

Förändrad assistansersättning

– en översyn av ersättningssystemet

Betänkande av Assistansersättningsutredningen

Stockholm 2014



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2014:9

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 departe-mentssekreteraren Olle Rosén. Olle Rosén entledigades från upp-draget den 9 september 2013. Samma dag förordnades kanslirådet Helena Johnsson som sakkunnig i utredningen.

Som experter i utredningen förordnande 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

Förkortningar.....	11
Sammanfattning	13
1 Författningsförslag.....	21
2 Uppdraget och dess genomförande	29
2.1 Uppdraget.....	29
2.2 Uppdragets avgränsning	30
2.3 Förutsättningarna för utredningens arbete	31
2.4 Utredningens arbetsformer	32
3 Nu gällande bestämmelser	35
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

4	Bakgrund.....	43
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
5	Utvecklingen av assistansersättningen och dess kostnader.....	59
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

6	Aktörerna och deras roll inom assistansersättning	69
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
7	Nuvarande konstruktion av ersättningen – kartläggning och analys.....	87
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 uppräknings.....	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 kvalitet 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
8	Överväganden och förslag	149
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
9	Konsekvenser av förslagen.....	223
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	Kostnadsutjämningen 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
10	Författningskommentar	259
	Särskilt yttrande.....	263
	Litteraturförteckning.....	267
	Bilagor	
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 ersättnings-systemet 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 ersättningsens träffsäkerhet i förhållande till olika brukares behov och kostnader. Möjligheterna till styrning av ersättningsens 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 tilläggsschablon 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 tilläggsschablon 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 tilläggsschablon 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 ersättnings-system 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 tilläggsschablonen – 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.

