behöver man göra en avvägning mellan att ha en relativt hög tilläggschablon för endast ett fåtal brukare, alternativt utökas kretsen men då kan det krävas en något större sänkning av grundschablonen. En högre tilläggschablon ger starkare ekonomiska incitament och därför större förväntade beteendeffekter. Man kan också tänka sig en lägre tilltagen tilläggschablon. Då behöver grundschablonen inte sänkas lika mycket. En utgångspunkt bör självfallet vara spridningen i kostnader för obekvämt arbetstid i den del som överstiger det som ersätts i grundschablonen.

I kapitel 9 presenteras några olika känslighetsberäkningar med olika gränsvärden. Nivån på tilläggschablonen varierar i exemplen mellan 5 och 10 kronor per timme och nivån på grundschablonen varierar mellan 270 och 272 kronor per timme (jämfört med faktiska 275 kronor), allt i 2013 års nivå. Beräkningarna bygger på det underlag som utredningen fått från Försäkringskassan om faktiska ob-tider för ett representativt antal brukare, och som redovisats i det föregående.

## 8.5 Reglering av avtal mellan brukare och anordnare

**Utredningens bedömning:** Vid köp av personlig assistans behöver brukaren stärkas i sin konsumentroll gentemot anordnaren. Förhållandet mellan brukaren och anordnaren är i dag i obalans, där brukaren är en betydligt svagare part. En ökad möjlighet för brukaren att ställa krav på anordnaren och därmed tjänstens utförande är ett viktigt led i säkerställandet av att ersättningen används på rätt sätt.

**Utredningens förslag:** Det införs ett krav på skriftliga avtal mellan brukaren och anordnaren. Vidare införs vissa specificerade minimikrav på avtalens innehåll. Ett skriftligt avtal, som innehåller de specificerade minimikraven ska vara en förutsättning för att assistansersättning betalas ut.

### Skäl för utredningens bedömning och förslag

För att skapa en bättre balans i förhållandet mellan brukaren och anordnaren, vilket inkluderar möjligheten för brukaren att se till kvaliteten i den tjänst som han eller hon köper av anordnaren, anser utredningen att det bör finnas ett skriftligt avtal mellan brukare och anordnare. För att skapa förutsättningar för att säkerställa att ersättningen används på ett tillfredsställande sätt och för att tydliggöra parternas ansvar vid byte av anordnare behöver det också ställas krav på att avtalet ska reglera vissa specificerade frågor.

Som ett komplement till schablonersättningen föreslår utredningen därför en reglering av innehållet i avtalen mellan brukare och anordnare vid köp av personlig assistans med assistansersättning.

Mellan brukaren och den assistansanordnare som brukaren köper sin personliga assistans av föreligger ett civilrättsligt avtalsförhållande. Även om det inte finns någon bestämmelse i lag eller förordning som anger att det ska finnas ett skriftligt avtal mellan parterna, ställer Försäkringskassan krav på att det ska finnas ett sådant avtal, om brukaren har köpt personlig assistans och vill att assistansersättningen ska gå direkt till anordnaren. Förutom att avtalet fungerar som ett intyg på att brukaren vill att ersättningen ska gå direkt till anordnaren, samt ger information om under vilken

period avtalet gäller, visar det hur stor del av schablonersättningen som kommer att användas för köp av personlig assistans.

Assistansersättning betalas ut för lämnad assistans. Det innebär att det enda som brukaren får använda assistansersättning till är kostnader relaterade till personlig assistans. Någon reglering avseende förhållandet mellan brukaren och anordnaren finns inte. Vissa frågor, exempelvis utformningen av assistansen, assistenternas utbildningsnivå, vilket arbetsledaransvar som tillfaller arbetsgivaren etc. behöver dock regleras mellan just brukaren och anordnaren. Det ligger också i statens intresse att säkerställa att ersättningen används på ett tillfredsställande sätt och att avtalet mellan de två parterna är utformat så att det reglerar vissa avgörande frågor, t.ex. anordnarens ansvar för arbetsledning och assistenternas utbildningsnivå.

Den som avser att bedriva enskild verksamhet avseende personlig assistans måste, i sin ansökan om tillstånd att få bedriva denna verksamhet, bland annat ange hur avtal med brukaren ska utformas och hur dennes rätt till inflytande ska tillgodoses. Det finns dock inget krav på vilka punkter som avtalet ska innehålla. Inte heller ställs något krav på att just det avtal som har bifogats ansökan om tillstånd sedan används i det individuella fallet.

En viktig aspekt är att otydliga avtal även kan skapa en osäkerhet i ansvar vid byte av anordnare. Detta har visat sig kunna få negativa konsekvenser både för anordnare och för Försäkringskassan. Som nämnts ovan ska det framgå av det skriftliga avtalet mellan brukaren och assistansanordnaren till vilken anordnare Försäkringskassan ska betala ersättning till. Någon ytterligare reglering av avtalets innehåll finns inte, dvs. det finns ingen reglering avseende t.ex. från och med vilket datum avtalet ska gälla, uppsägningstider, om vad som ska gälla vid byte av anordnare etc. Om avtalet är otydligt, t.ex. i fråga om tid kan utbetalningen gå till fel anordnare. Denna situation kan även uppstå om brukaren för sent informerat Försäkringskassan om byte av anordnare, dvs. Försäkringskassan kan hinna betala ut en förskottsbetalning till anordnare A, trots att utbetalningen borde ha gått till anordnare B. Det finns anordnare som i dessa situationer har vägrat att betala tillbaka ersättning, trots att de fått betalt för en icke utförd tjänst. För att undvika att brukaren ska hamna i kläm har Försäkringskassan i vissa fall betalat ut ersättningen på nytt, och samtidigt ställt ett återkrav. I andra situationer har myndigheten hänvisat till att frågan måste regleras

mellan anordnarna. Otydliga avtal har i två fall medfört att Försäkringskassan har blivit skadeståndsskyldig.

En ytterligare aspekt är den konsumenträttsliga. Möjligen inser inte alltid brukaren att avtalet är viktigt för att säkerställa tjänstens innehåll, utan ser det snarare som nödvändigt för att tillgodose Försäkringskassans krav på avtal för att betalningen ska kunna gå direkt till anordnaren och inte att avtalet är viktigt för att skapa en balans i förhållandet mellan parterna. Genom att reglera vilka punkter som måste behandlas i avtalet får brukaren ett stöd i sin dialog med anordnaren. Utan att det regleras vad varje punkt ska innehålla kan ett bra avtal ändå skapa en tydlighet i relationen mellan brukaren och anordnaren. Det skapar även en tydlighet i tjänstens innehåll, t.ex. avseende utformningen av assistansen, hur stor del av schablonen som ska avsättas till utbildning av de personliga assistenterna, eller till deras lön. Avtalet är även en viktig handling utifrån en kvalitetsaspekt. Att tjänsten personlig assistans utförs med god kvalitet är i stor utsträckning en subjektiv fråga, utifrån brukarens perspektiv, och behöver därför kunna påverkas av denne. Detta kan underlättas genom ett bra avtal som preciserar delar i insatsen utifrån brukarens önskemål.

Införandet av köp av personlig assistans har inneburit att brukaren har försvagats i förhållande till anordnaren eftersom det är anordnaren som har kontrollen över ersättningen när den har betalats ut. Införandet av krav på visst avtalsinnehåll är ett sätt att stärka brukaren i dennes relation till anordnaren. Utredningen menar att avtalet mellan brukaren och anordnaren har en viktig funktion bl.a. att säkerställa att de medel som ställs till anordnarens förfogande genom assistansersättningen löpande används till sådant som den är avsedd att användas till. Stora ekonomiska buffertar kan indikera att ersättningen inte utnyttjas i den omfattning som skulle kunna vara möjlig. Utredningen vill även peka på möjligheten för brukaren att beviljas tillfällig utökning av sina behov (prop. 1992/93:159 s. 176). Till det kommer att både brukaren och anordnaren kan hänvisa till avtalet vid en eventuell diskussion eller konflikt kring tjänstens innehåll.

LSS-kommittén (SOU 2005:100) genomförde en analys av ett urval av avtal. Mot bakgrund av bristerna och olikheterna i de olika avtalen, samt att avtal skulle skapa en möjlighet att följa upp verksamheten enligt regler för tillsyn och tillstånd föreslog LSS-kommittén ett krav på skriftliga avtal om brukarens och anordnarens rättigheter och skyldigheter gentemot varandra. Förslaget om lag-



krav innebar att det i lagen skulle uppställas vissa minimikrav på avtalen. Detta förslag har inte genomförts. Mot bakgrund av att antalet assistansföretag har ökat och att många är små företag, som kan sakna resurser eller kompetens kring avtal, men även att det finns indikationer på vissa brister i avtalen menar utredningen att det behövs en reglering av vad avtalen ska innehålla.

### *Möjligheten till reglering av avtal*

Frågan om möjligheten att i lag reglera ett civilrättsligt avtal mellan två parter är inte helt okomplicerad. Även om det, som i fråga om assistansersättningen, rör sig om en offentlig finansiering, där staten som finansiär kan ha ett önskemål om att säkerställa att pengarna används på ett korrekt sätt, finns två parter, där endast den ena av dem har en direkt relation till staten.

Avtalsfrihet är en tungt vägande grundprincip som innebär att en part själv kan avgöra om han eller hon vill ingå avtal, med vem samt med vilket innehåll. Det finns enligt utredningen flera motiv för en reglering av avtal om assistansersättning. Assistansersättningen betalas ut i form av en schablon, dvs. det krävs ingen kostnadsredovisning för att säkerställa att medlen används på ett i brukarens eller statens mening tillfredsställande sätt, varför en reglering av avtalsinnehåll kan bidra till att styra ersättningens användning. Kravet på att avtalet ska innehålla vissa i lag beskrivna punkter kan på så sätt ses som ett komplement till schablonersättningen. I någon mening finns redan begränsningar för ersättningens användning, bl.a. genom att ersättningen endast betalas ut för lämnad assistans och att assistenten måste vara minst 18 år. Till det kommer kravet på tillstånd för anordnaren, som innebär att Försäkringskassan på begäran av brukaren enbart kan betala ut assistansersättning till den anordnare som har tillstånd. Brukarens avtalsfrihet är således begränsad genom att han eller hon i princip inte kan avtala med vem som helst om tjänsten personlig assistans. De i lag reglerade minimikraven för avtal kan också motiveras med att de kan förhindra att staten, genom Försäkringskassan, dras in i civilrättsliga processer på grund av att parterna inte har reglerat ansvarsförhållandet vid byte av anordnare.

Avtalsrätten utgår från att alla parter har förmåga att tillgodose sina egna intressen. Samtidigt finns situationer där det krävs ett skydd för parter som är underlägsna motparten och kan bli utnytt-

jade, vilket är en anledning till att det finns begränsningar i avtalsfriheten utifrån ett konsumenträttsligt perspektiv. Exempel på sådana begränsningar är arbetstidslagen (1982:673) som bland annat föreskriver en maximal arbetstid, hyreslagen som reglerar förhållandet mellan en hyresgäst och en hyresvärd och konsumenttjänstlagen (1985:716) som reglerar förhållandet mellan en konsument och en näringsidkare vid arbete på bl.a. fastigheter. För att skapa en bättre balans mellan brukaren och anordnaren i fråga om personlig assistans, med hänsyn till den svaga position brukaren ofta har i förhållande till anordnaren, finns därför anledning att överväga begränsningar av avtalsfriheten inom området. Det finns också ett behov av att ge brukaren möjligheter att ställa krav på utförandets kvalitet. Här kan avtalets innehåll fylla en viktig funktion.

En relevant fråga i sammanhanget är varför den reglering som finns, exempelvis i form av lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållande inte är tillräcklig eller 3 kap. 36 § i lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område (avtalslagen). Generalklausulen i 3 kap. 36 § avtalslagen har till syfte att ge domstolarna vidgade möjligheter att ingripa i oskäligen avtalsförhållanden; samma sak gäller lagen om avtal i konsumentförhållande. Möjligheten för en brukare att vända sig till en domstol för att komma tillrätta med ett oskäligt avtal är en möjlighet. Utredningens bild är att det inte är oskäligen avtalsvillkor som det största är problemet, förutom möjligen oskäligt långa uppsägningstider, utan att avtalen inte reglerar väsentliga frågor i parternas förhållande, t.ex. vem som har ansvar för vad, tjänstens innehåll, vilket dessa lagstiftningar inte tar sikte på. Syftet med personlig assistans samt rätten och friheten att komma överens om ett avtals innehåll är viktigt och bör beaktas. Samtidigt är brukaren en svag part, och det finns inte någon lagstiftning som ger något stöd för den enskilde i denna situation. Även om det rör sig om ett konsumentköp av en tjänst, gäller varken köplagen (1990:931) eller konsumentköplagen (1990:932) i detta sammanhang eftersom dessa lagstiftningar reglerar förhållandet mellan två parter vid köp av lös egendom, av varor, t.ex. bilar, kylskåp m.m. Konsumenttjänstlagen (1985:716) är heller inte direkt tillämplig, även om det förekommer att lagen tillämpas analogt på vissa konsumenttjänster som inte omfattas av lagens tillämpningsområde. Konsumenttjänstlagen tar sikte på tjänster som näringsidkare utför åt konsumenter vid arbete på föremål eller på fastigheter samt

tjänster som gäller förvaring av föremål, t.ex. magasinering av möbler eller omhändertagande av pälsar (prop. 1984/85 s. 1).

Det kan även ifrågasättas om en reglering av vissa minimikrav i avtalet mellan brukaren och anordnaren, och att avtalet ska vara skriftligt, uteslutande är en konsumenträttslig fråga som bör regleras i en konsumenträttslig lagstiftning, exempelvis i en ny lagstiftning om köp av välfärdstjänster. Utredningen menar att eftersom det inte enbart handlar om att stärka brukaren i sin roll som konsument bör frågan regleras i SFB. Staten har rimligen också ett intresse av att ersättningen används enligt intentionerna.

#### *Innebörden i utredningens förslag*

Utredningen föreslår att det förs in en bestämmelse i SFB att ett avtal mellan en brukare och en anordnare ska vara skriftligt och innehålla vissa minimikrav. Förslaget är delvis detsamma som det förslag som LSS-kommittén lämnade i sitt betänkande (SOU 2005:100) och bör föras in i SFB. Reglerna bör vara tvingande, men bör, liksom LSS-kommittén förde fram, betraktas som minimikrav. För att säkerställa att bestämmelsen följs bör regleras att assistansersättning inte betalas ut om det inte finns ett avtal som uppfyller kraven. Med det avses att brukaren och anordnaren ska ha behandlat de reglerade punkterna, däremot ställs inget krav på innehållet i respektive punkt. Avtalet ska minst 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 stödbehov ska tillgodoses under tid då ordinarie personal tillfälligt saknas,
4. vad som gäller för utbildning av de personliga assistenterna,
5. fördelningen av ersättningen på olika kostnadsposter,
6. vad som gäller för omkostnader vid personlig assistans,
7. vad som gäller vid byte av assistansanordnare,
8. bindningstid, uppsägningstid och former för tvistlösning.

Den första punkten behandlar innebörden av anordnarens arbetsgivaransvar för brukarens assistenter, samt former och ansvarsfördelning för arbetsledning. I och med att assistenterna är anställda av anordnaren, har anordnaren ett formellt arbetsgivaransvar för assistenterna. Samtidigt kanske assistenterna enbart arbetar hos brukaren, som också kan ha en arbetsledande funktion inom ramen för dennes rättigheter inom insatsen personlig assistans, vilket gör att assistenterna kan uppfatta honom eller henne som arbetsgivare. Förhållandet mellan brukaren och anordnaren behöver därför regleras. En annan aspekt är att arbetsledning både kan innehålla frågor som är av arbetsgivarkaraktär, exempelvis medarbetarsamtal och lönesättning, samt frågor som relaterar till insatsens vardagliga innehåll, dvs. den del som faller inom ramen för reformens idé, se avsnitt 7.8. För att hålla isär dessa delar av arbetsledningen behöver tydliggöras i avtalet vem som ansvarar för vad.

Den andra punkten behandlar brukarens inflytande över insatsen, t.ex. i vilka former det ska ske.

Den tredje punkten reglerar hur stödbehovet ska tillgodoses om den ordinarie assistenten inte är på plats. Det kan exempelvis uppstå när assistenten är på utbildning, eller när han eller hon är sjuk. Avsikten med punkten är att det i avtalet ska regleras vem som är ansvarig för att säkerställa att det i ett sådant fall finns en vikarie. Punkten rör inte finansieringen av vikarie, eftersom denna kostnad enligt utredningens förslag ska täckas av timschablonen.

Den fjärde punkten behandlar utbildningen av de personliga assistenterna. En viktig aspekt i insatsens kvalitet är de personliga assistenternas kunskap och kompetens. Avsikten med punkten är att brukarens inflytande i beslut om utbildning av assistenter ska regleras i avtalet.

Den femte punkten behandlar fördelningen av ersättningen på de olika kostnadsposterna. Punkten ska ge brukaren möjlighet till inflytande över hur stor del av ersättningen som används till bland annat löner och administrationskostnader.

Den sjätte punkten reglerar vad som ska gälla för assistansomkostnader. Med det avses exempelvis hur stor andel som kan användas till assistansomkostnader och hur detta ska redovisas till anordnaren.

Den sjunde punkten behandlar ansvarsförhållandet mellan brukaren och anordnaren vid byte av anordnare, bl.a. ansvaret för att assistansersättningen går till den anordnare som ska utföra tjänsten personlig assistans.

Den åttonde punkten reglerar frågan om bindningstid, uppsägningstid och former för tvistlösning. För brukaren är det viktigt att veta hur lång tid han eller hon har för uppsägning eller hur lång bindningstiden är. Om det hänvisas till någon särskild domstol som medför kostnader för brukaren ska det framgå.

Utredningen föreslår att regleringen införs i både LSS och SFB, eftersom brukaren i båda fallen har en möjlighet att avtala med en anordnare om att denne ska utföra den personliga assistansen.

## 8.6 Arbetsledning av den egna assistansen

**Utredningens bedömning:** Brukaren bör inte kunna ta emot ersättning från anordnaren för administrativt arbete, såsom arbetsledning, i förhållande till den egna assistansen. Valet av anordnare ska styras av möjligheten att få en assistans med god kvalitet, inte av möjligheten till egen inkomstförstärkning.

**Utredningens förslag:** SFB kompletteras med en bestämmelse som reglerar att om en brukare som köper personlig assistans tar emot ersättning från en assistansanordnare för ett administrativt arbete i förhållande till den egna personliga assistansen, alternativt varor eller tjänster som har till syfte att motsvara ersättning för sådant arbete, ska det anses att denna ersättning, eller värdet av varan eller tjänsten som motsvarar ersättningen, varken har tagits emot som ersättning för arbete eller har använts för köp av personlig assistans.

### Skäl för utredningens bedömning och förslag

Utredningen ska enligt direktiven bedöma effekter och lämplighet av att assistansersättning används för lön till brukare för arbetsledning av den egna assistansen samt vid behov lämna förslag om detta bör åtgärdas. Situationen ifråga kan uppstå endast vid köp av personlig assistans.

Innebörden av begreppet arbetsledning när det gäller personlig assistans varierar sannolikt från brukare till brukare, och innefattar allt från möjligheten att styra över sin vardag till uppgifter av arbetsgivarkaraktär, se vidare avsnitt 7.8. Oavsett vilken värdering som läggs i begreppet får det av olika orsaker anses olämpligt att

anordnaren betalar brukaren för en sådan insats i samband med den egna assistansen. Ett grundläggande syfte med personlig assistans är att brukaren ska kunna välja vem som är assistent och få en god kvalitet i assistansen. Om anordnaren kan betala brukaren för arbetsledning av sin egen assistans, kan detta syfte komma att underordnas möjligheten till en egen inkomstförstärkning, för vilket assistansersättningen inte är avsedd. Lönen kan även snedvrida konkurrensen, något som indirekt kan påverka kvaliteten i insatsen om alltför stor del av schablonen används till kostnader för arbetsledning, i stället för löner m.m. till de personliga assistenterna. Brukarens val att arbeta som anställd arbetsledare kan därutöver innebära att denne blir ekonomiskt beroende av anordnaren, vilket kan göra det svårare att byta anordnare även om det finns brister i kvaliteten av den utförda tjänsten. Brukaren kan vidare förledas att tro att detta är den enda möjligheten att styra över insatsens innehåll, dvs. brukaren känner sig tvingad att utföra uppgifter som han eller hon egentligen inte orkar eller har kompetens för. Dessutom övergår brukaren, i stället för att vara kund hos anordnaren, till att vara både kund och anställd. Brukaren blir på så sätt en del av utförandets kvalitet, vilket kan göra det svårare att klaga på tjänstens utförande.

När det gäller brukarens möjlighet att styra över det stöd och den service som lämnas, kan diskuteras om det är att betrakta som arbetsledning, eller som en del av stödformens idé. En viktig del i ersättningens grundläggande syfte och utformning är att brukaren har inflytande över sin personliga assistans. Detta tar sig dels uttryck i brukarens ansvar att redovisa att ersättningen har använts för lämnad assistans, antingen i form av köp av personlig assistans eller för kostnader för personliga assistenter, dels i möjligheten att styra över det dagliga innehållet i insatsen. Om anordnaren betalar för denna del kan det i någon mening anses att det ingår som en del i köpet av personlig assistans, dvs. anordnaren har ett inflytande över det vardagliga innehållet. Det får i så fall anses strida mot stödformens grundläggande syfte, eftersom själva idén är att det är brukaren själv som ska styra över innehållet.

Om brukaren å andra sidan har ett omfattande ansvar för assistenterna, samtidigt som han eller hon köper personlig assistans från en anordnare, kan det diskuteras vad som ingår i köpet för det pris som betalas. Genom införandet av en schablon och köp av personlig assistans har brukaren ingen möjlighet att använda endast delar av schablonbeloppet för att köpa tjänsten personlig assistans,

och sedan behålla en del av beloppet för det ansvar som han eller hon själv tar. Assistansersättningen måste användas antingen till köp av personlig assistans eller till kostnader för personliga assistenter. Om brukaren behåller en del av beloppet själv skulle det innebära att denna del inte har använts för köp, den måste då användas för kostnader för personliga assistenter för att inte brukaren ska bli återbetalningsskyldig. Det skulle innebära att brukaren både köper tjänsten och är egen arbetsgivare, men frågan är för vilken del brukaren är egen arbetsgivare om assistenterna är anställda av anordnaren. Det kan tyckas som en märklig konstruktion att brukaren inte har möjlighet att förhandla om priset. Normalt är att en köpare och en säljare kommer överens om ett pris för att utföra en viss tjänst, där priset blir beroende av den tjänst som utförs. När det gäller personlig assistans så är priset i princip fixerat. Förvisso kan brukaren komma överens med anordnaren om ett lägre pris än schablonbeloppet, men det innebär att mellanskillnaden mellan schablonbeloppet och det överenskomna priset ska betalas tillbaka till Försäkringskassan (51 kap. 4 och 20 §§ SFB). Om brukaren tar på sig ett omfattande arbetsledaransvar så minskar kostnaderna hos anordnaren, varvid det kan uppfattas som rimligt att anordnaren i stället anställer brukaren och betalar lön för det arbete som denne utför. Samtidigt bör de negativa konsekvenser som nämndes ovan beaktas. En slutsats är att brukaren måste informeras om vad som ingår i den schablonersättning som denne använder att köpa sin assistans för att skapa förutsättningar för att ansvaret mellan brukaren och anordnaren på ett tydligt sätt ska kunna regleras i avtalet om utförandet av den personliga assistansen, se avsnitt 8.5.

En annan aspekt av arbetsledaransvaret är ansvaret för de personliga assistenternas arbetsmiljö. Denna fråga kan vara svårare att hantera om brukaren representerar arbetsgivaren, vilket denne gör vid en anställning. Då är brukaren såväl assistentens arbetsgivare som en viktig del av hennes eller hans arbetsmiljö.

Det får därutöver anses tveksamt om assistansersättning, vars syfte är att användas till ett personligt utformat stöd för brukarens behov av hjälp och stöd, också ska kunna användas som inkomstförstärkning och därmed indirekt utgöra ett underlag i fastställandet av sjukpenninggrundande och pensionsgrundande inkomster.

Mot den redovisade bakgrunden anser utredningen att det behövs en reglering för att förhindra att brukaren tar emot ersättning från anordnaren. Om brukaren tar emot ersättning från

anordnaren för administration av den egna assistansen ska det därför inte anses som att denna ersättning har använts för köp av personlig assistans. Det ska heller inte anses som att ersättningen har tagits emot för arbete, vilket innebär att ersättningen inte kan påverka underlaget för fastställandet av sjukpenninggrundande och pensionsgrundande inkomster, eller vara föremål för skatt och avgifter. Det innebär att brukaren blir återbetalningsskyldig i enlighet med 51 kap. 20 § SFB. Om situationen uppstår att skatt och arbetsgivaravgifter redan har betalats in till Skatteverket får det göras en reglering i efterhand. Situationen kan jämföras med möjligheten till skatteavdrag för hushållsarbete, där man har begränsat möjligheten för mottagaren av reduktionen att själv utföra tjänsten. Som framgår av 67 kap. 15 § inkomstskattelagen (2009:197) framgår bl.a. att det utförda hushållsarbetet inte får utföras av den som begär skattereduktion eller av en närstående till denne.

#### *Vad får assistansersättning användas till?*

En begränsning av ersättningens användningsområden rör frågeställningen vad assistansersättning får användas till. Frågan rör flera aspekter, som kan vara svåra att hålla isär eftersom liknande begrepp används för olika saker.

En aspekt på användning är vad som avses med begreppet personlig assistans. Vid bedömningen av behovet av assistanstimmar beaktar Försäkringskassan sådana grundläggande eller personliga övriga behov som rör uppgifter som en assistent behöver göra som ett led i det personliga stödet i den dagliga livsföringen. Ett behov som inte uppfyller dessa villkor berättigar inte till personlig assistans enligt lagstiftningen ifråga.

En annan aspekt på användningen är vad som avses med kostnader för personlig assistans. Detta har att göra med vilka kostnadsposter som ingår i beräkningen av timschablonen, och vilka kostnader ersättningen får användas till. I dagsläget framgår inte av någon bestämmelse vad som ingår i beräkningen, även om utredningen föreslår att det ska införas, se avsnitt 8.4. Av Försäkringskassans årliga förslag till timschablon framgår dock att det är samma kostnadsposter som ingår i beräkningen som framgår av 5 a § förordningen (1993:1091) om assistansersättning. Bestämmelsen reglerar vilka kostnadsposter som egna arbetsgivare får använda assistans-



ersättningen till. Någon motsvarande bestämmelse finns inte för köp av personlig assistans.

En tredje aspekt på användningen är att när det gäller köp av assistans från enskild person som bedriver yrkesmässig verksamhet med personlig assistans, får Försäkringskassan på begäran av brukaren enbart betala ut assistansersättning till den som har tillstånd att bedriva verksamhet med personlig assistans.

En fjärde aspekt på användningen rör begränsningar i vad ersättningen får användas till, vilket inkluderar frågan om vad den brukaren får köpa. En första begränsning är att ersättningen endast får användas till personlig assistans. Den andra har med den personliga assistenten att göra då stödet inte betalas ut om assistansen utförs bl.a. av någon som är under 18 år eller på arbetstid anges i gällande arbetstidslagstiftning eller i kollektivavtal. Förslaget till förbud mot att ta emot ersättning för arbetsledning av den egna assistansen bör enligt utredningen bli en tredje begränsning av vad ersättningen får användas till. Om brukaren tar emot sådan ersättning ska det anses som att denne har använt ett lägre belopp än det fastställda schablonbeloppet till köp av personlig assistans.

Utredningen menar att det därutöver bör regleras att för att brukaren ska få köpa assistans av en anordnare ska denne i ett skriftligt avtal med anordnaren som ett minimum behandla vissa frågor, se avsnitt 8.5.

#### *Vilket belopp ska betalas tillbaka?*

Om brukaren tar emot ersättning för arbetsledning av den egna assistansen ska det enligt utredningens förslag anses att hela schablonen inte har använts för köp av personlig assistans. Det för med sig att brukaren eller den som för dennes räkning har tagit emot assistansersättning blir skyldig att betala ersättning till Försäkringskassan. Innebörden av förslaget är att det fastställda schablonbeloppet ska reduceras med det belopp som brukaren har tagit emot. Om anordnaren i stället för lön har betalat brukaren i form av en vara eller en tjänst, ska schablonbeloppet reduceras med ett belopp som motsvarar värdet av denna vara eller tjänst.

## 8.7 Några övriga frågor

I detta avsnitt behandlas några övriga frågor som utredningen anser har betydelse för den framtida utvecklingen av insatsen men där utredningen av olika skäl inte lägger några förslag.

### 8.7.1 Utvecklad behovsbedömning

Enligt direktiven ska utredningen lämna förslag om hur ersättningen bättre kan anpassas till faktiska kostnader. Där anges också att 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. Det anges också att en anpassning av ersättningen till faktiska kostnader kan innebära en anpassning till de kostnader som uppstår beroende på funktionsnedsättningens art och omfattning.

Försäkringskassan bedömer och beslutar om den sökande har rätt till assistansersättning och med hur många timmar. Personkretstillhörigheten påverkar inte bedömningen av behovet av assistanstimmar utan utgör en del av bedömningen om den sökande har rätt till ersättning. Varken personkretstillhörighet eller diagnos styr det beviljade antalet timmar. Behovet av hjälp och stöd av en annan person avgör hur många timmar som beviljas.

I Försäkringskassans utredning av en ansökan om assistansersättning tar myndigheten ofta in medicinska underlag (se kap 6). Underlagen behövs för att bedöma om den sökande tillhör personkretsen samt om hon eller han på grund av stor och varaktig funktionsnedsättning behöver hjälp med sina personliga behov, dvs. om den sökande har rätt till ersättning.

Försäkringskassans frågor för att bedöma hur många timmar den sökande ska beviljas assistansersättning tar i dag sikte på omfattningen av den sökandes behov. Även om myndigheten ställer frågor samt bedömer om den sökande är i behov av hjälp med exempelvis att klä av och klä på sig, så handlar bedömningen främst om hur mycket tid den sökande behöver hjälp med detta. Däremot görs inte samma bedömning av behovets art, dvs. hur kvalificerat behovet är, om det krävs särskild kompetens för att kunna ge den hjälp som behövs eller om behovet kan tillgodoses på annat sätt.

Dagens ersättningssystem tar endast sikte på funktionsnedsättningens omfattning, dvs. inte till behovets art, förutom i viss mån

vid bedömningen av ansökan om förhöjt timbelopp. Schablonersättningen är avsedd att täcka en stor variation av behov. Även om den sökande enligt 9 a § LSS ska ha stora och varaktiga funktionshinder för att kunna beviljas personlig assistans så kan det ändå finnas en variation i hur funktionsnedsättningen tar sig i uttryck och hur behoven kan tillgodoses.

Försäkringskassan har i en skrivelse till regeringen<sup>10</sup> uppmärksammat den problematik som myndigheten anser föreligger med bristande och ibland undermålig kvalitet i de medicinska underlagen. Försäkringskassan skriver bl.a. att många av de medicinska underlagen inför bedömning av assistansersättning saknar tillräckliga uppgifter om graden och omfattningen av en persons aktivitetsbegränsning. Myndigheten uppmärksammar också behovet av fördjupade utredningar, t.ex. teamutredningar, särskilt läkarutlåtande och aktivitetsförmågutredningar (AFU), eftersom ärendena om assistansersättning har ett stort inslag av bedömning samt är komplexa och handlar om personer med ett stort och omfattande hjälpbehov, ofta med samsjuklighet och lång sjukhistorik. Regeringen har givit Försäkringskassan i uppdrag<sup>11</sup> att närmare analysera samstämmigheten mellan behovsbedömningsstödet och de medicinska underlagen. Analysen ska också innefatta hur kvaliteten i de medicinska underlagen kan öka.

En ökad träffsäkerhet i ersättningen skulle eventuellt kunna nås om behovsbedömningen kompletteras med en dimension vid sidan av antalet timmar, dvs. att man också bedömer behovets art. Funktionsnedsättningens art är en fråga om grad av komplexitet på en skala från låg till hög. Detta kan innebära högre kostnader, t.ex. för dubbel assistans eller behov av specifik utbildning och kompetens hos assistenterna. Det är inte säkert att kostnaderna till följd av hög komplexitet i behoven alltid är större än för låg. Även funktionsnedsättning som medger ett mycket aktivt liv med förvärvsarbete, studier, förtroendeuppdrag och andra aktiviteter kan innebära höga kostnader.

Assistansersättningen ska utgå för stöd och service. Den förändring av brukargruppens sammansättning som har skett sedan införandet av LSS har inneburit att brukarkollektivet är mer heterogent än vad som från början var fallet. Fler brukare med komplicerade medicinska tillstånd har tillkommit. Den ökning av

---

<sup>10</sup> 3 maj 2013, Försäkringskassans dnr 019681-2013.

<sup>11</sup> Regeringsuppdrag, regeringskansliets dnr S2013/3515/FST.

förekomst av dubbel och trippel assistans som skett indikerar också en förändring av brukargruppens sammansättning. Det kan också innebära att behovsbedömningen kan behöva skilja sig åt mellan olika individer.

I den grad komplexiteten i behovet hanteras i dag görs det genom det förhöjda timbeloppet. Det som i dag löses med förhöjt timbelopp skulle, om man i behovsbedömningen betraktade såväl omfattning som art, i del fall kunna lösas på annat sätt. Ersättnings-systemet skulle exempelvis kunna vara formulerat så att en person behöver x antal timmar och att behovet motiverar till y kronor per timme, och x antal timmar med z kronor per timme.

Goda medicinska underlag tillsammans med andra underlag kan medföra att Försäkringskassans behovsbedömning snarare kan riktas in på livssituationen i övrigt, t.ex. om personen arbetar, studerar, har små barn m.m. Behovsbedömningsstödet kan vara bra som ett stöd i handläggningen, och för att samtliga sökanden ska behandlas på ett likartat sätt. Stödet innebär dessutom en ökad transparens i vilka frågor som myndigheten kommer att ställa. Emellertid räcker inte detta stöd för att kunna göra den bedömning av funktionsnedsättningens art som sannolikt behövs för att ersättningssystemet ska kunna kompensera utifrån detta.

På längre sikt vore det önskvärt att ersättningen kopplades tydligare till funktionsnedsättningens art och omfattning. Sannolikt skulle detta ha positiva effekter för utvecklingen av förmånen. Det är dock inte i dag möjligt att göra sådana förändringar av ersättningen eftersom metoder och underlag behöver utvecklas.

### 8.7.2 Tillsyn, tillståndsgivning och myndigheternas samverkan

**Utredningens bedömning:** Försäkringskassan bör ges ett samordnande ansvar för samverkan kring assistansersättning i syfte att stärka uppföljning, tillsyn och förebyggande av olika risker.

#### Skäl för utredningens bedömning

Utredningen ska, enligt direktiven, ta fram förslag som leder till att ersättningen för personlig assistans förstärker förutsättningarna för en långsiktigt hållbar kvalitetsutveckling, finansiering av insatsen

och att långsiktigt upprätthålla de kvalitetsmål som föreskrivs för insatsen.

Vad som utgör kvalitet i assistansverksamheten är i första hand en subjektiv fråga, varje brukare har en egen definition av vad som är kvalitet i insatsen. Från samhällets sida finns kvalitetskriterier t.ex. uttryckta i allmänna råd och föreskrifter utfärdade av Socialstyrelsen. Den som önskar bedriva verksamhet inom personlig assistans måste ansöka om tillstånd hos IVO som också utövar tillsyn över verksamheten.

De resurser som i dag läggs på tillsyn av assistansverksamheten är tämligen begränsade med tanke på verksamhetens omfattning och kostnader. Tillsynen sker löpande av IVO:s regionala avdelningar. Ett treårigt nationellt projekt har genomfört tillsynsinsatser. Under 2014 ska lämplighets- och vandelsprovning genomföras. Utredningen har inte underlag för att ta ställning i frågan om dagens omfattning och inriktning på tillsynen är väl avvägd men vill ändå resa frågan om tillsynsinsatserna inom assistansområdet kan anses tillräckliga för att upptäcka brister i verksamheten och att verka förebyggande för god kvalitet.

Från 1 juli gäller nya skärpta regler för tillståndsgivning. Det är ännu för tidigt att säga något om effekten av förändringen. Tillstånd att bedriva verksamhet inom personlig assistans ges i dag tillsvidare, liksom för andra liknande insatser. En orsak är att icke tidsbegränsade tillstånd är det som är mest vanligt förekommande i närliggande verksamheter. Icke tidsbegränsade tillstånd har valts för att skapa kontinuitet för brukaren – det kan vara svårt för en brukare att välja en anordnare som endast har ett år kvar av sitt tillstånd. Detta behöver inte heller vara någon indikator på anordnarens seriositet. Det är dock formellt möjligt för IVO att tidsbegränsa tillstånden. Försäkringskassan har framfört uppfattningen att tillstånden borde vara tidsbegränsade för att säkra att de uppgifter som lämnas vid ansökan stämmer överens med verkliga förhållanden.

Icke tidsbegränsade tillstånd innebär att IVO:s tillsyn av att de förhållanden som anges i ansökan stämmer med verkliga förhållanden blir än viktigare. Att tillsyn sker i tillräcklig omfattning är av stor betydelse för tilliten till de tillstånd som anordnare får beviljade.

*Samverkan mellan myndigheter och organisationer*

Assistansersättningsfrågan berör många olika områden med olika lagstiftning (t.ex. socialförsäkring, socialtjänst, hälso- och sjukvård, skatteadministration och skatterätt, bolagsrätt, avtalsrätt, arbetsrätt, konkurrensrätt, redovisningsfrågor, brottsförebyggande och brottsbekämpning osv. osv) och det finns många olika ingångar i och perspektiv på frågan, t.ex. brukarperspektivet, kommunperspektivet, anordnarperspektivet och arbetstagarperspektivet. Det finns också ett antal olika myndigheter vars ansvarsområden berör assistansersättning i någon del. Ingen myndighet har i dag ett helhetsansvar för assistansersättningen, inte heller ett samordningsansvar. Med hänsyn till frågans karaktär bedömer utredningen att det finns ett behov av en mer systematisk samverkan. Det handlar om brukare som i vissa fall kan ha en utsatt position, samhället har ett starkt intresse av att verksamheten bidrar till stöd och service av god kvalitet, kostnaderna för verksamheten är höga och risken för överutnyttjande och brottslighet är stor.

Det finns i dag ett samarbete mellan vissa myndigheter (Polisen, 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. Det kan därför finnas risk för att frågor som ligger i gränslandet mellan olika myndigheters ansvar blir otydliga eller inte uppmärksammas och hanteras på ett bra sätt. Det kan skapa ett ökat utrymme för missbruk av ersättningen, och även försätta brukaren i en onödigt svag position.

När det gäller behovsbedömningen av rätten till assistansersättning finns vissa frågor där det behövs ett samarbete mellan hälso- och sjukvården och Försäkringskassan. Hälso- och sjukvårdens kompetens att bedöma fysiska och psykiska funktioner behövs i underlagen för bedömningen av rätten till assistans. Det finns också samband mellan personlig assistans och beviljande av hjälpmedel. Det finns vidare behov av samarbete för att säkerställa att assistansersättning inte används för hälso- och sjukvård.

Insatsen personlig assistans regleras både i SFB och i LSS och huvudmannaskapet är delat mellan staten och kommunerna. Försäkringskassan tolkar lagstiftningen i SFB och beviljar ersätt-

ning utifrån att det är en socialförsäkring. Kommunerna tolkar lagen och beviljar personlig assistans utifrån att det är en social insats. Insatsen personlig assistans kan upplevas som olika av brukarna beroende på vem som fattar beslutet, trots att det rör sig om samma insats. Det kan också finnas situationer där personlig assistans beviljas även om brukaren egentligen skulle gagnas bättre av någon annan insats enligt LSS. Dessa frågor behöver diskuteras gemensamt mellan Försäkringskassan och kommunerna.

Mot den beskrivna bakgrunden vill utredningen förorda en mer systematiskt och delvis formaliserat 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 samband med utredning och tillsyn inom området, gemensamma riskanalyser (t.ex. rörande insatsens utförande eller assistenternas arbetsmiljö) och även behovet av gemensamma informationsinsatser för brukare och andra.

Utredningen ser att Försäkringskassan, som ansvarig myndighet för assistansersättningen, är en naturlig part för att ta ett samordnande ansvar. För att tydliggöra ansvaret kan Försäkringskassan få i uppdrag att t.ex. vartannat år inkomma med en rapport till regeringen, framtagna i samverkan med övriga berörda myndigheter och organisationer, som innehåller en gemensam riskanalys samt redovisning av gemensamma åtgärder och eventuella behov av förändringar i regelverken m.m.

## 8.8 Ikraftträdande

I detta avsnitt behandlas frågan om ikraftträdande av utredningens förslag till ändringar i lag och förordning. Utredningen föreslår olika ikraftträdandedatum för de olika förslagen beroende på att de kräver olika förberedelsestider vad gäller beräkning av ersättningen, administration hos Försäkringskassan och information till berörda.

*Differentiering av ersättningen*

Utredningen föreslår att ersättningen ska delas upp i två schabloner, en grundschablon och en tilläggschablon och att förslaget 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. Tilläggschablonen träder i kraft samtidigt men införs successivt, i takt med nya beslut om att bevilja assistansersättning och där behovet av tilläggschablon bedöms finnas. Förändringen kommer således att gälla alla nya beslut som fattas av Försäkringskassan från och med den 1 januari 2015. 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.

För brukare som beviljas tilläggschablon efter 1 januari 2015 och som sedan tidigare har beviljats förhöjt timbelopp på grund av ob-kostnader, kommer de särskilda skälen för det förhöjda timbeloppet att prövas i samband med beviljandet av tilläggschablon.

För brukare som fyllt 65 år gäller att assistansersättning i vissa fall kan lämnas men antalet assistanstimmar får dock inte utökas efter 65-årsdagen. Omprövning av beslutet får endast ske vid väsentligt ändrade förhållanden. Sammantaget innebär detta att det senaste beslutet innan brukaren fyller 65 år i princip gäller livet ut.

För brukare som vid ikraftträdandet är 65 eller äldre ersätts schablonen med grundschablon.

*Ersättning vid ordinarie assistents sjukdom*

Utredningen föreslår att förslaget om kostnader i samband med att en assistent är sjuk ska föras in som en kostnadspost i beräkningen av timschablonen. Utredningen gör bedömningen att förslaget bör kunna träda i kraft den 1 januari 2015.

*Ändrad beräkning av ersättningens nivå*

Utredningen bedömer att det behövs en justering av beräkningen av ersättningens nivå. Ändringen kräver varken någon ändring i lag eller förordning och bör kunna hanteras genom den ordinarie



processen för beräkningen av schablonbeloppet. Ändringen bör därigenom kunna genomföras omgående.

#### *Reglering av avtal mellan brukare och anordnare*

Utredningen föreslår att förslaget om att införa minimikrav i lagstiftningen vad gäller avtalet mellan brukare och anordnare ska träda i kraft den 1 januari 2015. Ändringen ska dock inte gälla för de brukare som vid ikraftträdandedatumet har ett gällande avtal, utan kraven får i ett första steg införas vid nybeviljande av assistansersättning. För de brukare som vid ikraftträdandedatumet har assistansersättning får bestämmelsen successivt införas i och med att de får nya beslut om assistansersättning i kombination med att deras avtal med en anordnare sägs upp eller inte längre gäller. Förslaget om reglering av avtal ska bl.a. uppfattas som ett stöd till brukaren och det är viktigt att Försäkringskassan respektive kommunerna tydligt informerar om lagändringen.

#### *Lön till brukare för arbetsledning av den egna assistansen*

Utredningen föreslår att en brukare inte ska kunna ta emot ersättning av anordnaren för administrativt arbete i förhållande till den egna personliga assistansen, alternativt varor eller tjänster som har till syfte att motsvara sådan ersättning. Förslaget bör kunna träda ikraft den 1 januari 2015.