

Reglering av kostnader och ekonomisk kontroll av den statliga assistansersättningen

– förslag till skärpta regler

Under beteckningen RIKSFÖRSÄKRINGSVERKET ANSER publicerar Riksförsäkringsverket bl. a.

- rättslägesanalyser och rättsfallsöversikter
- viktiga remissyttranden samt rapporter och framställningar till regeringen.

Utgivare: Enheten för handikappfrågor

Upplysningar: Carina Burguete
Tel. 08-786 98 86

Skriftserier som ges ut av Riksförsäkringsverket:

RFV Föreskriver (RFFS)	Författningar med bindande föreskrifter
RFV Allmänna råd (RAR)	Allmänna råd om tillämpningen av författningar
RFV Vägledning	Beskrivning av författningsbestämmelser, allmänna råd, förarbeten, rättspraxis, exempel och kommentarer
RFV Analyserar	Resultat av utrednings- och utvärderingsarbete
RFV Anser	Tolkningar av rättsläget, uttalande om verkets åsikt i olika frågor och framställningar till regeringen
RFV Informerar	Redovisning av statistik, upplysningar om regler, rutiner och praxis.
RFV Redovisar	Försäkringsanalyser och rapporter av mer begränsad omfattning

Beställ hos: Riksförsäkringsverkets Kundtjänst Tfn 08-556 799 29
Fax 08-718 29 90 E-post: rfv@ontime.se eller på
Internet www.rfv.se
Tryck: Sjuhäradsbygdens tryckeri 2004.

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Diskussion.....	10
1.1 Svar på regeringens frågor	10
1.2 Ett förslag för samtliga anordnare och ersättningsberättigade	13
1.3 Remissinstanserna.....	15
1.4 Riksförsäkringsverkets bemötande av remissynpunkterna	18
1.4.1 Kollektiv eller individuell redovisning.....	18
1.4.2 Alternativa förslag.....	20
1.4.3 Befarade oskäligen vinster och fortsatt skatteundandragande i RFV:s förslag.....	20
1.4.4 Tillståndsgivande och tillsyn av verksamheten	20
1.4.5 Administrativa kostnader	21
1.4.6 Samutnyttjande av personal och resurser	22
2 Utgångspunkter i arbetet.....	23
3 Problembeskrivning	24
3.1 Fördelar och nackdelar.....	24
3.1.1 Fördelar	24
3.1.2 Nackdelar	25
4 Författningsförslag.....	28
4.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:389) om assistansersättning	28
4.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:1091) om assistansersättning.....	32
5 Motiv till förslagen om ändringar i lagen (1993:389) om assistansersättning.....	35
5.1 Avräkningsperioder.....	35
5.1.1 Gällande regler och problembeskrivning.....	35
5.1.2 Förslag.....	36
5.1.3 Effekter.....	36
5.2 Reglering.....	36
5.2.1 Gällande regler och problembeskrivning.....	37
5.2.2 Förslag.....	37
5.2.3 Effekter.....	40
5.3 Assistansanordnaren som betalningsmottagare.....	42
5.3.1 Gällande regler och problembeskrivning.....	42
5.3.2 Förslag.....	43
5.3.3 Effekter.....	44

5.4	<i>Anordnaren och lämnad assistans</i>	44
5.4.1	Konsekvensändring	44
5.5	<i>Hushållsgemenskap</i>	44
5.5.1	Gällande regler och problembeskrivning	44
5.5.2	Förslag	45
5.5.3	Effekter	45
5.6	<i>Egen anställd personal</i>	45
5.6.1	Problembeskrivning och gällande regler	45
5.6.2	Förslag	46
5.6.3	Effekter	47
5.6.4	Referensgruppens synpunkter	47
5.7	<i>Utbetalning, avräkning och redovisning</i>	48
5.7.1	Problembeskrivning och gällande regler	48
5.7.2	Förslag	49
5.7.3	Effekter	49
5.8	<i>Val av anordnare och utbetalning till kommun</i>	50
5.8.1	Problembeskrivning och gällande regler	51
5.8.2	Förslag	51
5.8.3	Effekter	52
5.9	<i>Återbetalningsskyldighet</i>	53
5.9.1	Problembeskrivning och gällande regler	53
5.9.2	Förslag	54
5.10	<i>Dröjsmålsränta</i>	56
5.10.1	Problembeskrivning och gällande regler	56
5.10.2	Förslag	56
5.11	<i>Anordnarens uppgiftsskyldighet</i>	56
5.11.1	Problembeskrivning och gällande regler	57
5.11.2	Förslag	57
5.11.3	Effekter	57

6 Motiv till förslagen om ändringar i förordningen (1993:1091) om assistansersättning58

6.1	<i>Försäkringskassans möjlighet att meddela föreskrifter avseende kostnader som assistansersättningen får täcka</i>	58
6.1.1	Konsekvensändring	58
6.2	<i>Försäkringskassans möjlighet att meddela föreskrifter angående avräknings-, utbetalningsförfarande och uppgiftsskyldighet</i>	58
6.2.1	Konsekvensändring	58
6.3	<i>Begäran om utbetalning</i>	59
6.3.1	Gällande regler problembeskrivning	59
6.3.2	Förslag	59
6.3.3	Effekter	59
6.4	<i>Uppgifter för utbetalning</i>	59
6.4.1	Problembeskrivning och gällande regler	60
6.4.2	Förslag	60
6.4.3	Effekter	60

7	Frågor som kvarstår.....	61
7.1	<i>Förhöjd ersättning och eller differentierad ersättning</i>	<i>61</i>
7.2	<i>Barnkonsekvensanalys</i>	<i>64</i>
7.2.1	<i>Försäkringskassans möjlighet att utbyta information med Skatteverket.....</i>	<i>64</i>
7.3	<i>Olika krav i LSS och LASS.....</i>	<i>64</i>
7.4	<i>Andra faktorer som påverkar anordnarens förutsättningar att lämna assistans</i>	<i>65</i>
7.5	<i>Anställningsstöd och aktivitetsstöd</i>	<i>66</i>
7.6	<i>Förslagets genomförbarhet.....</i>	<i>67</i>
7.7	<i>Tänkbara alternativ till det av RFV lämnade förslaget.....</i>	<i>67</i>
	Bilaga 1 – Bakgrund.....	68
	Bilaga 2 – Kartläggning av nuvarande situation.....	71
	Bilaga 3 – Riksförsäkringsverkets nu gällande allmänna råd för bedömning av förhöjd ersättning.....	87
	Bilaga 4 – Uppdraget	89

Sammanfattning

Uppdraget

Regeringen har uppdragit åt Riksförsäkringsverket att se över möjligheterna att reglera vilka kostnader som skall ingå i den statliga assistansersättningen i syfte att förbättra kostnadskontrollen. Myndigheten skall också överväga att lämna förslag på att införa en gräns för hur stor del av assistansersättningen som får utgöras av kringkostnader. RFV skall analysera konsekvenserna av en eventuell reglering, såväl kvalitativa för den personliga assistansen som administrativa för försäkringskassorna och assistansanordnarna. Vidare skall förslagets ekonomiska konsekvenser analyseras och särredovisas för stat- och kommunsektor. RFV skall även föreslå hur kontrollen av kostnaderna skall gå till för att den ska bli så effektiv som möjligt samt överväga eventuella påföljder för assistansanordnare som använder assistansersättning för andra ändamål än avsedda.

RFV skall samråda med Socialstyrelsen, Svenska kommunförbundet, brukar- rörelsen och handikapprörelsen.

I den utsträckning förslaget kräver författningsändringar skall förslag på sådana lämnas.

Uppdraget skall redovisas senast den 1 december 2004.

Riksförsäkringsverket föreslår:

Riksförsäkringsverket föreslår att Försäkringskassan bemyndigas att reglera vilka kostnader som får ingå i den statliga assistansersättningen. Riksförsäkringsverket föreslår därmed att en detaljreglering av vilka kostnader som får ingå i den statliga assistansersättningen införs i föreskrifterna. Riksförsäkringsverket presenterar i denna rapport ett förslag till hur en sådan reglering och kontroll skulle kunna vara utformad. Förslaget bygger på att assistansanordnaren ska vara skyldig att redovisa faktiska lönekostnader mot utbetald ersättning. Anordnare av assistans görs genom förslaget skyldiga att för varje ersättningsberättigads räkning individuellt förvalta och redovisa hur ersättningen använts. Detta bygger på tanken att ersättningen tillhör den enskilde även efter Försäkringskassan betalat ut det månatliga beloppet till anordnaren. Ersättning som inte använts ändamålsenligt ska betalas tillbaka till För-

säkringskassan. På detta sätt kan ersättningen regleras och kostnadskontrollen förbättras.

Förslaget förväntas ha positiva effekter ur kvalitetssynpunkt. Den ersättningsberättigade kommer att kunna överblicka sin ersättning på ett helt annat sätt än tidigare. Detta i sig innebär en kvalitetsvinst och ett närmande till försäkringens målsättning om självbestämmande. Eftersom anordnaren ska återbetala lönekostnader som inte använts ökar benägenheten att låta de personliga assistenterna kompetensutveckla sig eftersom även detta räknas som en lönekostnad. Kompetensutveckling och utbildningsinsatser förväntas leda till bättre kvalitet i utförandet av personlig assistans.

En ökad reglering och kontroll av ersättningen ökar också administrationen. De förslag som presenteras av Riksförsäkringsverket i denna rapport innebär en viss ökad administration för assistansanordnare och för Försäkringskassan. Eftersom redovisningen ska ske individuellt innebär det att anordnare som i dag inte redovisar eller bokför ersättningen individuellt måste bygga upp ett sådant system. Den administration och kostnad som en sådan förändring innebär får dock ses som en engångskostnad. Kravet på individuell redovisning av ersättning är i enlighet med intentionerna i lagstiftningen om den enskildes rätt att själv förfoga och bestämma över ersättningen. Individuell redovisning stämmer också väl överens med reglerna om förhöjt timbelopp, som redan i dag bygger på den enskildes redovisning av samtliga kostnader för personlig assistans.

Andra av Riksförsäkringsverket föreslagna regler innebär samtidigt en minskad administration. Exempel på föreslagna regeländringar som förväntas leda till en minskad administration är en förlängning av den tidsperiod för vilken ett beslut får beviljas. Denna tid föreslås förlängas från sex månader till ett år, vilket medför en halvering av antalet slutavräkningar.

Eftersom det i dagsläget inte finns någon kunskap om hur stor del av ersättningen som betalas ut men som inte används till kostnader för personlig assistans är det omöjligt att förutse hur stor del av ersättningen som kommer att återbetalas till Försäkringskassan. Det är troligt att förslaget leder till att anordnare, i större utsträckning än enligt gällande regler, betalar ut avtalsenliga löner till de personliga assistenterna. Om ersättning som i dag kan användas som en skattefri kontantersättning i stället går till konkurrenskraftiga löner, förväntas det bidra till statskassan genom intäkter för betald skatt och sociala avgifter. För kommunsektorn beräknas inga ökade kostnader utöver de administrativa. Förslaget innebär ingen extra uppgift för kommunerna mer än att den enskildes kostnader ska redovisas på ett annat sätt än vad gällande regler kräver i dag. Svenska kommunförbundet har vid flera tillfällen påpekat att

assistansersättningen inte räcker för att täcka de kostnader som enskilda har för den personliga assistansen. Förslaget innebär att det nu också kommer att vara möjligt för landets kommuner att presentera detta förhållande i siffror.

Förslaget innebär att ersättningen inte längre kommer att betalas ut till den ersättningsberättigade om inte denne själv anordnar sin assistans. Före utbetalning ska, som hittills, den ersättningsberättigade skriftligen begära vem ersättningen ska betalas ut till. Ersättning kan enligt förslaget bara betalas ut till en assistansanordnare.

I och med att anordnaren är betalningsmottagare kommer denne att omfattas av uppgiftsskyldighet. Anordnaren är skyldig att, för tillämpningen av lagen, lämna sådana uppgifter som erfordras. Uppgiftsskyldigheten sträcker sig vidare än att lämna uppgifter till Försäkringskassan. Den som är uppgiftsskyldig enligt föreslagen bestämmelse är också skyldig att genom räkenskaper, anteckningar eller på annat lämpligt sätt kunna visa underlag för att Försäkringskassan ska kunna fullfölja kontroll av uppgiftsskyldigheten. Detta föreslås regleras i föreskrifterna. Rapporten tar även upp frågan om att informationsutbyte med Skatteverket i fråga om kontrolluppgifter kan vara nödvändig för att Försäkringskassan ska kunna fullfölja den föreslagna kontrollskyldigheten.

I fråga om påföljder föreslås i stället att sådan anordnare som inte inkommer med redovisning till Försäkringskassan att bli återbetalningsskyldig för den del av beloppet som denne inte visar har använts för avsett ändamål. Detta innebär att anordnaren också görs återbetalningsskyldig om denne har utfört assistans i situationer som enligt lagen inte räknas som lämnad assistans. Ett exempel på en sådan situation är då ersättningen använts för att köpa tjänst hos ett bemanningsföretag. Assistansanordnare skall också betala dröjsmålsränta på det återbetalningspliktiga beloppet om det inte betalas tillbaka i rätt tid. I förslaget finns också situationer då Försäkringskassan skall bryta eller hålla inne med ett skäligt belopp till en anordnare om denne på olika sätt underlåter att fullgöra sina skyldigheter som anordnare av personlig assistans.

1 Diskussion

1.1 Svar på regeringens frågor

Regeringen har uppdragit åt Riksförsäkringsverket att se över möjligheterna att reglera vilka kostnader som skall ingå i den statliga assistansersättningen i syfte att förbättra kostnadskontrollen.

Riksförsäkringsverket föreslår att en detaljreglering av vilka kostnader som får ingå i den statliga assistansersättningen införs i föreskrifterna. Detta föreslås ske genom ett bemyndigande från riksdag och regering. Riksförsäkringsverket presenterar i denna rapport ett förslag till hur en sådan reglering och kontroll skulle kunna vara utformad. Förslaget bygger på att assistansanordnaren ska vara skyldig att redovisa faktiska lönekostnader mot utbetald ersättning. Detta bygger på tanken att ersättningen tillhör den enskilde även efter det att Försäkringskassan betalat ut det månatliga beloppet till anordnaren. Anordnare av assistans görs genom förslaget skyldiga att för varje ersättningsberättigads räkning individuellt förvalta och redovisa hur ersättningen använts. Ersättning som inte använts ändamålsenligt ska betalas tillbaka till Försäkringskassan. På detta sätt kan kostnadskontrollen förbättras.

Regeringen har uppdragit åt Riksförsäkringsverket att överväga att lämna förslag på att införa en gräns för hur stor del av assistansersättningen som får utgöras av kringkostnader.

Riksförsäkringsverket föreslår, genom ett principiellt exempel, att den del av ersättningen som avser lönekostnader och andra anställningsförmåner regleras i en föreskrift. I rapporten presenterar Riksförsäkringsverket ett förslag med Riksförsäkringsverkets allmänna råd om bedömning av rätt till förhöjd ersättning. I det förslag som presenteras föreslås 87 procent av ersättningen vara reglerad. Denna del ska vara redovisnings- och återbetalningspliktig. Resterande 13 procent ska täcka kursavgifter vid kompetensutveckling samt kostnader för administration och assistansomkostnader. Det är viktigt att betona att vad som presenteras i denna rapport är en grov skiss för hur en detaljreglering skulle kunna vara utformad.

Regeringen har uppdragit åt Riksförsäkringsverket att analysera konsekvenserna av en eventuell reglering, såväl kvalitativa för den personliga assistansen som administrativa för försäkringskassorna och assistansanordnarna.

Förslaget förväntas ha positiva effekter ur kvalitetssynpunkt. Den ersättningsberättigade kommer att kunna överblicka sin ersättning på ett helt annat sätt än tidigare. Detta i sig innebär en kvalitetsvinst och ett närmande till försäkringens målsättning om självbestämmande. Eftersom anordnaren ska återbetala lön som inte använts ökar benägenheten att de personliga assistenterna ges kompetensutveckling eftersom även detta räknas som en lönekostnad. Kompetensutveckling och utbildningsinsatser förväntas leda till bättre kvalitet i utförandet av personlig assistans.

En ökad reglering och kontroll av ersättningen ökar också administrationen. De förslag som presenteras av Riksförsäkringsverket i denna rapport innebär en viss ökad administration för assistansanordnare och för Försäkringskassan. Eftersom redovisningen ska ske per individ innebär det att anordnare som i dag inte redovisar eller bokför ersättningen individuellt måste bygga upp ett sådant system. Den administration och kostnad som en sådan förändring innebär får dock ses som en engångskostnad. Kravet på individuell redovisning av ersättning är i enlighet med intentionerna i lagstiftningen om den enskildes rätt att själv förfoga och bestämma över ersättningen. Individuell redovisning stämmer också väl överens med reglerna om förhöjt timbelopp, som redan i dag bygger på den enskildes redovisning av samtliga kostnader för personlig assistans.

Samtidigt innebär andra av Riksförsäkringsverket föreslagna regler en minskad administration. Exempel på föreslagna regeländringar som förväntas leda till en minskad administration är en förlängning av den längsta tidsperiod för vilken ett beslut skall beviljas. Denna tid föreslås förlängas från sex månader till ett år, vilket medför en halvering av antalet slutavräkningar.

Riksförsäkringsverket skall analysera och särredovisa förslagets ekonomiska konsekvenser för stat- och kommunsektor.

Eftersom det i dagsläget inte finns någon kunskap om hur stor del av ersättningen som betalas ut men som inte används till kostnader för personlig assistans är det omöjligt att förutse hur stor del av ersättningen som kommer att återbetalas till Försäkringskassan. Det är troligt att förslaget leder till att anordnare, i större utsträckning än enligt gällande regler, betalar ut avtalsenliga löner till de personliga assistenterna. Om ersättning som i dag kan användas som en skattefri kontantersättning i stället går till konkurrenskraftiga löner, förväntas det bidra till statskassan genom intäkter för betald skatt och sociala avgifter.

En förutsättning för att kunna beviljas förhöjt timbelopp är att samtliga kostnader kan redovisas till Försäkringskassan. Detta har för många ersättnings-

berättigade inte varit möjligt eftersom anordnaren inte redovisat kostnaderna för den enskildes personliga assistans. Därför är det tänkbart att antalet ansökningar om förhöjt timbelopp kommer att öka. Riksförsäkringsverket föreslår därför att reglerna för förhöjt timbelopp ses över i samband med att förslagen i denna rapport implementeras. Riksförsäkringsverket anser att det är fullt möjligt att genomföra föreslagna regler och att under tiden utreda frågan om förhöjt timbelopp.

För kommunsektorn beräknas inga ökade kostnader utöver de administrativa. Förslaget innebär ingen extra uppgift för kommunerna mer än att den enskildes kostnader ska redovisas på ett annat sätt än vad gällande regler kräver i dag. Svenska kommunförbundet har vid flera tillfällen påpekat att assistansersättningen inte räcker för att täcka de kostnader som enskilda har för den personliga assistansen. Förslaget innebär att det nu också kommer att vara möjligt för landets kommuner att presentera detta förhållande i siffror.

Riksförsäkringsverket skall också föreslå hur kontrollen av kostnaderna skall gå till för att den ska bli så effektiv som möjligt samt överväga eventuella påföljder för assistansanordnare som använder assistansersättning för andra ändamål än avsedda.

Förslaget innebär att ersättningen inte längre kommer att betalas ut till den ersättningsberättigade, förutom i de fall då denne själv är arbetsgivare åt assistenterna. Före utbetalning kan den ersättningsberättigade, som hittills, begära att utbetalningen ska gå till någon annan. Detta görs skriftligen till Försäkringskassan. Ersättning kan enligt förslaget bara betalas ut till en assistansanordnare.

Alla anordnare skall vara registrerade som arbetsgivare för att kunna betala de skatter och sociala avgifter som ankommer en arbetsgivare. I det fall assistansanordnaren bedriver näringsverksamhet kommer denne även att vara innehavare av F-skattsedel. Även denna skall uppvisas till Försäkringskassan innan utbetalning av ersättning. För det fall den ersättningsberättigade själv önskar anordna sin assistans gäller samma regler som för andra anordnartyper. Innan utbetalning gör Försäkringskassan också en prövning av anordnaren så att denne inte är försatt i konkurs, tidigare underlåtit sig att betala tillbaka ersättning eller liknade. När denna kontroll gjorts betalar Försäkringskassan ut ersättningen. Detta innebär att oavsett om det är fråga om en kommun, egen anordnare, företag eller brukarkooperativ så omfattas alla av samma formkrav.

Om assistansanordnaren väljer att i sin tur köpa en tjänst hos ett bemanningsföretag eller på annat sätt köpa tjänst för att utföra assistansen kommer För-

säkringskassan att ställa ett återkrav på beloppet. Det är rimligt att uppdragsgivaren, i detta fall den ersättningsberättigade, ska kunna utkräva ansvar av sin anordnare. För att detta ska vara möjligt ska det inte finnas flera led av underleverantörer. Då blir det otydligt vem som egentligen har ansvaret för att lämna den personliga assistansen. Ersättning som betalas till annan för att utföra den personliga assistansen räknas inte som lämnad assistans. På liknade sätt måste Försäkringskassan vara säker på att redovisnings- och återbetalningskravet riktas till rätt anordnare av personlig assistans.

I och med att anordnaren är betalningsmottagare kommer han att omfattas av uppgiftsskyldighet. Anordnaren är skyldig att för tillämpningen av lagen lämna sådana uppgifter som erfordras. Uppgiftsskyldigheten sträcker sig vidare än att lämna uppgifter till Försäkringskassan. Den som är uppgiftsskyldig enligt föreslagen bestämmelse är också skyldig att genom räkenskaper, anteckningar eller på annat lämpligt sätt kunna visa underlag för att Försäkringskassan skall kunna fullfölja kontroll av uppgiftsskyldigheten. Rapporten tar även upp frågan om att informationsutbyte med Skatteverket av kontrolluppgifter kan vara nödvändig för att Försäkringskassan skall kunna fullfölja sin kontrollskyldighet.

I fråga om påföljder föreslås sådan anordnare som inte inkommer med redovisning till Försäkringskassan att bli återbetalningsskyldig för den del av beloppet som denne inte kan visa har använts för avsett ändamål. Detta innebär att anordnaren också görs återbetalningsskyldig om denne har utfört assistans i situationer som enligt lagen inte räknas som lämnad assistans. Ett exempel på en sådan situation är då ersättningen använts för att köpa tjänst hos ett bemanningsföretag. Assistansanordnare skall också betala dröjsmålsränta på det återbetalningspliktiga beloppet om det inte betalas tillbaka i rätt tid. I förslaget finns också situationer då Försäkringskassan skall bryta utbetalningen till en anordnare, eller hålla inne med ett skäligt belopp, om denne på olika sätt underlåter att fullgöra sina skyldigheter som anordnare av personlig assistans.

Riksförsäkringsverket lämnar i denna rapport förslag till författningsändringar där så fordras.

1.2 Ett förslag för samtliga anordnare och ersättningsberättigade

Riksförsäkringsverkets förslag går ut på att låta ersättningen vara individuell även i utförandefasen. Det innebär konkret att anordnaren görs redovisnings- och återbetalningsskyldig per individ för en del av ersättningen.

Riksförsäkringsverket anser att förslaget ska ses i sin helhet och gälla samtliga anordnare och samtliga ersättningsberättigade – utan undantag.

Bakgrunden till uppdraget är att ersättningen inte används ändamålsenligt. Detta har kommit att innebära en snedvridning av villkoren för konkurrens mellan olika assistansanordnare. Assistansersättningen har dessutom, under senare år, präglats av en mycket kraftig kostnadsökning. Det är även av denna anledning av särskild vikt att assistansersättningen används ändamålsenligt. Regeringen har i sitt uppdrag förtydligat att det således finns ett behov av ändringar och förtydliganden i reglerna, utan att kvaliteten för den personliga assistansen försämras.

Det förslag som Riksförsäkringsverket nu lämnar till regeringen bygger på tanken att svensk socialförsäkring är individbaserad för alla¹. Förslaget bygger också på handikappolitikens målsättningar om bland annat jämlikhet i levnadsvillkor, möjlighet till deltagande i samhällslivet samt assistansersättningens ledord, nämligen rätt att själv förfoga och bestämma över ersättningen. Riksförsäkringsverkets förslag utgår också från tanken om en generell välfärd som omfattar alla på samma sätt.

Att ha dessa principer som ledord för även med sig den naturliga konsekvensen är att samma villkor måste gälla samtliga, anordnare som ersättningsberättigade, på ett likartat sätt.

Skälen till varför förslaget ska gälla alla kan dels förklaras med utgångspunkt i den enskildes rättigheter och utifrån ett konkurrensperspektiv.

Argument som utifrån konkurrenssynpunkt, talar emot att låta anordnare eller enskilda undantas från föreslagna regler:

- Om ett undantag innebär vinstfördelar för en viss typ av anordnare kommer denna typ av anordnare att öka till antalet medan utbudet av andra associationsformer, som inte omfattas av samma privilegium, kommer att minska. Att inte omfattas av redovisnings- och återbetalningsskyldighet är en fördel som innebär ett utökat vinstutrymme.
- Att inte låta alla omfattas av samma redovisnings- och återbetalningskrav öppnar upp för att ersättningen, även fortsättningsvis, kommer att kunna användas för andra kostnader än sådana som är kopplade till den personliga assistansen. Olika förutsättningar att skapa vinstutrymme har redan i

¹ Enda undantaget är föräldraförsäkringen.

dag en snedvridande inverkan på utbudet av assistansanordnare. Enligt gällande regler är det så kallade ”trivselpengar” eller en ”skattefri kon-tantersättning” som tenderar att snedvrider konkurrensen och slå ut seriösa anordnare från marknaden. Undantas någon anordnare, personkrets eller liknande från föreslagna regler befarar Riksförsäkringsverket att problem, liknande de som finns i dag, snart kommer att vara vardag igen.

Argument som utifrån den enskildes rättigheter talar emot att låta anordnare eller enskilda undantas från föreslagna regler:

- Ersättningen ska användas ändamålsenligt oavsett val av assistansanordnare. Enligt Riksförsäkringsverkets mening finns det ingen princip som stödjer tanken att ersättningen kan göras individuell för vissa men inte för andra.
- Avsaknaden av kontroll, regler, överblick och ordentliga avtal mellan ersättningsberättigade och anordnare har kommit att leda till att den ersättningsberättigade haft svårt att byta anordnare. En individualisering av ersättningen, även i utförandefasen, skulle innebära ökad insyn och därmed ökade förutsättningar för enskildas möjlighet till byte av anordnare. Enligt Riksförsäkringsverkets mening ingår även möjligheten till byte av anordnare i det som assistansersättningen betecknar som valfrihet. Ett undantag från reglerna skulle innebära att vissa enskilda skulle få det lättare att byta anordnare medan andra fortfarande, som i dag, skulle vara tvungna att fortsätta driva tvister i civilrättsliga mål.
- Reglerna om förhöjt timbelopp bygger på att den enskilde kan redovisa samtliga kostnader som den haft för sin personliga assistans. Undantag från de av Riksförsäkringsverket föreslagna reglerna innebär att ett visst val av assistansanordnare också kommer att innebära att den enskilde i praktisk mening avsäger sig rätten att ansöka om förhöjt timbelopp.

Riksförsäkringsverket anser, mot bakgrund av det ovan sagda, att förslaget ska ses i sin helhet.

Assistansersättningen har under senare år dessutom präglats av en mycket kraftig kostnadsökning. Det är även av denna anledning av särskild vikt att assistansersättningen används ändamålsenligt.

1.3 Remissinstanserna

Arbetsgruppen som haft till uppgift att lösa regeringsuppdraget har haft en referensgrupp knuten till arbetet. Referensgruppen har fungerat som remissinstans och därför har de som medverkat haft en rådgivande funktion.

Remissinstanserna har varit nio till antalet². Sammantaget har tre möten hållits med referensgruppen. I det följande redogörs för det huvudsakliga innehållet i remissinstansernas synpunkter.

Samtliga, tillfrågade remissinstanser har yttrat sig. Sju av remissinstanserna stödjer förslaget i sin helhet. Samtliga instanser anser att tiden för uppdraget varit för kort och att det inneburit svårigheter i form av liten möjlighet att avsätta resurser. Vårdföretagarna, KFO, HSO, STIL och JAG vill unisont framföra att den knappa tiden är ett problem för uppdrag av sådan vikt som detta och att det riskerar arbetets kvalitet. IfA, HSO, SRF och Kommunalarbetarförbundet vill enstämmigt framföra att den knappa tiden måste ses mot bakgrund av att frågan är brådskande och angelägen för hela försäkringsfortlevnad och trovärdighet.

Socialstyrelsen

Stödjer förslaget i sin helhet.

IFA

Stödjer förslaget i sin helhet. Vill poängtera vikten av att denna fråga löses snabbt för att värna om reformen och stävja den felaktiga användningen av statliga medel.

HSO

Rätten till personlig assistans enligt LSS och de motiv som ligger bakom lagen har mycket stor betydelse för många av våra medlemmar. Reformens fortlevnad får inte bli ifrågasatt. För handikappörelsen är det viktigt att ersättningen används ändamålsenligt och i enlighet med lagens intentioner.

Grunden är att det är den enskildes pengar för assistans och att den enskilde ska kunna bestämma hur pengarna kan användas för det ändamålet.

Med dagens konstruktion är vägen till valfrihet och oberoende lång. Bristen på reglering, kontroll och ordentliga avtal mellan ersättningsberättigade och

² Socialstyrelsen (SoS) har varit den enda representerade myndigheten. De intresseorganisationer som ingått i referensgruppen har varit Svenska kommunförbundet (SKF), Intressegruppen för assistansberättigade (IfA), Jämlikhet, Assistans och Gemenskap (JAG), Stockholmskooperativet för Independent Living (STIL), Handikapporganisationernas Samarbetsorgan (HSO), Synskadades riksförbundet (SRF), Kommunalarbetarförbundet, Föreningen Vårdföretagarna, Kooperationens förhandlingsorganisation (KFO).

anordnare utnyttjas i dag av många olika anordnare. Möjligheten att flytta ersättning mellan olika ersättningsberättigade, att t.ex. låta assistansersättningen för samtliga assistansbrukare användas kollektivt, kombinerat med att många anordnare saknar redovisningsmöjlighet, medför att den enskilde inte ges eller saknar möjlighet till insyn. Hanteringen är rättsosäker. I dag avstår många anordnare från att vid behov söka förhöjd ersättning. Andra brukares ersättning används för utfyllnad samtidigt som de kan bli föremål för restriktiv handläggning. Båda gruppernas faktiska behov döljs.

Konsekvensen blir att den enskilde fråntas möjligheten till självbestämmande. HSO befarar att många enskilda med LASS i dag hindras från att bestämma över sin livssituation, hindras leva ett självvalt och oberoende liv. HSO tillstyrker RFV:s förslag som ger den enskilde viss valfrihet samtidigt som utrymmet för missbruk minskas. Det är bra att den enskilde ges viss möjlighet att periodisera utgifter och kostnader. Förslagets konsekvenser behöver ytterligare belysas.

SRF

Stödjer förslaget i sin helhet men vill påpeka att det är viktigt att se förslaget i sin helhet och vill hänvisa till hur viktigt det är att materialet kommer Assi-stanskommittén till handa.

Kommunalarbetarförbundet

Stödjer förslaget i sin helhet. Kommunal anser att den individuella redovisning som framförs i förslaget stödjer intentionerna i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade där individens självbestämmande sätts i fokus.

JAG och STIL

Stödjer förslaget delvis. De båda kooperativen har förståelse för nödvändigheten av att öka kontrollen av assistansersättningen samt minska risken att ersättningen används till annat än assistans. De anser att det i stället för förslaget bör införas en möjlighet för gemensam redovisning av assistansen för icke vinstdrivande organisationer. En gemensam redovisning bör inte innebära någon ökad administration för Försäkringskassan. JAG vill även påpeka att lösningen med kontroll av endast en viss andel av ersättningen kan ge fortsatt möjlighet för vinster och skatteundandragande. Detta rör främst de som väljer att anordna sin egen assistans då egna arbetsgivare har större möjlighet att spara på sina administrations- och assistansomkostnader.

Svenska kommunförbundet

Svenska kommunförbundet tillstyrker inte förslaget då det är en detaljreglering. Riksförsäkringsverket borde i stället ha övervägt tillståndsgivning eller tillsyn som en möjlig reglering av kostnader. Vidare menar kommunförbundet att förslaget i sig är kostnadsdrivande ur administrativ synvinkel för kommuner på grund av att personal och resurser inte kan samutnyttjas.

Vårdföretagarna

Vårdföretagarna tillstyrker inte förslaget. Vårdföretagarna menar att Riksförsäkringsverket inte har tittat på alternativa lösningar i tillräcklig omfattning och därför inte kan stödja förslaget. Vårdföretagarna har förståelse för nödvändigheten av att öka kontrollen av assistansersättningen. De framhåller dock att även om Riksförsäkringsverket skulle ha lämnat flera förslag och det skulle visa sig att ett system med individuell redovisning var den bästa lösningen i jämförelse med andra alternativ, skulle Vårdföretagarna ändå inte kunna tillstyrka Riksförsäkringsverkets förslag. Detta på grund av kravet på individuell redovisning.

KFO

KFO vill varken stödja eller avslå förslaget. Det är för KFO en självklarhet att kontrollen av assistansersättningen bör öka för att minimera riskerna att ersättningen används till oskäligen vinster och till annat än till personlig assistans. KFO menar att denna effekt också uppnås om kontrollen, av hur många procent som av ersättningen används till löner, utbildning och andra skäligen kostnader, sker på kollektiv nivå hos arbetsgivaren.

1.4 Riksförsäkringsverkets bemötande av remissynpunkterna

1.4.1 Kollektiv eller individuell redovisning

Riksförsäkringsverket har med anledning av referensgruppens synpunkter, utifrån principiella resonemang, översiktligt analyserat vilka eventuella fördelar eller möjligheter en kollektiv redovisning skulle kunna innebära.

Frågan gäller alltså hur ett system där enskilda försäkrades ersättning hanteras kollektivt skulle kunna vara utformat i praktiken.

I analysen har Riksförsäkringsverket utgått från två moment som oavsett redovisningssystem måste finnas med, nämligen redovisning av lämnad assistans och redovisning av kostnader. Självklart måste även en sådan analys

utgå från de handikappolitiska målsättningarna, assistansens ledord om valmöjlighet och självbestämmande, en individbaserad socialförsäkring med mera. Även frågeställningarna i regeringsuppdraget och det övergripande syftet att komma tillrätta med missbruket av försäkringen måste tjäna som bakgrund.

Assistansersättningen erbjuder valmöjlighet i och med att en ersättning utbetalas till den enskilde för att denne självständigt ska kunna förfoga över sin assistans. Valmöjligheten och självständigheten skapas genom att personen, som är i behov av assistans, görs ekonomiskt oberoende i fråga att själv förfoga över ersättningen.

Riksförsäkringsverket anser att om ersättningen hanteras kollektivt i företaget, kooperativet, eller hos kommunen degraderas detta ekonomiska oberoende som är till för att erbjuda möjlighet till självständighet, jämlikhet i levnadsvillkor och delaktighet i samhället. Dessutom har den kollektiva hanteringen av ersättningen redan i dag visat att enskilda får det svårt att byta anordnare.

Hittills har den ersättningsberättigade varit skyldig att för Försäkringskassan redovisa om assistans lämnas eller inte. Detta görs genom ett avräkningssystem som innebär att antalet utförda assistanstimmar avräknas mot antalet timmar för vilka assistansersättning betalats ut. Regeringsuppdraget handlar om att se över möjligheten att reglera de kostnader som kan tänkas inrymmas i den personliga assistansen. Det innebär att inte bara timmar utan även kostnaderna måste kunna viktas mot utbetalt belopp. För att kunna byta anordnare måste den enskilde således kunna kräva ett saldo av anordnaren. Den ersättningsberättigade måste ha rätt att veta hur många timmar assistans och hur stor del av det utbetalda beloppet som återstår och som han eller hon kan ta med sig till nästa anordnare. Så länge assistansanordnaren hanterar den enskildes ersättning som en kollektiv egendom kommer anordnaren inte att kunna lämna ett sådant saldo. Det finns helt enkelt ingen individuell bokföring eller redovisning på företaget, kooperativet, kommunen.

Riksförsäkringsverket anser mot denna bakgrund att en kollektiv redovisning av ersättningen förhindrar den ersättningsberättigades möjligheter själv välja och byta assistansanordnare.

Riksförsäkringsverket ser ingen anledning till varför den ersättningsberättigade skulle föredra att fördela sina kostnader för den personliga assistansen med andra ersättningsberättigade framför att ansöka om rätt till förhöjd ersättning.

Riksförsäkringsverket menar att en kollektiv redovisning är mer diffus och otydlig att administrera ur kontrollsynpunkt.

1.4.2 Alternativa förslag

Remissinstanserna har påtalat att tiden varit knapp för att Riksförsäkringsverket ska kunna utreda alternativa förslag. Vid ett par tillfällen har, utöver den kollektiva redovisningen som diskuterats ovan, par remissinstanser även föreslagit att de delar av ersättningen som inte används ändamålsenligt ska göras skattepliktiga.

Riksförsäkringsverket anser att beskattning av överblivna medel inte rättfärdigar en felaktig användning av ersättningen.

1.4.3 Befarade oskäligen vinster och fortsatt skatteundandragande i RFV:s förslag

Riksförsäkringsverket anser att de assistanskostnader som ska vara redovisnings- och återbetalningspliktiga bör regleras i en föreskrift. Riksförsäkringsverkets förslag att detaljreglera och kontrollera 87 procent av ersättningen är därför endast ett principiellt resonemang. Den del av ersättningen som inte redovisas till Försäkringskassan kan fortfarande tas ut i vinst, användas för administrationskostnader, kursavgifter eller assistansomkostnader. För dessa olika typer av kostnader finns redan i dag regler som förtydligar i vilka sammanhang skatt ska betalas. Skulle det visa sig att denna del av ersättningen fortfarande missbrukas alternativt medför att många seriösa företag inte kan överleva finns alltid möjlighet att justera reglerna.

1.4.4 Tillståndsgivande och tillsyn av verksamheten

Synpunkten om att ett särskilt tillståndsgivande eller effektiv tillsyn skulle vara att föredra framför en reglering och kontroll av ersättningen har framförts. Bakgrunden till regeringsuppdraget är att ersättningen i dag inte används ändamålsenligt. Riksförsäkringsverket har fått uppdraget att överväga möjligheterna att reglera vilka kostnader som ska ingå i den statliga assistansersättningen. Tillsynsfrågan handlar om kvalitet i utförandet av personlig assistans. Den parlamentariska utredning som nyligen tillsatts³ har fått uppdraget att senast den 31 augusti 2005 redovisa den del av uppdraget som

³ Översyn av personlig assistans för vissa personer med funktionshinder.

avser lämpliga former för tillsyn av enskilda verksamheter med personlig assistans.

En instans, ansvarig för tillsynen av utförandet kan aldrig garantera att ersättningen används ändamålsenligt och en ändamålsenlig användning av ersättningen kan aldrig garantera en god kvalitet. Tillsyn och kostnadsredovisning är två skilda problem. Riksförsäkringsverket anser därför, liksom regeringen, att båda uppdragen i allra högsta grad är befogade.

1.4.5 Administrativa kostnader

Flera remissinstanser menar att förslaget ökar försäkringens administrationskostnader. Riksförsäkringsverket medger att förslaget innebär en ökad administration för både anordnare och Försäkringskassa. Regeringsuppdraget handlar om att överväga en reglering och kontroll av assistansersättningen. En detaljreglering av en socialförsäkringsförmån samt identifiering av nödvändiga kontroller för att garantera regleringens efterlevnad är sannolikt omöjligt att föreslå utan en ökad administration.

Riksförsäkringsverket anser att assistansersättningens administrationskostnader bör sättas i relation till försäkringskostnaderna. De administrativa kostnaderna bör också ställas i relation till de negativa konsekvenserna av nuvarande system. Detta innebär att kostnaderna för en ökad administration ska ställas mot bakgrund av det nuvarande missbruket av försäkringen.

Under 2004 beräknas staten betala ut cirka 10,1 miljarder kronor i assistansersättning. Då ungefär 12 300 personer har rätt till assistansersättning beräknas staten under 2004 i genomsnitt betala ut drygt 800 000 kronor per person.⁴ Till detta tillkommer kommunernas utgifter. Kommunerna står för kostnaden för assistansersättning för de 20 första timmarna per vecka och person. Under 2003 var denna kostnad cirka 2,5 miljarder kronor.

Mot bakgrund av ersättningens storlek, som varje försäkrad har rätt till, mot bakgrund av den summa som varje assistansanordnare, i snitt, förfogar över för att tillgodose den enskildes behov och mot bakgrund av den felaktiga

⁴ Enligt RFV:s prognoser kommer kostnaderna för statlig assistans att uppgå till 10 144 miljoner kronor under 2004. Antalet personer som i juli 2004 mottog assistansersättning var 12 308 personer. Utbetald ersättning per person under 2004 blir då: $10\,144 / 12\,308 \text{ mkr} = 0,824 \text{ mkr} = 824\,000 \text{ kronor}$.

hanteringen av försäkringen anser Riksförsäkringsverket att en viss utökning av administrationen är befogad.

Riksförsäkringsverket vill i detta sammanhang påpeka att trots avsaknad av krav i regelverket tillämpar många anordnare redan i dag individuell redovisning. Det faktum att drygt 700 personer i dag har förhöjd ersättning tyder också på att individuell redovisning är praktiskt genomförbart.

1.4.6 Samutnyttjande av personal och resurser

I fråga om samutnyttjande av personal vill Riksförsäkringsverket uppmärksamma Regeringens proposition 1992/93:159, ”Stöd och service till vissa funktionshindrade” som anger att ”Den enskildes behov av stöd och hjälp skall kunna tillgodoses av ett begränsat antal personer – personliga assistenter. De är knutna till den enskilde funktionshindrade och inte till någon verksamhet.”⁵

I fråga om samutnyttjande av resurser, var god se resonemanget ovan under rubriken ”Kollektiv eller individuell redovisning”.

⁵ Prop. 1992/93:159, s. 174.

2 Utgångspunkter i arbetet

Syftet med assistansersättningen är att det offentliga ur allmänna medel ska ersätta kostnader som den enskilde har för personlig assistans. Assistansersättning betalas ut månadsvis av Försäkringskassan till den ersättningsberättigade eller annan enskild person/juridisk person/kommun om den enskilde skriftligen begärt detta. Ersättning kan också under vissa förutsättningar betalas ut direkt till en kommun. Assistansersättning betalas enligt gällande regler med ett bestämt timbelopp oavsett vilka assistanskostnader den enskilde personen faktiskt haft. Endast om den enskilde har rätt till förhöjt timbelopp skall samtliga kostnader redovisas till Försäkringskassan.

Det övergripande syftet med handikappreformen var att åstadkomma så jämlika villkor som möjligt mellan personer med omfattande funktionshinder och andra människor. Valfrihet och integritet är de vanligaste begreppen inom handikappolitiken. Den enskilde kan själv välja vem som ska utföra den personliga assistansen och vad ersättningen ska användas till. Den ersättningsberättigade kan också välja att själv vara anordnare för assistansen.

Under våren 2004 utgav Riksrevisionen (RIR) rapporten ”Personlig assistans till funktionshindrade” (RIR 2004:7). Rapporten pekade ut olika problemområden inom assistansersättningen. Ett problem som Riksrevisionen pekade ut var att den nuvarande konstruktionen av timbeloppet möjliggör för skatteundandragande. Detta förhållande leder i sin tur till snedvridande effekter på marknaden ur konkurrenshänseende. Utöver de snedvridande effekter som timbeloppets aktuella konstruktion har på marknaden finns även andra faktorer som kan innebära att olika typer av assistansanordnare också har olika förutsättningar att klara sitt uppdrag.

Assistansersättningen har under senare år dessutom präglats av en mycket kraftig kostnadsökning. Det är även av denna anledning av särskild vikt att assistansersättningen används ändamålsenligt. Det kan således finnas ett behov av ändringar och förtydliganden i reglerna, utan att kvalitén för den personliga assistansen försämras.

Riksförsäkringsverkets ambition i detta uppdrag är att lämna ett förslag som i så stor utsträckning som möjligt garanterar den enskildes rätt till valfrihet och oberoende. Med utgångspunkt i dessa grundläggande värderingar är det nödvändigt att komma till rätta med de problem som finns. Det är alltså också viktigt för hela reformens fortlevnad att ersättningen används ändamålsenligt och i enlighet med lagstiftarens intentioner. Det ligger i det allmännas intresse att administrationen av socialförsäkringen är enkel och effektiv. Ett förslag till ändring av regelverket måste därför också vara praktiskt genomförbart ur kontrollsynpunkt.

3 Problembeskrivning

Syftet med detta kapitel är att redogöra för och analysera timbeloppets effekter på assistansmarknaden enligt gällande regler. Första delen av kapitlet kartlägger vilka för- och nackdelar som finns med nuvarande system. Hänsyn har tagits till olika intressenters perspektiv. Det är viktigt att poängtera att vad som uppfattas som en fördel för en privat assistansanordnare av den anledningen samtidigt kan uppfattas som en nackdel för exempelvis en kommun eller det allmänna. Längre fram i kapitlet analyseras också faktorer som innebär att olika typer av assistansanordnare har olika förutsättningar att klara sitt uppdrag.

3.1 Fördelar och nackdelar

3.1.1 Fördelar

Dagens konstruktion av timbeloppet innebär en enkel administration för samtliga inblandade. Vare sig den enskilde, den privata anordnaren, brukarkooperativet eller kommunen har egentligen någon redovisnings- eller kontrollskyldighet. Eftersom förpliktelsen att redovisa assistanskostnaderna saknas finns inte heller något mandat för Försäkringskassan att följa upp ersättningsens användning.

Avsaknaden av redovisningskrav har också till följd att det är möjligt för den enskilde anordnaren att flytta ersättning mellan olika ersättningsberättigade personer. Vidare är det också möjligt att spara ersättning som blivit över mellan olika avräkningsperioder. På detta sätt kan den enskilde eller anordnaren periodisera utgifter och kostnader. En utlandsresa eller en dyr utbildning för de personliga assistenterna kan nämnas som exempel då denna företeelse kan komma i fråga.

Det nuvarande systemet lämnar utrymme för att den ersättningsberättigade ska kunna disponera ersättningen fritt. Oseriösa anordnare och vissa ersättningsberättigade har kunnat använda ersättningen till annat än personlig assistans. Detta har varit möjligt genom att exempelvis erbjuda låga löner eller på annat sätt hålla kostnaderna nere. För den enskilde kan detta innebära att avkall görs på utförandets kvalitet men i gengäld går det att behålla ersättning i form av inkomst/vinst för företaget/anordnaren/den enskilde eller den enskildes anhöriga. Det har också, vid olika tillfällen, kommit till Riksförsäkringsverkets kännedom att det förekommer att "vinsten" eller "inkomsten" används för att köpa hjälpmedel, bilar som kan handikappanpassas eller för

att lämna assistans på sjukhus även om Försäkringskassan bedömt detta vara sjukvårdshuvudmannens ansvar. Vid dessa situationer finansieras kostnader som egentligen är landstingets, den enskildes eller tillhör en annan del av socialförsäkringen. För Försäkringskassans del kan avsaknaden av krav på återbetalning av ”överskott” ses som en administrativ fördel.

Sett ur det allmännas intresse är nuvarande system fördelaktigt eftersom alla ersättningsberättigade får samma ersättning med möjlighet att ansöka om förhöjd ersättning. Med denna struktur är det även relativt förutsägbart att budgetera kostnaderna för assistansersättningen.

Sammanfattningsvis kan sägas att det nuvarande systemet är fördelaktigt på så sätt att det innebär lite administration för samtliga inblandade. Det är fördelaktigt för att det erbjuder den ersättningsberättigade/anordnaren (beroende på avtalet dem emellan) stora möjligheter fördela kostnaderna efter individuella behov. Vidare finns möjligheten för arbetsgivaren, arbetstagaren, den enskilde eller anhöriga att behålla/ta del av eventuell vinst/överskott.

3.1.2 Nackdelar

Nackdelarna med nuvarande systemet är i mångt och mycket spegelbilden av fördelarna. Anordnares, enskildas och anhörigas möjlighet att behålla ersättning som inte gått åt till kostnader som den enskilde haft för personlig assistans underminerar trovärdigheten för försäkringen. I förlängningen är det tänkbart att viljan hos allmänheten att finansiera assistansersättningen avtar.

Den nuvarande konstruktionen, som gör det möjligt att behålla ersättning som inte används för personlig assistans, skapar konkurrens på grunder som inte gagnar kvalitén i utförandet av den personliga assistansen. Vissa oseriösa företag inriktar in sig på att lämna assistans till ersättningsberättigade som har låga kostnader för sin assistans. Därmed är valfriheten att själv välja anordnare inte alltid lika självklar i verkligheten som i lagstiftarens intentioner. Detta förhållande innebär att samtidigt som vissa anordnare och enskilda får ett överskott av ersättning får andra inte ersättningen att räcka till. Enligt Kommunförbundet är det först och främst kommunerna som får anordna assistansen för ersättningsberättigade med höga kostnader. Varierande förutsättningar har en snedvridande inverkan på marknaden ur konkurrenshänseende.

Den enkla administrationen, som i dagsläget är en fördel för samtliga inblandade erbjuder Försäkringskassan och i vissa fall även den ersättningsberättigade knapp eller ingen inblick alls i hur den enskildes ersättning hanteras. Det är svårt för staten, det allmänna och den ersättningsberättigade (i vissa

fall) att verkligen gå i god för att ersättningen används ändamålsenligt. Såväl ersättningsberättigade som handläggare på Försäkringskassan och seriösa anordnare är djupt oroad över att ersättningen inte används ändamålsenligt.

Det händer också att avsaknaden av kontroll, överblick och ordentliga avtal mellan ersättningsberättigade och assistansanordnare, leder till att den ersättningsberättigade haft svårt att byta anordnare. Tvister kan i dessa fall uppstå angående vem ersättningen egentligen tillhör, vad som ska hända med ersättning som inte gått åt samt vem som ska ha sparad ersättning efter byte av anordnare.

Som tidigare påpekats är en annan följd av systemet att ge avkall på kvalitet och utbildning av assistenterna mot att i gengäld kunna tillskansa sig eller företaget en högre vinst. Detta är en negativ utveckling som vare sig gör det lättare att rekrytera personliga assistenter eller att höja de personliga assistenternas yrkesstatus. Ekonomiskt tillskott, eller överskott av assistansersättning kan i de fall överskottet beror på låga löne- och/eller utbildningskostnader försämra situationen för de personliga assistenterna. Assistenterna får en lägre inkomst, lägre pension, sämre möjligheter till kompetensutveckling och därmed också sämre möjlighet att konkurrera som individer på arbetsmarknaden.

Konkurrens som bygger på erbjudan av överblivna medel i stället för god kvalitet i utförandet av assistansen är inte bra.

Avslutningsvis kan sägas att de stora negativa effekterna av gällande system är en snedvriden konkurrens på assistansmarknaden, sämre kvalitet på utförandet av personlig assistans samt otillbörliga inkomster eller vinster. Risken för snedvriden konkurrens bottenar i detta sammanhang på att utbudet av anordnare tenderar att bli ett fåtal stora assistansanordnare som kan växa på grund av att ersättningen inte används ändamålsenligt. Det kan ske genom att erbjuda så kallade trivselpengar till den ersättningsberättigade för att locka till sig kunder från andra anordnare. Trivselpengar innebär att skattepliktiga löner och andra anställningsförmåner hålls nere till fördel för utbetalning av kontanta medel som inte nödvändigtvis används ändamålsenligt.

Seriösa anordnare som betalar ut bra löner, lägger kostnader på att utbilda sin personal, betalar ut tjänstepensioner och som använder ersättningen ändamålsenligt riskerar att slås ut från marknaden. Grunderna eller anledningarna till denna utslagning är vare sig skäligen, berättigade eller önskvärda. En sådan utslagning begränsar antalet seriösa assistansanordnare på marknaden för personlig assistans. Därmed minskar den enskildes möjlighet att välja anordnare enligt nu gällande regler. Ur det allmännas synpunkt är den stora negati-

va effekten ett förlorat förtroende för försäkringen. I förlängningen riskeras allmänhetens vilja att finansiera assistansersättningen.

Den enskilde har i dag en dålig inblick i hur ersättningen hanteras efter det att assistansersättning utbetalats av Försäkringskassan.

4 Författningsförslag

4.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:389) om assistansersättning

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1993:389) om assistansersättning *dels att* 6, 10, 12 och 16 §§ ska ha följande lydelse, *dels att* det skall införas två nya paragrafer i lagen, 16 a och 18 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §⁶

Assistansersättning skall beviljas för ett visst antal timmar per vecka, månad eller längre tid, dock längst *sex månader*, då den enskilde har behov av personlig assistans för sin dagliga livsföring (beviljade assistanstimmar).

Assistansersättning skall beviljas för ett visst antal timmar per vecka, månad eller längre tid, dock längst *ett år*, då den enskilde har behov av personlig assistans för sin dagliga livsföring (beviljade assistanstimmar).

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar ytterligare föreskrifter om beräkning av assistansersättningen.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar ytterligare föreskrifter om beräkning av assistansersättningen och om vilka kostnader som assistansersättningen får täcka.

10 §

Assistansersättning betalas ut till en assistansanordnare. En assistansanordnare kan vara den ersättningsberättigade om denne själv anordnar sin assistans, en annan fysisk person, en juridisk person eller en kommun.

⁶ Senaste lydelse 1996:535.

Assistansersättning utbetalas månadsvis med visst belopp för det antal beviljade assistanstimmar som assistans lämnats. Assistansersättning utges med det belopp per timme som regeringen fastställer för varje år.

Om det föreligger särskilda skäl kan försäkringskassan, efter ansökan, besluta att en ersättningsberättigad skall få ersättning med ett högre belopp än det som regeringen fastställt. Detta belopp får dock inte överstiga det fastställda beloppet med mer än tolv procent.

Som kostnad för personlig assistans anses inte i något fall ersättning som den enskilde själv lämnar

1. till någon som han lever i hushållsgemenskap med,

2. till en personlig assistent för arbete som utförs på arbetstid som överstiger den tid som anges i 2–4 §§ lagen (1979:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete.

Utbetalning av assistansersättning för en viss månad får grundas på ett beräknat antal assistanstimmar för den månaden. Avräkning för större avvikelser skall då ske senast andra månaden efter den då den preliminära utbetalningen skett. Slutavräkning skall ske senast två månader efter utgången av varje tidsperiod för vilken assistansersättning beviljats.

Som kostnad för personlig assistans anses inte i något fall ersättning som *assistansanordnaren* lämnar

1. *till annan än egen anställd personal för utförande av den personliga assistansen*

Utbetalning av assistansersättning för en viss månad får grundas på ett beräknat antal assistanstimmar *och det för den ersättningsberättigade fastställda timbeloppet. Avräkning för större avvikelser avseende lämnad assistans i förhållande till beviljat antal timmar skall ske senast andra månaden efter den månad då den preliminära utbetalningen skett. Slutavräkning skall ske när rätten till ersättning upphör, vid byte av assistansanordnare eller senast per den 31 december. Redovisning av lämnad assistans och ersättning som använts för kostnader som den enskilde haft för personlig assistans skall ske vid samma tidpunkt som slutavräkning.*

12 §

Om en ersättningsberättigad till följd av ålderdomssvaghet, sjuklighet, långvarigt missbruk av beroendeframkallande medel eller någon annan liknande orsak är ur stånd att själv ta hand om assistansersättningen, får försäkringskassan besluta att ersättningen skall betalas ut till en kommunal myndighet eller till någon annan person för att användas till kostnader för personlig assistans till den ersättningsberättigade.

Försäkringskassan skall besluta att ersättningen skall betalas ut till någon annan anordnare av personlig assistans som den ersättningsberättigade begär om en assistansanordnare

1. underlåter att till Försäkringskassan återbetala ersättning för vilken återbetalningsskyldighet föreligger,

2. underlåter att till Försäkringskassan lämna uppgifter som denne är skyldig att lämna enligt 18 och 18 a §§,

3. lämnar oriktiga uppgifter eller på annat sätt förorsakar att ersättning lämnas felaktigt eller med för högt belopp,

4. är i konkurs eller likvidation, satt under tvångsförvaltning eller är föremål för ackord,

5. tills vidare har inställt sina betalningar, är underkastad näringsförbud, är föremål för ansökan om konkurs, tvångslikvidation, tvångsförvaltning, ackord eller annat förfarande eller

6. är dömd för brott avseende yrkesutövningen enligt lagakraftvunnen dom eller inte har fullgjort sina åligganden avseende socialförsäkringsavgifter eller skatt.

Om den ersättningsberättigade inte gör en sådan begäran eller om det annars finns skäl till det får Försäkringskassan besluta att ersättningen skall betalas till en kommun.

16 §

Försäkringskassan skall besluta om återbetalning av assistansersättning, om den som erhållit ersättning eller hans ställföreträdare genom att lämna oriktiga uppgifter eller genom att underlåta att fullgöra en uppgifts- eller anmälnings-skyldighet eller på annat sätt har förorsakat att ersättning har lämnats felaktigt eller med för högt belopp. Detsamma gäller om ersättning i annat fall har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och den som erhållit ersättning eller hans ställföreträdare skäligen borde ha insett detta. Om det finns särskilda skäl får försäkringskassan efterge kravet på återbetalning helt eller delvis.

Vid en senare utbetalning till någon som skall betala tillbaka ersättning enligt första stycket får försäkringskassan hålla inne ett skäligt belopp i avräkning på vad som har lämnats för mycket. Lag 1996:535.

Försäkringskassan skall besluta om återbetalning av assistansersättning, om den *ersättningsberättigade*, hans *eller hennes* ställföreträdare *eller en assistansanordnare* genom att lämna oriktiga uppgifter eller genom att underlåta att fullgöra en uppgifts- eller anmälnings-skyldighet eller på annat sätt har förorsakat att ersättning har lämnats felaktigt eller med för högt belopp. Detsamma gäller om ersättning i annat fall har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och den *ersättningsberättigade*, hans *eller hennes* ställföreträdare *eller assistansanordnaren* skäligen borde ha insett detta.

Försäkringskassan skall även besluta om återbetalning av den del av assistansersättningen som assistansanordnaren inte kan visa har använts till avsett ändamål.

Om det finns särskilda skäl får Försäkringskassan efterge kravet på återbetalning helt eller delvis för den ersättningsberättigade .

Vid en senare utbetalning till någon som skall betala tillbaka ersättning enligt första *och andra styckena* får Försäkringskassan hålla inne ett skäligt belopp i avräkning på vad som har lämnats för mycket.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar ytterligare föreskrifter om vilka kostnader som skall återbetalas.

16 a §

Assistansanordnare skall betala dröjsmålsränta på det återbetalningspliktiga beloppet om det inte betalas i rätt tid och om det inte finns särskilda skäl emot det. Dröjsmålsräntan skall tas ut enligt räntelagen (1975:635).

18 a §

Utöver vad som föreskrivits i 18 § är assistansanordnare eller annan till vilken assistansersättning betalats ut skyldig att lämna uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av lagen.

Närmare föreskrifter om skyldighet att lämna uppgifter enligt första stycket meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1993:1091) om assistansersättning att 4, 8, 10 och 11 §§ skall ha följande lydelse.

4 §

Riksförsäkringsverket meddelar föreskrifter om beräkningen av assistansersättningen.

Försäkringskassan meddelar föreskrifter om beräkningen av assistansersättningen och om vilka kostnader assistansersättningen får täcka.

8 §

Försäkringskassan får meddela föreskrifter om utbetalnings- och avräkningsförfarande enligt 10 § tredje stycket lagen (1993:389) om assistansersättning.

Försäkringskassan får vidare meddela föreskrifter om den ersättningsberättigades uppgiftsskyldighet enligt 7 §. Förordning (1997:597).

Försäkringskassan får meddela föreskrifter om utbetalnings-, avräknings- och redovisningsförfarande enligt 10 § *femte* stycket lagen (1993:389) om assistansersättning.

Försäkringskassan får vidare meddela föreskrifter om *assistansanordnarens* och den ersättningsberättigades uppgiftsskyldighet enligt *18 och 18 a §§* lagen (1993:389) om assistansersättning.

10 §

Utöver vad som följer av 11 och 12 §§ lagen (1993:389) om assistansersättning får försäkringskassan på begäran av den ersättningsberättigade besluta att assistansersättningen skall betalas ut till någon annan enskild person, en juridisk person eller en kommun.

Efter begäran av den ersättningsberättigade *beslutar* Försäkringskassan till vilken assistansanordnare *ersättningen* skall betalas ut.

1. En sådan begäran skall vara skriftlig och innehålla uppgift om till vilket postgiro- eller bankkonto utbetalningen önskas

2. personnummer eller tilldelat organisationsnummer för assistansanordnaren

Ett skriftligt avtal om personlig assistans mellan den ersättningsberättigade och assistansanordnaren skall bifogas begäran.

En assistansanordnare skall vara registrerad arbetsgivare hos Skatteverket. Annan anordnare än kommun skall, i förekommande fall, ha gällande F-skattsedel.

11 §

Assistansersättning betalas ut genom insättning på postgirokonto eller bankkonto. Försäkringskassan får besluta om utbetalning på annat sätt om särskilda förhållanden föranleder det.

Utbetalning i ett enskilt ärende får göras *Utbetalning i ett enskilt ärende får*
på annat sätt om uppgift om konto sak- *göras på annat sätt om det finns skäl till*
nas eller det annars finns skäl till det. *det.*

Uppkommer öretal vid utbetalning av ett belopp jämkas öretalet till närmaste krontal eller, om det slutar på 50 öre, till närmaste högre krontal.

Beslut om sättet för utbetalning av assistansersättning får inte överklagas.

5 Motiv till förslagen om ändringar i lagen (1993:389) om assistansersättning

I det följande diskuteras samtliga förslag till författningsändringar till ändringar i lagen (1993:389) om assistansersättning som presenterats under rubriken ”Författningsförslag”.

5.1 Avräkningsperioder

Assistansersättning skall beviljas för ett visst antal timmar per vecka, månad eller längre tid, dock längst ett år, då den enskilde har behov av personlig assistans för sin dagliga livsföring (beviljade assistanstimmar).

5.1.1 Gällande regler och problembeskrivning

Assistansersättning betalas ut en gång i månaden. Månadsutbetalningen grundas vanligen på ett genomsnitt av det antal timmar som beviljats under tidsperioden multiplicerat med timbeloppet eller det beslutade högre timbeloppet.⁷ Enligt gällande bestämmelser skall assistansersättning beviljas för ett visst antal timmar per vecka eller längre tid dock längst sex månader.⁸

Slutavräkning görs enligt gällande regler senast två månader efter utgången av varje tidsperiod för vilken assistansersättning beviljats. Slutavräkningen innebär enligt gällande regler att antalet utförda assistanstimmar skall avräknas mot antalet timmar för vilka assistansersättning har betalats ut.⁹ Ersättning som beviljats och betalats ut men som inte lämnats i form av utförd assistans betalas redan i dag tillbaka till Försäkringskassan.

Av problembeskrivningen i rapportens inledning och av den förfrågan som skickades ut till anordnare av personlig assistans¹⁰ framgår att det i dagsläget är möjligt att skjuta på kostnader i två hänseenden. Eftersom den ersättningsberättigade själv helt förfogar över hur ersättningen ska hanteras kan kostna-

⁷ 4 § Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1993:24) om assistansersättning.

⁸ 6 § lagen (1993:389) om assistansersättning.

⁹ 10 § Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1993:24) om assistansersättning.

¹⁰ Se bilaga 2.

derna för assistans fördelas både mellan olika avräkningsperioder och mellan olika ersättningsberättigade.

5.1.2 Förslag

Föreslagen reglering av timbeloppet innebär att det inte längre är möjligt att skjuta på kostnader, vare sig mellan olika avräkningsperioder eller mellan olika ersättningsberättigade personer. Det innebär att den enskildes möjlighet att spara ersättning för framtida behov minskar. För att förslaget till reglering som presenteras i denna rapport inte ska drabba den enskilde föreslås att den period för vilken assistansersättning skall beviljas förlängs till att vara som längst ett år. På så sätt förlängs också slutavräkningsperioden.

5.1.3 Effekter

Den ersättningsberättigade får nu möjlighet att lägga budget och får möjlighet att planera hur kostnaderna ska användas under en längre tidsperiod än sex månader. En förlängning av slutavräkningsperioden förväntas till viss del komma till rätta med problem som skiftande behov av assistans under året. En förlängd slutavräkningsperiod innebär också möjligheter att hantera andra kostnader som kan variera under året. Exempel på sådana kostnader är kostnaden för inskolning av nya personliga assistenter, kostnad för att låta assistenterna kompetensutveckla sig eller extra kostnader som uppstår på grund av att den ersättningsberättigade är olika mycket aktiv vid olika tidpunkter på året.

Förslaget beräknas medföra minskade administrationskostnader för samtliga inblandade. Den minskade administrationen omfattar den ersättningsberättigade själv, olika typer av anordnare av personlig assistans och Försäkringskassan. En förlängning av avräkningsperioden innebär rimligen att det totala antalet slutavräkningar åtminstone halveras.

5.2 Reglering

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar ytterligare föreskrifter om vilka kostnader som assistansersättningen får täcka.

5.2.1 Gällande regler och problembeskrivning

Assistansersättningens inledande bestämmelse anger att ersättningen endast får täcka kostnader som den ersättningsberättigade haft för personlig assistans.¹¹ Eftersom bestämmelsen är en portalparagraf har den däremot inte närmare specificerats i lag och förordningstext. Gällande regler anger således inte hur assistansersättningen ska användas då den enskilde beviljats rätt till assistansersättning enligt det av regeringen fastställda timbeloppet. Om den enskilde har rätt till förhöjt timbelopp skall däremot samtliga assistanskostnader redovisas till försäkringskassan enligt 7 och 8 §§ förordningen (1993:1091) om assistansersättning. För en mer detaljerad beskrivning av Riksförsäkringsverkets allmänna råd av vad som bör kunna definieras som en kostnad för personlig assistans, var god se bilaga 3.

De problem som följer av att ersättningen inte är reglerad har redan berörts i föregående kapitel. Framför allt handlar det om att ersättningen används till annat än kostnader för personlig assistans.

5.2.2 Förslag

– Lagrum

Med ett bemyndigande kan Försäkringskassan föreskriva vad som menas med kostnader för personlig assistans enligt 6 § lagen (1993:389) om assistansersättning.

Genom en föreskrift kan ändringar i regleringen göras relativt enkelt. Ett skäl till att ändra föreskrifterna, och inte lagen eller förordningen, skulle kunna vara ifall det visar sig att regleringen får helt oönskade konsekvenser.

– Vad skall regleras?

Närmast presenteras en grov skiss för hur en detaljreglering skulle kunna vara utformad. Den exakta formuleringen av de framtida föreskrifterna kan inte bestämmas inom ramen för detta regeringsuppdrag. En del av förslagen i denna rapport fordrar dessutom att riksdagen bemyndigar regeringen att förordna. Det är således omöjligt att föregå den demokratiska processen. Riksförsäkringsverket avser att här endast föra en principiell diskussion kring frågan.

¹¹ 1 § Lagen (1993:389) om assistansersättning.

Grunden till förslaget som avses regleras i föreskrifterna kommer ursprungligen från Intressegruppen för assistansberättigade (IfA). IfA har lämnat sitt uppdrag i samband med detta regeringsuppdrag. Förslaget bygger på att assistansanordnaren görs skyldig att återredovisa faktiska lönekostnader mot utbetald ersättning i samband med redovisning av den enskildes individuella konto. I IfA:s förslag ska avstämningen vidimeras av godkänd eller auktoriserad revisor.

Riksförsäkringsverkets förslag innebär i stort att anordnaren av assistans görs skyldig att redovisa faktiska lönekostnader mot utbetald ersättning. Denna redovisning görs individuell, det vill säga per ersättningsberättigad. Den del av assistansersättningen som skall användas till lönekostnader och som inte gått åt till lön och andra anställningsförmåner skall återbetalas till Försäkringskassan. Det innebär att assistansomkostnader, kostnader för administration och kostnader för kompetensutveckling och utbildning som inte är lön inte behöver redovisas eller återbetalas till Försäkringskassan. Fördelningen mellan vad som skall vara redovisningspliktiga lönekostnader och vad som skall vara icke redovisningspliktiga kostnader kan senare beslutas med regeringens bemyndigande. En reglering fordrar en översyn av kostnaderna eller beståndsdelarna i timbeloppet.

I det följande utgår resonemanget från Riksförsäkringsverkets nu gällande allmänna råd till 10 § lagen (1993:389) om assistansersättning. Nedan redovisas en matris som avspeglar förslaget med utgångspunkt i kostnadsfördelningen enligt nu gällande allmänt råd.

Matris 1 Principiellt förslag till reglering i Riksförsäkringsverkets föreskrifter

<i>Typ av kostnad samt procent av timbeloppet</i>	<i>Regleras och återredovisas</i>
Lön och andra anställningsförmåner 87 procent av timbeloppet	Regleras Faktiska lönekostnader redovisas och kontrolleras i samband med redovisning av den enskildes konto. Eftersom samtliga kostnader för lön skall redovisas är det lämpligt att även kostnader för lön vid kompetensutveckling ingår i definitionen av ”Lön och andra anställningsförmåner” Den ersättningsberättigade kan avtala om hur denna del av ersättningen används
Administration av assistansen 5–8 procent av timbeloppet	Regleras inte Den ersättningsberättigade kan avtala om hur denna del av ersättningen används
Utbildning av assistenter och arbetsledare 3–5 procent av timbeloppet Kostnader för kursavgifter föreslås ingå i denna kostnadspost. Kostnader för lön utbildning föreslås inte ingå i denna kostnadspost.	Regleras inte Den ersättningsberättigade kan avtala om hur denna del av ersättningen används
Omkostnader för assistenten vid gemensamma aktiviteter med den ersättningsberättigade personen 1–2 procent av timbeloppet	Regleras inte Den ersättningsberättigade kan avtala om hur denna del av ersättningen används

Matrisen avspeglar en tänkbar princip för framtida föreskrifter avseende vad som är att betrakta som kostnader för personlig assistans. Matrisen anger

också vilken del av ersättningen som återbetalningsskyldigheten skulle kunna inbegripa om ersättningen inte används ändamålsenligt.

I förslaget som presenteras i matrisen regleras och kontrolleras ungefär 87 procent av timbeloppet. Det innebär i praktiken att anordnaren blir skyldig att redovisa varje ersättningsberättigad persons totala kostnader för de delar av assistansen som är redovisnings- och återbetalningspliktiga. Återbetalningsskyldigheten är tänkt att gälla för den del av ersättningen som är återbetalningsskyldig, i detta exempel lönekostnader och andra anställningsförmåner, i den mån de understiger 87 procent av ersättningen.

Slutavräkning avser antal lämnade timmar mot beviljat antal timmar assistans. Slutavräkningen görs enligt förslaget per den 31 december, vid byte av assistansanordnare eller då rätten till ersättning upphör. Kostnaderna redovisas vid samma tillfällen och på individbasis. Det skall framgå av den ersättningsberättigades redovisning hur mycket av ersättningen som skall återbetalas till Försäkringskassan. Den enskildes assistanskonto kommer vid tillfälle att ingå i företagets revision.

Förslaget innebär att ersättning som utbetalats till lön och andra anställningsförmåner, men som inte utnyttjats, återbetalas till Försäkringskassan. Ersättning återbetalas av två anledningar:

- 1) assistans har inte lämnats med det antal timmar som den enskilde varit berättigad till
- 2) kostnaderna för lön och andra anställningsförmåner understiger 87 procenten

Förslaget utgår från den möjlighet som finns i dag, att låta den ersättningsberättigade eller anordnaren förfogar över ersättningen till 100 procent. Nuvarande system innebär att vissa ersättningsberättigade, deras anhöriga och eller anordnare kan skapa sig stora vinstmarginaler. Förslaget innebär en väsentlig reduktion av vinstutrymmet.

5.2.3 Effekter

Förslaget minskar möjligheterna för skatteundandragande och att flytta ersättning mellan olika ersättningsberättigade. Med andra ord blir ersättningen individbaserad även i utförandefasen och transparensen ökar.

Möjligheten att använda ersättningen för ändamål som inte är direkt knutna till den personliga assistansen minskar eftersom redovisningen skall ske per ersättningsberättigad person. Vidare skall ersättning som inte använts ända-

målsenligt för den del av ersättningen som är återbetalningsskyldig återbetalas till Försäkringskassan. Förslagen driver alltså ersättningsberättigade och anordnare att använda ersättningen till assistansersättningens ändamål.

I förlängningen antas förslaget öka och bibehålla allmänhetens trovärdighet för försäkringen och därmed också viljan att finansiera den. En ändamålsenlig användning av ersättningen förväntas också begränsa den snedvridande inverkan som höga vinster haft på marknaden i konkurrenshänseende.

Anordnares benägenhet att välja att anordna assistans för personer med låga kostnader förväntas minska eftersom assistanskostnaderna ändå inte kan användas för större vinst. Friheten att själv välja anordnare förväntas därför öka. Det är dock inte troligt att förslaget råder bot på problemet med ersättningsberättigade personer vars kostnadsbild emellanåt överstiger timbeloppets nivå. Denna problematik, som särskilt rör den förhöjda ersättningen, tas upp längre fram under rubriken ”Frågor som kvarstår”.

Som beskrivits inledningsvis, under rubriken ”Problembeskrivning”, händer det att avsaknaden av kontroll, överblick och ordentliga avtal mellan ersättningsberättigade och assistansanordnare leder till att den ersättningsberättigade haft svårt att byta anordnare. Tvister kan uppstå i dessa fall angående vem ersättningen egentligen tillhör, vad som ska hända med ersättning som inte gått åt samt vem som ska ha sparad ersättning efter byte av anordnare.

En individuell redovisning per ersättningsberättigad kommer att förenkla bytet av anordnare för den enskilde. Förmågan att sluta avtal med anordnaren om hur ersättningen ska fördelas blir mindre viktig än vad den är i dag eftersom det inte finns någon reglering av timbeloppet i dagsläget. Det innebär däremot inte att förmågan att avtala om vad som händer med ersättningen blir helt obetydlig. Förslaget innebär inga begränsningar för den enskilde att förhandla med anordnaren om hur ersättningen ska disponeras. Skillnaden är att ersättning som inte går åt till lönekostnader återbetalas till Försäkringskassan.

Förslaget innebär en ökad administration och kontroll. Vinsterna av en reglering i form av till exempel tillit till försäkringen och ändamålsenlig hantering av ersättningen ses dock som övervägande. Samtidigt som förslaget/förslagen leder till ökad administration är det tänkbart att administrationen minskar i andra avseenden, t.ex. när det gäller en halvering av antalet slutavräkningar.

För de personliga assistenternas del kommer förslaget att innebära större möjlighet till en bra lön. Incitamentet till att ge de personliga assistenterna möjlighet till kompetensutveckling ökar.

Förslaget antyder också att det främsta incitamentet för anordnaren att öka sin vinst är genom att effektivisera administrationen. För landets kommuner kommer dock den ökade transparensen av vad som händer med ersättningen i förlängningen att innebära att de kommer att kunna redovisa vilka kostnader de har för den personliga assistansen.¹²

För att få förhöjt timbelopp måste den ersättningsberättigade enligt gällande regler redovisa samtliga assistanskostnader. Ett skäl till att inte ansöka kan därför vara att sådan ordnad bokföring inte finns. Ett förslag som påverkar anordnaren att individuellt redovisa den enskildes kostnader borde därför i förlängningen också innebära att benägenheten att söka förhöjt timbelopp ökar. På så sätt får varje ersättningsberättigad den ersättning som han/hon har behov av utan att ersättningsberättigade med låga kostnader ”täcker upp” för ersättningsberättigade med höga kostnader.

5.3 Assistansanordnaren som betalningsmottagare

Assistansersättning betalas ut till en assistansanordnare. En assistansanordnare kan vara den ersättningsberättigade om denne själv anordnar sin assistans, en annan fysisk person, en juridisk person eller en kommun.

5.3.1 Gällande regler och problembeskrivning

Huvudregeln enligt gällande regler är att assistansersättning betalas ut till den ersättningsberättigade. Stöd för detta finns inte uttryckligen formulerat i något lagrum då det är självklart att socialförsäkringen betalas ut till den försäkrade om inget annat anges.¹³ Det lagrum som ändå vanligen används för att utbetalning skall ske till den ersättningsberättigade är 10 § lagen (1993:389) om assistansersättning.

När den ersättningsberättigade fått ersättningen utbetald till sig kan han eller hon välja att antingen anordna sin egen assistans eller att betala ut ersättningen till någon annan. Detta innebär att man kan få ersättningen utbetald till sig som enskild även om den enskilde inte har för avsikt att själv anordna assistansen. Den försäkrade kan också begära att Försäkringskassan direkt betalar

¹² Endast ett fåtal kommuner kan i dag redovisa de totala kostnaderna för respektive kommuns assistansberättigade.

¹³ Det finns undantag, exempelvis tandvårdsförsäkringen betalas ut till vårdgivaren och inte till den försäkrade.

ut ersättningen till någon annan fysisk person, juridisk person eller kommun. Detta system ger den enskilde rätt att bestämma till vem ersättningen skall utbetalas men det ger ingen möjlighet för Försäkringskassan att kunna följa ersättningen för att kontrollera att den används ändamålsenligt. En förutsättning för att kunna se till att ersättningen används ändamålsenligt är att veta vem som förvaltar ersättningen sedan den utbetalats av Försäkringskassan.

Det finns således problem med gällande regler för utbetalning som handlar om att ersättningen betalas ut till den enskilde utan att denne är anordnare av assistans. Det omöjliggör kontrollen av huruvida ersättningen används ändamålsenligt eller inte. Dessutom försvagas den enskildes möjlighet att utkräva ansvar av sin assistansanordnare.

5.3.2 Förslag

Både den enskilde och Försäkringskassan behöver ha kunskap om vem som är redovisnings- och återbetalningsskyldig. Eftersom anordnarens uppgift är att på uppdrag av den enskilde anordna assistans och sköta det ekonomiska ansvar som följer av uppdraget kan bara den som är betalningsmottagare också i realiteten ta detta finansiella ansvar. Eftersom ersättningen är till för att betala kostnader för personlig assistans och inget annat finns det egentligen ingen anledning att utbetala ersättningen till någon som inte kommer att ha detta finansiella ansvar för assistansen.

Förslaget innebär att ersättningen kan betalas ut till en anordnare av personlig assistans. Det betyder att två anordnare inte kan vara betalningsmottagare på samma gång. Däremot kan den enskilde byta anordnare under året. Se vidare längre ner under rubriken ”Utbetalning, avräkning och redovisning” för mer information om det administrativa förfarandet och redovisningsskyldigheten vid byte av anordnare.

Ersättningen föreslås av dessa skäl i fortsättningen endast kunna utbetalas till den som tar på sig att utföra assistansuppdraget. Om en ersättningsberättigad själv är anordnare kommer Försäkringskassan att bland annat kräva att den enskilde är registrerad arbetsgivare. Är den enskilde en näringsidkare kommer F-skattsedel också att krävas del för hans eller hennes företag. I och med att ersättningen inte längre utbetalas till den enskilde utan den enskildes företag blir det en tydlig skillnad mellan den ersättningsberättigade privatekonomi, å ena sidan, och den ersättningsberättigades assistansföretag, å andra sidan. Den tydliga skillnaden mellan privatekonomin och företagets ekonomi går däremot förlorad om enskilde väljer att anordna sin assistans genom en enskild firma.

5.3.3 Effekter

Ersättningen utbetalas inte längre till den ersättningsberättigade utan till en anordnare av personlig assistans. Det blir klart och tydligt vem som har att förvalta ersättningen på uppdrag av den försäkrade. Det blir klart och tydligt vem som är betalningsmottagare och också vem som är återbetalningsskyldig för ersättning som inte använts.

5.4 Anordnaren och lämnad assistans

Som kostnad för personlig assistans anses inte i något fall ersättning som assistansanordnaren lämnar.

5.4.1 Konsekvensändring

Ändringen är en konsekvensändring som följer av att det nu blir tydliggjort att det är assistansanordnaren som är betalningsmottagare. Därmed ansvarar anordnaren för utförandet av personlig assistans. Det är således anordnaren som har att se till så att assistans lämnas enligt gällande regler, det finansiella ansvaret och ansvaret som arbetsgivare. Problematik, gällande regler och effekter har redan beskrivits under rubriken ”Assistansanordnaren som betalningsmottagare”.

5.5 Hushållsgemenskap

Regeln om hushållsgemenskap kan komma att avskaffas.

5.5.1 Gällande regler och problembeskrivning

Ersättning för lämnad assistans som en person betalar till någon som han eller hon lever i hushållsgemenskap med räknas inte som kostnad för lämnad assistans. Om den enskilde vill ha någon som han eller hon delar hushåll med som personlig assistent måste han eller hon begära att sådan assistans ordnas genom kommunen eller ett fristående organs försorg, till exempel ett kooperativ. Regeln kom till i februari 1995. Orsaken var att de dåvarande skattemyndigheterna hade en olikartad tillämpning av regeln om skatt på inkomst av arbete som en medlem av ett hushåll utförde åt en annan hushållsmedlem. I vissa län ansåg man inkomst av sådant arbete som en beskattningsbar inkomst, medan fallet var det motsatta i andra län (prop. 1994/95:77, s. 14).

5.5.2 Förslag

Det förslag som Riksförsäkringsverket lämnar innebär att anordnaren görs redovisningsskyldig för samtliga kostnader som den ersättningsberättigade har. Vidare föreslås att ersättning som inte använts för lön och andra anställningsförmåner skall återbetalas till Försäkringskassan. En assistansanordnare skall vara registrerad arbetsgivare hos Skatteverket. I annat fall kan inte Försäkringskassan betala ut ersättningen. Skatteverket är dessutom i dag *ett* statligt verk. Som assistansersättningen är utformad kan den inte betraktas som annat än lön. Det är mot denna bakgrund viktigt att den som själv anordnar sin assistans är medveten om att ersättning till personer i hushållet utgör lön och att kontrolluppgift skall lämnas till Skatteverket. Vidare bör medlemmen i hushållsgemenskapen informeras av sin arbetsgivare att det är fråga om en skattepliktig lön.

Det nya kravet på redovisning och föreslagna kontrollåtgärder innebär i sig att svarta löner m.m. inte kan betalas ut. De skäl som berättigar regeln om hushållsgemenskap finns inte längre. Av den anledningen föreslår Riksförsäkringsverket att regeln om hushållsgemenskap upphävs.

5.5.3 Effekter

Minskad administration för de som själv anordnar sin assistans och för Försäkringskassan. De regler och kontrollrutiner som i dag genomförs med anledning av regeln försvinner om bestämmelsen upphör att gälla.

5.6 Egen anställd personal

1. till annan än egen anställd personal för utförande av den personliga assistansen

5.6.1 Problembeskrivning och gällande regler

Gällande regler gör det möjligt för en ersättningsberättigad att ha flera anordnare av personlig assistans. Enligt Riksförsäkringsverkets statistik har 38 av 12 000 assistansberättigade flera anordnare¹⁴. Det är enligt gällande regler möjligt att betala ut assistansersättningen antingen till den ersättningsberättigade eller, på begäran av honom eller henne, till en anordnare. Enligt Riks-

¹⁴ För en närmare beskrivning, var god se bilaga 2.

försäkringsverkets allmänna råd bör inte Försäkringskassan åta sig att betala ut assistansersättningen till fler än en betalningsmottagare. Enligt gällande regler kan den ersättningsberättigade ge uppdraget till en eller flera anordnare. Denne eller dessa assistansanordnare kan välja att lämna uppdraget vidare till ytterligare flera assistansanordnare. Den ersättningsberättigade förlorar då, till viss del, kontrollen över sitt val. Det finns ingen statistik som visar hur vanligt förekommande detta är.

Skälen till att den ersättningsberättigade har flera anordnare kan vara flera. Det kan handla om att den ersättningsberättigade under sin semester eller av andra skäl inte vistas i sin hemkommun hela året. Det kan också handla om att den enskilde vill ha olika anordnare för att tillgodose assistansbehoven på natten respektive på dagen.

Det händer att tvister uppstår mellan olika assistansanordnare beträffande varierande kostnadsbilder för lämnad assistans vid olika tidpunkter på dygnet. Skulle en tvist uppstå mellan olika anordnare är det upp till den ersättningsberättigade och anordnarna själva att lösa problemet. Om parterna inte kommer överens är den enskilde tvungen att lösa tvisten civilrättsligt.

Ett problem som redan i dag kan följa av kommunerna köper tjänst externt är att länsstyrelsens tillsynsansvar över den personliga assistansen blir otydlig.

5.6.2 Förslag

Ersättning betalas ut av Försäkringskassan till en viss anordnare för att den ersättningsberättigade genom ett avtal gett en anordnare i uppdrag att utföra assistansen. Det skall vara enkelt och tydligt för uppdragsgivaren, i detta fall den ersättningsberättigade, att utkräva ansvar av den som utför uppdraget. Den nya bestämmelsen anger att det inte är möjligt att lämna uppdraget till någon annan anordnare eller att anlita arbetskraft från ett bemanningsföretag. Det kommer alltså inte längre att vara möjligt att köpa assistanstimmar av ett bemanningsföretag eller, för kommunens del, upphandla tjänst hos en underleverantör. Om den ersättningsberättigade önskar att byta anordnare till en annan assistansanordnare som uppfyller kraven på att vara anordnare och som uppfyller de krav som fordras för utbetalning så är det tillåtet. Lagrummet ger därför utrymme att, i det fall den ersättningsberättigade själv önskar, ge uppdraget vidare till en annan anordnare av personlig assistans.

Som redan nämnts innebär det nya förslaget att den som är betalningsmottagare eller anordnare av personlig assistans också omfattas av särskilda formkrav samt redovisningskrav. För att kunna kontrollera att anordnaren lever

upp till de krav som ställs måste det också tydligt framgå vem det är som dessa krav skall riktas till.

5.6.3 Effekter

Förslaget innebär att möjligheten att ha flera assistansanordnare under en period för vilken assistans beviljats kvarstår men möjligheten att ha flera assistansanordnare på samma gång avskaffas.

På detta sätt kommer det inte längre att vara möjligt att tvista om vilken anordnare som ska lämna assistans under ”billiga” assistanstimmar och vilken anordnare som ska ta ansvar för ”dyra” timmar. Oavsett om assistans ska lämnas natt- eller dagtid, eller kostnaden av andra skäl varierar, får anordnaren ansvara för hela assistansuppdraget och inte bara de delar som medför lägsta möjliga kostnad.

Den enskilde behöver inte längre driva civilrättsliga mål för att reda ut vilken anordnare som ska ha vilken ersättning. Samtidigt stärks den enskildes möjligheter att utkräva ansvar av sin anordnare av personlig assistans.

En annan följd av förslaget är att det inte längre är möjligt för en anordnare, till exempel kommun, att upphandla tjänst hos annan leverantör. För att detta ska ske måste den ersättningsberättigade begära att Försäkringskassan gör en utbetalning till en annan anordnare men enbart en assistansanordnare i taget kan få uppdraget.

Den kommunala verksamhetens tillsynsansvar blir också tydligare som en följd av förslaget.

5.6.4 Referensgruppens synpunkter

Svenska kommunförbundet, Vårdföretagarna, KFO, JAG och STIL anser att en viss procentuell del av ersättningen bör tillåtas användas för köp av tjänst. Riksförsäkringsverket vill i detta sammanhang erinra att Försäkringskassans möjlighet att kontrollera att en sådan del av ersättningen används ändamålsenligt i stort sätt blir obefintlig. Ett beslut om möjlighet att köpa tjänst hos till exempel ett bemanningsföretag bör, enligt Riksförsäkringsverkets mening, vägas mot intresset att kunna garantera att en viss del av ersättningen används ändamålsenligt.

IfA betonar vikten av att skilja på vad som är köp av tjänst hos till exempel ett bemanningsföretag och kommunens ansvar för utökad assistans vid sjukdom hos den ordinarie assistenten.

5.7 Utbetalning, avräkning och redovisning

Utbetalning av assistansersättning för en viss månad får grundas på ett beräknat antal assistanstimmar och det för den ersättningsberättigade fastställda timbeloppet. Avräkning för större avvikelser avseende lämnad assistans i förhållande till beviljat antal timmar skall ske senast andra månaden efter den månad då den preliminära utbetalningen skett. Slutavräkning skall ske när rätten till ersättning upphör, vid byte av assistansanordnare eller senast per den 31 december. Redovisning av lämnad assistans och ersättning som använts för kostnader som den enskilde haft för personlig assistans skall ske årligen per den 31 december.

5.7.1 Problembeskrivning och gällande regler

Enligt gällande regler i 10 § lagen (1993:389) om assistansersättning grundas utbetalning av assistansersättning för en viss månad på ett beräknat antal assistanstimmar. Vid månadsavräkning och slutavräkning stäms antalet beviljade timmar av med antalet timmar lämnad assistans. Har den enskilde utnyttjat fler eller färre timmar under en månad än han eller hon fått preliminär ersättning för påverkas den kommande utbetalningen. Den kommande utbetalningen påverkas endast om skillnaden är större än 10 procent. Ersättning som beviljats och betalats ut men som inte lämnats i form av utförd assistans betalas redan i dag, vid slutavräkningen tillbaka till Försäkringskassan.

Det i dagsläget finns inga detaljerade regler som närmare beskriver vad som är en kostnad för personlig assistans. Det finns därför inte heller någon kontroll av hur eller vad ersättningen används till efter utbetalning från Försäkringskassan.¹⁵

¹⁵ Detta gäller de ersättningsberättigade som inte har förhöjt timbelopp, vilket är flertalet. Före en närmare beskrivning av statistiska uppgifter, var god se bilaga 2.

5.7.2 Förslag

Förslaget vidgar definitionen av vad som grundar rätt till utbetalning. Förutom timmar slår bestämmelsen fast att även ”det för den ersättningsberättigade fastställda timbeloppet” påverkar utbetalningen. Eftersom utbetalning grundas på båda dessa faktorer skall båda också stämmas av mot faktisk lämnad assistans och faktisk förbrukad ersättning. Avstämningen av lämnat antal assistanstimmar görs som hittills genom en månatlig avräkning samt vid slutavräkning.

Slutavräkningen görs däremot inte som tidigare senast två månader efter utgången av varje tidsperiod för vilken assistansersättning beviljats. I stället skall slutavräkning göras per följande tillfällen:

- per den 31 december om den ersättningsberättigade inte bytt assistansanordnare under året
- vid byte av assistansanordnare
- från den tidpunkt då rätt till ersättning upphör

Redovisning per ersättningsberättigad avser den individuella redovisning som visar den ersättningsberättigades samtliga kostnader och intäkter för personlig assistans. Redovisningen innehåller både uppgifter om lämnade assistanstimmar och förbrukad ersättning under den period som redovisningen avser. Redovisningen sker vid samma tillfällen som slutavräkning, det vill säga per 31 december, vid byte av anordnare eller om då rätten till ersättning upphör.

Att slutavräkning och redovisning av den enskildes intäkter och kostnader skall göras per ovanstående tillfällen innebär inte att anordnaren är skyldig att till Försäkringskassan skicka underlag eller återbetala ersättningen vid samma tidpunkt. Den tidpunkt som skall gälla för lämnande av uppgifter och återbetalning kan regleras i föreskrifterna. Försäkringskassan kan med hjälp av ett vidgat bemyndigande i 8 § förordningen (1993:1091) om assistansersättning meddela närmare föreskrifter om utbetalnings-, avräknings- och redovisningsförfarande samt den ersättningsberättigades och anordnarens uppgiftsskyldighet.

5.7.3 Effekter

Förslaget innebär att flertalet slutavräkningar och redovisningar av den enskildes konto kommer att ske årligen per den 31 december. Det medför att personer som får ett nybeviljande i slutet på året kommer att få avräkna timmar och kostnader väldigt kort tid efter det att de fått ett beslut. Detta förväntas enbart ske vid första avräkningstillfället. Därefter sker det vid givna till-

fällen, det vill säga per den 31 december det kommande året, vid byte av anordnare eller då rätten till ersättning upphör. Avräkning sker vid dessa tillfällen tills omprövning av beslutet sker.

Ett beslut kan gälla från och med den 15 december. Då skall enligt förslaget slutavräkning ske per den 31 december och därefter den 31 december året därpå om inte rätten till ersättning upphör eller den ersättningsberättigade byter anordnare. Riksförsäkringsverket har inte tagit ställning till om personer, som får ett beslut sent på året, ska undantas kravet på slutavräkning och redovisning av det individuella kontot tills nästkommande årsskifte. Riksförsäkringsverket har i dag ett bemyndigande att föreskriva om avräkningsförfarande. Frågan skulle kunna lösas genom att Försäkringskassan får föreskriva i frågan. Situationen är jämförbar med nu gällande 4 § Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1993:24).

5.8 Val av anordnare och utbetalning till kommun

Försäkringskassan skall besluta att ersättningen skall betalas ut till någon annan anordnare av personlig assistans som den ersättningsberättigade begär om en assistansanordnare

1. underlåter att till Försäkringskassan återbetala ersättning för vilken återbetalningsskyldighet föreligger

2. underlåter att till Försäkringskassan lämna uppgifter som denne är skyldig att lämna enligt 18 § och 18 a §§ lagen (1993:389) om assistansersättning

3. lämnar oriktiga uppgifter eller på annat sätt förorsakar att ersättning lämnas felaktigt eller med för högt belopp.

4. är i konkurs eller likvidation, satt under tvångsförvaltning eller, föremål för ackord

5. tills vidare har inställt sina betalningar, är underkastad näringsförbud, föremål för ansökan om konkurs, tvångslikvidation, tvångsförvaltning ackord eller annat förfarande eller

6. är dömd för brott avseende yrkesutövningen enligt lagakraftvunnen dom eller inte har fullgjort sina åligganden avseende socialförsäkringsavgifter eller skatt.

*Om den ersättningsberättigade inte gör en sådan begäran eller om det an-
nars finns skäl till det får Försäkringskassan besluta att ersättningen skall
betalas till en kommun.*

5.8.1 Problembeskrivning och gällande regler

Gällande lydelse i 12 § i lagen (1993:389) om assistansersättning anger att Försäkringskassan får besluta att ersättningen skall betalas ut till en kommunal myndighet eller till någon annan person för att användas till kostnader för personlig assistans till den ersättningsberättigade. Detta får ske under förutsättning att en ersättningsberättigad på grund av ålderdomssvaghet, sjuklighet, långvarigt missbruk av beroendeframkallande medel eller någon annan liknande orsak är ur stånd att själv ta hand om assistansersättningen. Paragrafen har visat sig vara tillämplig endast vid ett fåtal tillfällen.

Den ersättningsberättigade kommer enligt förslaget att, som hittills, ha fullständig frihet i valet av anordnare utan att för den sakens skull vara betalningsmottagare själv i egenskap av försäkrad. Förslaget innebär att endast en assistansanordnare – på begäran av den ersättningsberättigade – kan vara anordnare. Alternativt kan den enskilde, som hittills, själv vara assistansanordnare. Enda kravet är att anordnaren uppfyller krav om bland annat redovisningsskyldighet, återbetalningsskyldighet, F-skattsedel och annat som ankommer på en arbetsgivare.

5.8.2 Förslag

Det finns således inga skäl längre för att befara att den enskilde på grund av ålderdomssvaghet, långvarigt missbruk av beroendeframkallande medel eller liknade är ur stånd att förvalta ersättningen. Däremot finns situationer där anordnaren kan anses vara olämplig att förvalta ersättningen. Det är dessa situationer som föreslagna lagrum syftar till. Om Försäkringskassan eller den enskilde upptäcker att någon anordnare inte är lämplig på grund av de skäl som anges skall den ersättningsberättigade först och främst kunna välja en ny anordnare. Om inte detta sker av olika anledningar får Försäkringskassan besluta att ersättningen utbetalas till kommunal myndighet.

De situationer som det är fråga om är då anordnare underlåter att återbetala ersättning till Försäkringskassan eller att lämna uppgifter som anordnaren är skyldig att lämna enligt 18 a § lagen (1993:389) om assistansersättning. Det kan också vara aktuellt att stoppa utbetalningen till anordnaren då denne läm-

nar oriktiga uppgifter eller på annat sätt förorsakar att ersättning lämnas felaktigt eller med för högt belopp.

Ytterligare skäl att byta anordnare är då denne är försatt i konkurs eller likvidation, är under tvångsförvaltning eller är föremål för ackord eller tills vidare har inställt sina betalningar, är underkastad näringsförbud, är föremål för ansökan om konkurs, tvångslikvidation, tvångsförvaltning ackord eller annat förfarande, är dömd för brott avseende yrkesutövningen enligt lagakraftvunnen dom eller inte har fullgjort sina åligganden avseende socialförsäkringsavgifter eller skatt.

Lagrummet anger att i vissa situationer, då anordnaren missköter sig kan den ersättningsberättigade begära att ersättningen betalas ut till en annan anordnare eller, om inte detta sker, skall Försäkringskassan besluta att ersättningen skall betalas till kommunal myndighet. För det fall en utbetalning stoppas kommer anordnaren troligen också att upphöra lämna assistans. I ett sådant läge är kommunen enligt sitt basansvar alltid skyldig att lämna assistans. Det är då rimligt att de får den utbetalning som tillfaller den enskilde. Det är också tänkbart att det är kommunen som underlåter att återbetala eller lämna uppgifter. I det fall en kommun underlåter att fullgöra sin återbetalningsskyldighet får Försäkringskassan, för det fall den enskilde inte väljer en annan anordnare, också hålla inne med ett skäligt belopp i avvaktan i avräkning på vad som lämnats med för mycket. Kommunen blir i ett sådant läge skyldig att lämna assistans enligt sitt basansvar men Försäkringskassan kommer inte att kunna betala ut ersättning för lämnad assistans.

5.8.3 Effekter

Assistansersättningen är nödvändig för att många personer med funktionshinder ska kunna vara delaktiga i samhället och uppnå jämlikhet i levnadsvillkor. Av denna anledning är det viktigt att de som får i uppgift att förvalta ersättningen i egenskap av anordnare är seriösa företag och anordnare. Förslagen regel syftar till att säkerställa eller garantera detta i så stor utsträckning som möjligt.

En viss ökad administration förväntas i och med att anordnaren måste redovisa uppgifter till Försäkringskassan, återbetala ersättning, visa att anordnaren inte är föremål för ackord, näringsförbud, konkurs m.m. För att kontroller skall kunna vara genomförbara måste det vara tydligt vem det är som i själva verket ansvarat för att lämna assistans. Närmare föreskrifter kring denna fråga kan med ett bemyndigande meddelas av Försäkringskassan.

Dessa kontroller förväntas samtidigt skapa förtroende för försäkringen, garantera att ersättningen används ändamålsenligt och garantera att anordnaren är seriös i sitt uppdrag.

5.9 Återbetalningsskyldighet

Försäkringskassan skall besluta om återbetalning av assistansersättning, om den *ersättningsberättigade*, hans ställföreträdare *eller en assistansanordnare* genom att lämna oriktiga uppgifter eller genom att underlåta att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet eller på annat sätt har förorsakat att ersättning har lämnats felaktigt eller med för högt belopp. Detsamma gäller om ersättning i annat fall har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och den *ersättningsberättigade*, hans ställföreträdare *eller assistansanordnaren* skäligen borde ha insett detta.

Försäkringskassan skall även besluta om återbetalning av den del av assistansersättningen som assistansanordnaren inte kan visa har använts till avsett ändamål.

Om det finns särskilda skäl får Försäkringskassan efterge kravet på återbetalning helt eller delvis för den ersättningsberättigade .

Vid en senare utbetalning till någon som skall betala tillbaka ersättning enligt första *och andra styckena* får Försäkringskassan hålla inne ett skäligt belopp i avräkning på vad som har lämnats för mycket.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar ytterligare föreskrifter om vad som skall återbetalas.

5.9.1 Problembeskrivning och gällande regler

I ett uttalande från Justitieombudsmannen¹⁶ påpekas följande angående ett återkrav av assistansersättning och vem som avses vara ”den som erhåller ersättning” enligt 16 § lagen (1993:389) om assistansersättning:

”Som Riksförsäkringsverket anført är det dock svårt att direkt ur lagen utläsa vilken som avses. Gotlands läns allmänna försäkringskassas beslut att rikta återkravet mot den assistansberättigade visar också på otydligheten i lagstift-

¹⁶ Beslut Dnr 4068-2000 Datum 20020131.

ningen./.../. Jag har ovan pekat på den oklarhet som enligt min uppfattning råder beträffande återkrav av assistansersättning i LASS när annan än den assistansberättigade uppburit ersättningen. Jag får härmed, efter samråd med chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh, enligt 4 § lagen om instruktion för riksdagens ombudsmän väcka fråga om sådan författningsändring som kan undanröja de oklarheter som ovan berörts. Jag överlämnar därför en kopia av beslutet till Socialdepartementet för kännedom”.

JO:s utlåtande redogör också för vad som händer för det fall någon återbetalning av återkravbeloppet inte sker (inkassokrav, betalningsanmaning, till den som är återbetalningsskyldig, FK:s ansökan om betalningsföreläggande hos KFM eller väcka talan i domstol och efter exekutionstitel – utmätning genom KFM).

Ett problem med gällande lagstiftning är alltså att det inte är klart om ”den som erhåller ersättning” är den ersättningsberättigade eller den till vilken ersättningen betalas ut.

Ett ytterligare förtydligande krävs därför i 16 § LASS. Eftersom ersättningen genom förslaget uteslutande kommer att betalas ut till anordnaren måste denne också göras återbetalningsskyldig i olika situationer samt i de fall ersättningen inte använts ändamålsenligt.

Även om det inte är klart vem som åsyftas i formuleringen ”den som erhåller ersättningen” är det klart att gällande regler som medger eftergift på återbetalningskravet är riktade mot den ersättningsberättigade. Det beror på att stycket syftar till situationer som sjukdom, arbetslöshet, social rehabilitering och den försäkrades ekonomiska situation i allmänhet.

Försäkringskassans får vid en senare utbetalning av assistansersättning hålla inne ett skäligt belopp i avräkningen vid återkravssituationer. Detta förfarande kallas kvittning och tillämpas när för mycket ersättning betalats ut.

5.9.2 Förslag

Föreslagen lydelse förtydligar att ett återbetalningskrav kan riktas både mot den försäkrade och mot anordnaren av personlig assistans. Förslaget innebär att Försäkringskassan även skall besluta om återbetalning av den del av assistansersättningen som inte har använts för avsett ändamål. Vilken del av ersättningen som skall vara återbetalningsskyldig är en fråga som regeringen eller den myndighet som regeringen meddelar får besluta om.

All ersättning som anordnaren inte kan visa gått åt till personlig assistans, och som anordnaren kan göras återbetalningsskyldig för, skall återbetalas till Försäkringskassan. Det innebär i praktiken att en anordnare som inte kommer in med redovisning kommer att få ett återkrav av Försäkringskassan på hela det utbetalda beloppet. Detta görs eftersom anordnaren inte visat att ersättningen använts ändamålsenligt.

Givetvis kommer Försäkringskassan att, som hittills, ha möjlighet att besluta om återbetalning av hela beloppet vid till exempel fusksituationer. Här avhandlas däremot främst sådana situationer som leder till återbetalning av ersättning till den del av ersättningen som omfattas av återbetalningsskyldigheten. Enligt det principiella förslag till föreskrifter som presenteras i denna rapport är den del av ersättningen som omfattas av återbetalningsskyldigheten lika med lön och anställningsförmåner.

De situationer som enligt gällande regler grundar skäl till eftergift är främst relaterade till den enskildes situation. Det finns inget i motiveringen som till exempel anger en anordnares ekonomiska situation som grund för eftergift. Därför föreslås eftergiften även fortsättningsvis syfta enbart till den enskilde. Det kan alltså handla om situationer då den enskilde till exempel farit med osanning kring sitt funktionshinder, funktionshindrets konsekvenser eller annat samhällsstöd.

Kvittning av ersättning föreslås däremot i fortsättningen kunna gälla vid båda situationerna, det vill säga både i de fall den ersättningsberättigade och också i de fall då anordnaren fått ett återkrav.

Utöver de förändringar i 16 § som avser en anordnare eller den ersättningsberättigade finns också föreslagen lydelse till 12 § i lagen (1993:389) om assistansersättning. Denna paragraf anger att Försäkringskassan får besluta att ersättningen skall betalas ut till någon annan anordnare av personlig assistans som den ersättningsberättigade väljer. Om den ersättningsberättigade inte gör ett sådant val eller om det annars finns skäl till det får Försäkringskassan besluta att ersättningen skall betalas till en kommunal myndighet. Om kvittning kommer att tillämpas på en assistansanordnare är det rimligt att kräva att regelverket skall klargöra i vilka situationer kvittning skall göras och i vilka situationer den nya lydelsen av 12 § är tillämplig.

Paragrafen ger också regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utrymme att meddela ytterligare föreskrifter om vilken del av ersättningen som skall återbetalas. Bakgrunden till detta förslag är att även regeringen föreslås kunna föreskrivas av Försäkringskassan. Om skyldigheten att bestämma vad som menas med kostnader för personlig assistans delegeras

till myndighetsnivå är det också rimligt att de kontrollinsatser som följer av regleringen också bestäms av myndigheten.

Anledningen till att Riksförsäkringsverket anser att regleringen bör utformas som föreskrifter och inte lag- eller förordningstext är, som tidigare poängterats, att en detaljreglering kan behöva ändras. Exempel på en tänkbar situation är om det skulle visa sig att förslaget får helt oönskade konsekvenser eller om andra regler ändras som direkt påverkar detaljerna i regleringen av vad som är en kostnad för personlig assistans.

5.10 Dröjsmålsränta

Assistansanordnare skall betala dröjsmålsränta på det återbetalningspliktiga beloppet om det inte betalas i rätt tid och om det inte finns särskilda skäl emot det. Dröjsmålsräntan skall tas ut enligt räntelagen (1975:635).

5.10.1 Problembeskrivning och gällande regler

Det finns ingen bestämmelse som tydligt gör assistansanordnaren återbetalningsskyldig. Förslaget innebär däremot att anordnaren kommer att kunna göras återbetalningsskyldig. Det är då också befogat att ha ett påtryckningsmedel för att anordnaren ska vara angelägen att återbetala skyldigt belopp.

5.10.2 Förslag

Förslaget är att göra anordnaren återbetalningsskyldig precis på samma sätt som gäller för den enskilde.

5.11 Anordnarens uppgiftsskyldighet

Utöver vad som föreskrivits i 18 § är assistansanordnare eller annan till vilken assistansersättning betalats ut skyldig att lämna uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av lagen.

Närmare föreskrifter om skyldighet att lämna uppgifter enligt första stycket meddelas av regeringen eller efter bemyndigande den myndighet som regeringen bestämmer.

5.11.1 Problembeskrivning och gällande regler

Hittills har uppgiftsskyldigheten i utförandet av personlig assistans uteslutande gällt den ersättningsberättigade. Detta är inte längre rimligt då anordnaren enligt förslaget alltid är betalningsmottagare. Detta ansvar inbegriper både det praktiska utförandet men också det finansiella ansvaret. Därför är det rimligt att i dessa avseenden även låta anordnaren stå som ansvarig för lämnande av uppgifter gentemot Försäkringskassan.

Gällande regler innehåller inte något krav om återbetalningsskyldighet av ersättning som inte använts ändamålsenligt.

5.11.2 Förslag

Förslaget går ut på att låta samma formkrav på uppgiftsskyldighet omfatta assistansanordnaren som den ersättningsberättigade. Lagen (1993:389) om assistansersättning hänvisar till lagen (1962:381) om allmän försäkring i frågor som rör uppgiftsskyldighet för den försäkrade. Det är därför naturligt att låta motsvarande materiella innehåll även innefatta anordnare av personlig assistans.

Föreslagen lydelse till 16 § innehåller också en helt ny återbetalningssituation där ersättning som inte använts ändamålsenligt skall återbetalas till Försäkringskassan. Som tidigare angetts kan ett sådant återkrav omfatta ersättning som betalats för assistans som inte lämnats. Återkravet kan också inbegripa ersättning som inte gått åt till vad som föreskrifterna definierar som den återbetalningspliktiga delen av ersättningen. För att Försäkringskassan skall kunna tillämpa lagen på detta område måste reglerna tydligt ange att även anordnaren är skyldig att lämna uppgifter. Uppgiftsskyldigheten omfattar inte bara en redovisning till Försäkringskassan. Den som är uppgiftsskyldig enligt bestämmelsen i lagen om assistansersättning är också skyldig att genom räkenskaper, anteckningar eller på annat lämpligt sätt genom kunna visa underlag för att Försäkringskassan skall kunna fullfölja kontroll av uppgiftsskyldigheten.

5.11.3 Effekter

Det blir tydligt att både anordnaren och den ersättningsberättigade kan bli skyldiga till återbetalning när inte vissa kriterier uppfylls. Anordnaren blir skyldig att återbetala ersättning, lämna uppgifter för tillämpningen av lagen samt genom underlag som till exempel anteckningar, handlingar, räkenskaper och andra för kontrollen lämpliga underlag styrka lämnade uppgifter.

6 Motiv till förslagen om ändringar i förordningen (1993:1091) om assistansersättning

I det följande diskuteras de förslag till ändringar i förordningen (1993:1091) om assistansersättning som presenterades under rubriken ”Författningsförslag”.

6.1 Försäkringskassans möjlighet att meddela föreskrifter avseende kostnader som assistansersättningen får täcka

Försäkringskassan meddelar föreskrifter om beräkningen av assistansersättningen och om vilka kostnader assistansersättningen får täcka.

6.1.1 Konsekvensändring

Som tidigare påpekats går Riksförsäkringsverkets förslag ut på att detaljreglera ersättningen genom att föreskriva på myndighetsnivå. Önskar riksdagen och regeringen ett sådant förfarande måste också myndigheten få detta mandat.

6.2 Försäkringskassans möjlighet att meddela föreskrifter angående avräknings-, utbetalningsförfarande och uppgiftsskyldighet

Försäkringskassan får meddela föreskrifter om utbetalnings-, avräknings- och redovisningsförfarande enligt 10 § femte stycket lagen (1993:389) om assistansersättning.

Försäkringskassan får vidare meddela föreskrifter om assistansanordnarens och den ersättningsberättigades uppgiftsskyldighet enligt 18 och 18 a §§ lagen (1993:389) om assistansersättning.

6.2.1 Konsekvensändring

Föreslagen lydelse är en konsekvensändring av tidigare nämnt förslag till 10, 18 och 18 a §§ i lagen (1993:389) om assistansersättning.

6.3 Begäran om utbetalning

Efter begäran av den ersättningsberättigade beslutar Försäkringskassan till vilken assistansanordnare ersättningen skall betalas ut.

En sådan begäran skall vara skriftlig och innehålla uppgift om

- 1. till vilket postgiro- eller bankkonto utbetalningen önskas*
- 2. personnummer eller tilldelat organisationsnummer för assistansanordnaren*

Ett skriftligt avtal om personlig assistans mellan den ersättningsberättigade och assistansanordnaren skall bifogas begäran.

En assistansanordnare skall vara registrerad arbetsgivare hos Skatteverket. Annan anordnare än kommun skall, i förekommande fall, ha gällande F-Skattsedel.

6.3.1 Gällande regler problembeskrivning

De krav som ställs i styckena 1–3 finns redan i Riksförsäkringsverkets föreskrifter.

6.3.2 Förslag

Förslaget innebär att kraven i 1–3 stycket förs upp till förordningsnivå. Skälet till att Riksförsäkringsverket anser att det bör stå i förordningen är att det materiella innehållet överensstämmer med övrig förordningstext.

6.3.3 Effekter

Ingen effekt förväntas avseende stycken 1–3 eftersom kraven redan finns i dag.

6.4 Uppgifter för utbetalning

Utbetalning i ett enskilt ärende får göras på annat sätt om det finns skäl till det.

6.4.1 Problembeskrivning och gällande regler

Enligt nuvarande lydelse i 10 § förordningen om assistansersättning är det möjligt att utbetala ersättning även om uppgift om konto saknas eller annars finns skäl till det.

6.4.2 Förslag

Detta uppdrag går ut på att utreda om det finns en möjlighet att se till så att ersättningen används ändamålsenligt. Vidare ska Riksförsäkringsverket se över möjligheterna att genomföra effektiva kontroller. En förutsättning för att sådan reglering och kontroll skall vara möjlig är att det tydligt framgår till vem ersättning utbetalts.

Det är fortfarande fullt möjligt att göra manuella utbetalningar av assistansersättning. Sättet för utbetalning är ovidkommande men de krav som ställs på en anordnare enligt 12 § lagen om assistansersättning och de uppgifter som krävs genom 10 § förordningen (1993:1091) om assistansersättning skall alltid vara uppfyllda som förutsättning för utbetalning.

Eftersom ersättningen enligt förslaget betalas ut till en anordnare är det föga troligt att en anordnare av personlig assistans inte har något bank- eller postgirokonto. Däremot är det i praktiken troligt att några enskilda ersättningsberättigade saknar sådana konton.

6.4.3 Effekter

Det blir tydligt till vem ersättning betalats ut. Det finns underlag på Försäkringskassan som garanterar att anordnaren uppfyller de krav som ställs i regelverket. Det är ändå möjligt att utbetala på andra sätt men underlag måste alltid finnas.

7 Frågor som kvarstår

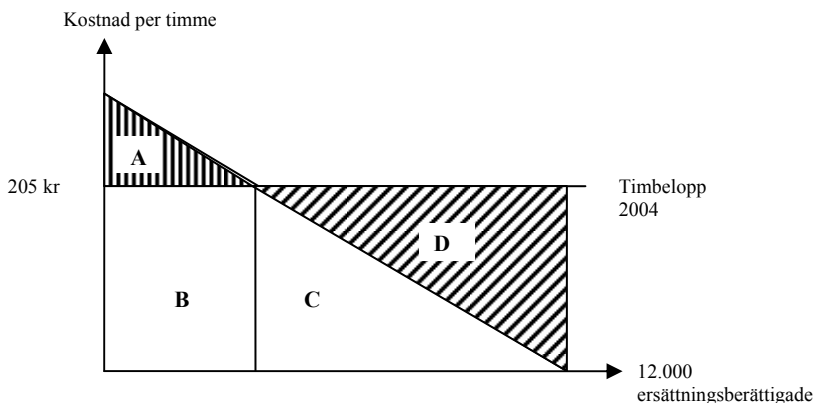
7.1 Förhöjd ersättning och eller differentierad ersättning

Tanken med assistansersättningen är att den ersättning som utbetalas ska vara tillräcklig för att täcka de kostnader som den enskilde har för personlig assistans. Därför finns en konstruktion av ett timbelopp som regeringen fastställer varje år. Dessutom finns möjlighet för den enskilda att ansöka om s.k. förhöjt timbelopp. Detta förhöjda timbelopp kan beviljas om särskilda skäl föreligger. Förhöjd ersättning får aldrig överstiga 12 procent av det av regeringen fastställda timbeloppet.

Detta uppdrag handlar bland annat om att se över möjligheterna att reglera timbeloppet så att ersättningen används ändamålsenligt. Ersättningen används i vissa fall inte ändamålsenligt när kostnaderna för personlig assistans är lägre än vad timbeloppet medger.

En reglering av ersättningen får inte innebära att ersättningsberättigade med högre assistanskostnader än vad timbeloppet medger inte ska få täckning för sin assistans. Riksförsäkringsverket ser det inte som förenligt med lagstiftarens intentioner att inte tillgodose samtliga assistansberättigades kostnader. Både de som inte har användning av hela ersättningen och de som har så höga kostnader att ersättningen inte räcker till för kostnader för personlig assistans måste få täckning för sina kostnader.

Figur 1 Kostnad per ersättningsberättigad



Figuren visar ett hypotetiskt exempel av det totala antalet ersättningsberättigade och deras respektive kostnad för personlig assistans per timme. Kostnaden varierar. Ungefär en tredjedel av personerna i exemplet har en kostnad per timme som överstiger timbeloppet (kostnaderna för de personer som har ett en högre timkostnad för sin assistans än vad timbeloppet medger återfinns i ruta A och B i figuren). I dag finns möjligheten att för dessa ersättningsberättigade att ansöka om förhöjt timbelopp (A). Resterande två tredjedelar av personerna i exemplet har en kostnad som understiger timbeloppet (C+D).

Enligt gällande regler finns ingen möjlighet att kräva tillbaka ersättning som inte används ändamålsenligt. Detta regeringsuppdrag går ut på att undersöka om det finns någon möjlighet att genom en reglering av timbeloppet komma bort ifrån det faktum att vad som i figuren betecknas som D i dag används för annat än personlig assistans.

Den grupp som i figuren får ansöka om förhöjt timbelopp (A+B) måste kunna redovisa samtliga kostnader som man som enskild haft för personlig assistans. I dag låter många bli att ansöka om förhöjd ersättning av två anledningar. Antingen har den ersättningsberättigade eller anordnaren inte sådan god ordning på kostnaderna att de kan redovisa dem för Försäkringskassan. Det andra skälet är att brukarkooperativet eller en annan anordnare använder ersättning som egentligen lämnats för en annan försäkrad till att täcka de kostnader som den enskilde har.

Riksförsäkringsverkets förslag går ut på att anordnare av assistans hädanefter skall redovisa den ersättningsberättigades kostnader för personlig assistans. Detta för med sig två konsekvenser som är viktiga att ta upp i detta sammanhang. För det första blir ersättningen individuell även i utförandefasen. Det innebär att det inte längre är möjligt att använda en persons ersättning för att täcka någon annans kostnader (ruta D i figuren). För det andra innebär det att samtliga ersättningsberättigade i landet kommer att kunna uppvisa en detaljerad redovisning av kostnaderna och därmed förväntas antalet ansökningar av förhöjd ersättning drastiskt öka. Båda dessa konsekvenser förstärker varandra. Försäkrade som inte individuellt kunnat täcka sina kostnader för personlig assistans har ju tidigare ändå kunnat lösa finansieringen genom att disponera ersättningen fritt tillsammans med andra ersättningsberättigade. Dessa förväntas av denna anledning också ansöka om förhöjd ersättning, vilket de hittills inte behövt göra.¹⁷

För att kunna ta hand om ett kraftigt ökat antal ansökningar om förhöjd ersättning måste det nuvarande systemet att förhöjd ersättning göras om. Gällande kriterier är för vaga vilket medfört olikformighet av tillämningen i landet. Dessutom är administrationen av det förhöjda timbeloppet komplicerat och tidskrävande.

Det av Riksförsäkringsverket förespråkade förslaget bygger alltså på antagandet att även frågan för gruppen ersättningsberättigade för vilka ersättningen inte räcker till måste lösas. Detta kan enligt Riksförsäkringsverkets mening göras på tre olika sätt. Ett förtydligande av kriterierna för det förhöjda timbeloppet har redan nämnts.

Det andra sättet är genom att införa en differentierad ersättning. En differentierad ersättning skulle innebära att Försäkringskassan redan i samband med beslut om rätten till ersättning tar ställning till om beslutet kommer att medföra en hög eller låg kostnad av personlig assistans för den enskilde. Riksförsäkringsverket menar att vid beslutet om rätt till assistansersättning har handläggaren redan så pass ingående kunskaper om funktionshindrets art, när på dygnet assistans huvudsakligen kommer att lämnas, om personen är aktiv på sin fritid eller inte med mera att det skulle vara möjligt att redan i detta skede fatta beslut om en viss ersättningsnivå. Detta förslag utgår från tanken på att det finns ett antal olika nivåer av ersättning som kan beviljas beroende på

¹⁷ Var god se även bilaga 2, tabell 4 för en mer detaljerad beskrivning av detta förhållande.

vilka assistanskostnader den enskilde förväntas ha under tidsperioden för vilken assistans beviljats.

Ett tredje alternativ, är att ha en konstruktion där det finns en grundschablon avsedd att täcka de kostnader som i dag finns i Riksförsäkringsverket s allmänna råd med undantag av OB kostnaderna. Därefter kan särskild hänsyn tas till andra typer av kostnader som till exempel kostnader för utförande av assistans på obekvämt arbetstid, behov av personal med särskild kompetens eller särskilt omfattande introduktionskostnader för personal. Detta tredje alternativ har förespråkats av Föreningen Jämlikhet, Assistans och Gemenskap, som ingått i uppdragets referensgrupp.

Inom ramen för detta uppdrag har det inte funnits utrymme för Riksförsäkringsverket att utreda frågan närmare. Riksförsäkringsverket föreslår därför att frågan om den försäkrades kostnader för personlig assistans som överstiger det fastställda timbeloppet löses i samband med att den nu föreslagna regleringen träder ikraft. Riksförsäkringsverket anser att det är fullt möjligt att genomföra föreslagna regler och att under tiden utreda frågan om förhöjt timbelopp.

7.2 Barnkonsekvensanalys

Inom den tid som lämnats för uppdraget har det inte funnits utrymme att göra en barnkonsekvensanalys.

7.2.1 Försäkringskassans möjlighet att utbyta information med Skatteverket

Riksförsäkringsverket anser att Försäkringskassan för tillämpningen av lagen bör ha ett informationsutbyte med Skatteverket. I annat fall finns risk för att de uppgifter och den redovisning som Försäkringskassan behöver för att tillämpa lagen är verkningslösa. Informationsutbytet omfattar till exempel tillfällen då Försäkringskassan misstänker att anordnaren inte har fullgjort sina åligganden avseende socialförsäkringsavgifter eller skatt. Tidsramarna för uppdraget har inte givit Riksförsäkringsverket möjlighet att utreda frågan vidare.

7.3 Olika krav i LSS och LASS

Hittills har det inte funnits några nämnvärda skillnader mellan LSS och LASS rörande utbetalning av ersättning för att bekosta personlig assistans.

Riksförsäkringsverket betonar att uppdraget och det av Riksförsäkringsverket lämnade förslaget innebär att de krav som ställs för utbetalning av LASS respektive LSS kommer att variera. Det kan i sin tur ha vissa konsekvenser för den enskilde. Det kan medföra att en person som har rätt till personlig assistans enligt LSS måste byta anordnare om behovet av assistans för de grundläggande behoven ökar till mer än 20 timmar per vecka och anordnaren av någon anledning inte uppfyller kraven för att vara betalningsmottagare av assistansersättningen. Det i sin tur skulle kunna innebära att den ersättningsberättigade är tvungen att byta assistenter om dessa inte vill byta arbetsgivare och arbetsgivaren inte är villig att ställa upp på de krav som ställs i assistansersättningen. Denna problematik är föga trolig. Det troligaste är att anordnaren välkomnar möjligheten att kunna lämna fler assistanstimmar. Det vore angeläget att utreda om de förslag som Riksförsäkringsverket lämnar också skulle kunna vara tillämpliga på LSS.

7.4 Andra faktorer som påverkar anordnarens förutsättningar att lämna assistans

Riksförsäkringsverket lämnar genom denna rapport förslag till reglering och kontroll av assistansersättningen. Bakgrunden är att det system som finns i dag kommit att innebära nackdelar för både ersättningsberättigade, anordnare av personlig assistans och det allmänna. Riksrevisionen pekade i sin rapport RiR 2004:7 särskilt på de inverningar som dagens system kan ha ur konkurrenshänseende på utbudet av personlig assistans.

Några exempel på frågor som inte lösts igenom detta uppdrag men som i allra högsta grad också påverkar förutsättningarna för olika anordnare att lämna assistans är:

- olika ansvarstagande för assistenternas sjuklön
- olika definition av jour och beredskap i kollektivavtal respektive assistansersättningen
- att kostnader för sjukskrivning och rehabilitering varierar beroende på om assistenterna är timanställda eller fast anställda.

Riksförsäkringsverket belyser härigenom sådan angränsande problematik som i andra avseenden kan ha en snedvridande inverkan ur konkurrenssynpunkt men som inte faller inom uppdragets avgränsning.

7.5 Anställningsstöd och aktivitetsstöd

Riksrevisionen påtalade i rapporten ”Personlig assistans till funktionshindrade” RiR 2004:7 förekomsten av att arbetsgivare tar emot assistansersättning från den ersättningsberättigade för att anordna assistans samtidigt som arbetsgivaren emot anställningsstöd för att anställa personer som varit arbetslösa länge via Arbetsförmedlingen. Enligt rapporten sker detta trots att anställningsstödet inte får lämnas för insats som samtidigt får annat bidrag¹⁸.

Det finns två typer av arbetsmarknadsstöd. Det ena är anställningsstöd och det andra är aktivitetsstöd. Vid anställningsstöd föreligger ett anställningsförhållande. Den statliga subventionen är till för att göra den arbetslöse mer attraktiv på arbetsmarknaden och betalas ut till arbetsgivaren. Vid aktivitetsstöd föreligger inget anställningsförhållande.

Stödet betalas ut till den enskilde för att till exempel kunna genomföra en utbildning eller genomgå arbetspraktik. Beroende på situationen bör troligen båda stödformerna kunna lämnas för samma tid som personlig assistans lämnas. Aktivitetsstöd bör till exempel kunna lämnas för personlig assistans till den som utför detta arbete under sin arbetspraktik.

Riksförsäkringsverket har inte haft möjlighet att inom uppdragets tidsramar utreda frågan grundligt. Frågan bör enligt Riksförsäkringsverkets mening utredas noggrant. I en sådan studie kan det vara väsentligt att utreda:

- om det finns något som förhindrar att assistansersättning utbetalas samtidigt som arbetsmarknadspolitiska stödformer,
- om anordnaren på något sätt kan ses som överkompenserad i situationer då stöden utgår,
- hur de båda ersättningarnas konstruktion, villkor för rätten till samspelar eller är tänkta att samspela, samt
- hur anordnaren skall förhålla sig till de olika ersättningarna i sin redovisning.

¹⁸ 11 §, förordning (1997:1275) om anställningsstöd.

7.6 Förslagets genomförbarhet

Andra frågor som inte utretts men som kommer att ha en praktisk betydelse vid tillämpning av förslaget är till exempel:

- utrymme och möjlighet att verkställa nödvändiga ändringar i assistansersättningens utbetalningssystem
- tidsramar för omställning av anordnares bokföring och redovisning av kostnader,
- tidsramar för att olika typer av anordnare skall kunna omförhandla avtal med bemanningsföretag eller andra som de köper tjänst av,
- förslagets eventuella påverkan på andra lagrum samt
- övergångsbestämmelser.

7.7 Tänkbara alternativ till det av RFV lämnade förslaget

Riksförsäkringsverket har på given tid för uppdraget inte närmare kunnat utreda alternativ till det nu förespråkade förslaget. Inledningsvis diskuterades lösningen att låta den enskilde ha ett spärrat konto hos Försäkringskassan eller Skatteverket. Tanken skulle då vara att ersättningen sätts in på detta konto av Försäkringskassan och att anordnaren får debitera kontot. Kostnader för till exempel lön kan debiteras men automatiskt dras då de skatter och sociala avgifter som står i proportion till det betalningsanspråk som företaget har. Idén har hämtats ur SOU 2002:115, ”Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn”.

Riksförsäkringsverket har gjort bedömningen att en lösning med hjälp av spärrkonton skulle kunna vara ett alternativ men tiden för genomförandet för långt med tanke på den akuta situation som en oreglerad ersättning kommit att medföra.

Bilaga 1 – Bakgrund

Syftet med assistansersättningen är att det offentliga ur allmänna medel ska ersätta kostnader som den enskilde har för personlig assistans. Ersättning betalas ut varje månad och beräknas efter det belopp per assistanstimme som regeringen fastställer varje år (schablonbelopp).

Från assistansreformens ikraftträdande 1994 och fram till den 1 september 1997 angavs i förordningen (1993:1091) om assistansersättning vilka kostnader som skulle täckas av assistansersättningen. Exempel på sådana kostnader var kostnader för lön, andra anställningsförmåner, sociala avgifter samt andra kostnader för assistansen såsom administrations- och utbildningskostnader.

Den 1 september 1997 infördes ett system med en schabloniserad timersättning för den statliga assistansersättningen. Schablonbeloppet infördes för att underlätta administrationen för såväl den enskilde och dennes anordnare som Försäkringskassan. Assistansersättning betalas därmed enligt gällande regler med ett bestämt timbelopp oavsett vilka assistanskostnader den enskilde personen faktiskt haft.

Assistansersättningens schablonbelopp regleras av:

- lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS)
- förordningen (1993:1091) om assistansersättning
- Riksförsäkringsverkets (RFV:s) föreskrifter (RFFS 1993:24) om assistansersättning samt av
- Riksförsäkringsverkets allmänna råd (RAR 2002:6).

Det är den ersättningsberättigade som själv avgör hur mycket av ersättningen som ska användas till lön, andra anställningskostnader samt hur mycket som ska användas för övriga kostnader som administration och andra kringkostnader¹⁹. I Riksförsäkringsverkets allmänna råd 2002:6 till 10 § LASS samt i Riksförsäkringsverkets vägledning om assistansersättning preciseras de slag av kostnader som assistansersättningens schablonbelopp *bör* kunna täcka.

Endast om den ersättningsberättigade ansökt och beviljats förhöjt timbelopp skall samtliga assistansomkostnader redovisas till Försäkringskassan. Som

¹⁹ Prop. 1996/97:150, s. 138.

utgångspunkt för hur det förhöjda timbeloppet lämpligen kan fördelas har Riksförsäkringsverket gett ut ett allmänt råd, RAR 2002:6 till 10 § LASS.

Riksrevisionen (RiR) lämnade den 2 april 2004 en granskningsrapport om den personliga assistansen ”Personlig assistans till funktionshindrade” – RiR 2004:7. Riksrevisionen pekar i rapporten bland annat på möjligheten till skatteundandragande och utrymmet för privata anordnare att skapa relativt stora vinstmarginaler. Riksrevisionen pekar även på risken för vissa företag att skapa sig en otillbörlig marknadsfördel på ett sätt som inte är förenligt med assistansreformens intentioner.

Mot bakgrund av de risker som Riksrevisionen uppmärksammat i sin rapport anser regeringen att det nuvarande systemet med en schabloniserad timersättning bör ses över. Den ekonomiska kontrollen av hur ersättningen används bör öka. Detta för att minska utrymmet för missbruk.

Assistansersättningen har under senare år dessutom präglats av en mycket kraftig kostnadsökning. Det är även av denna anledning av särskild vikt att assistansersättningen används ändamålsenligt. Det kan således finnas ett behov av ändringar och förtydliganden i reglerna, utan att kvalitén för den personliga assistansen försämras.

Uppdraget i korthet

Regeringen har uppdragit åt Riksförsäkringsverket att:

- se över möjligheterna att reglera vilka kostnader som skall ingå i den statliga assistansersättningen i syfte att förbättra kostnadskontrollen
- överväga att lämna förslag på att införa en gräns för hur stor del av assistansersättningen som får utgöras av kringkostnader
- analysera konsekvenserna av en eventuell reglering, såväl kvalitativa för den personliga assistansen som administrativa för försäkringskassorna och assistansanordnarna
- analysera och särredovisa förslagets ekonomiska konsekvenser för stat- och kommunsektor
- föreslå hur kontrollen av kostnaderna skall gå till för att den ska bli så effektiv som möjligt samt överväga eventuella påföljder för assistansanordnare som använder assistansersättning för andra ändamål än avsedda.

I den utsträckning förslagen kräver författningsändringar skall förslag på sådana lämnas.

Uppdraget redovisas i slutet av denna rapport som bilaga 4.

Uppdragets genomförande

Uppdragets organisation har bestått av en arbetsgrupp, en referensgrupp och en styrgrupp (kvalitetssäkrare).

I arbetsgruppen har, förutom berörda enheter på Riksförsäkringsverket även Skatteverket, FK Västra Götaland, FK Örebro och Borlänge kommun ingått. Arbetsgruppens roll har varit att arbeta fram förslag och föreslag till lösningar som sedan presenterats för projektets referensgrupp.

Uppdraget har genomförts i samråd med Socialstyrelsen, Svenska kommunförbundet, brukarrörelsen, handikapprörelsen samt företrädare för branschorganisationerna (berörda arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer).

Referensgruppen har haft rådgivande funktion. I denna roll har ingått att läsa, analysera, lämna av synpunkter samt hjälpa till att tolka undersökningens resultat. Referensgruppen har också i den mån det varit möjligt fått lämna konstruktiva förslag på eventuella åtgärder eller regeländringar med regeringsuppdragets, de handikappolitiska målen och projektbeskrivningen som utgångspunkt.

Kvalitetssäkrare/styrgrupp har kontinuerligt följt och styrt arbetet.

Bilaga 2 – Kartläggning av nuvarande situation

I detta kapitel redovisas olika uppgifter om de personer som mottar assistansersättning i syfte att ge en översiktlig bild av dagens situation. Uppgifterna har hämtats ur Riksförsäkringsverkets registerdata över personer som beviljats assistansersättning och en förfrågan till assistansanordnares/ersättningsberättigades hantering av assistansersättningen. Kapitlet avslutas med en beskrivning av gällande reglers för- och nackdelar.

Riksförsäkringsverkets statistik

Uppgifterna i detta avsnitt är huvudsakligen hämtade från Riksförsäkringsverkets registerdata över personer som beviljats assistansersättning. Ambitionen är att översiktligt beskriva eventuella skillnader mellan de ersättningsberättigade ur olika aspekter, inte att förklara skillnaderna. Fakta i avsnittet avser om inget annat anges löpande ärenden i juli 2004 eller juli månad tidigare år.

Statens kostnader för assistansersättning beräknas under 2004 utgöras av cirka 10,1 miljarder kronor. Då ungefär 12 300 personer har rätt till assistansersättning beräknas staten under 2004 i genomsnitt betala ut drygt 800 000 kronor per person.²⁰ Till detta tillkommer kommunernas utgifter. Kommunerna står för kostnaden för assistansersättning för de 20 första timmarna per vecka och person. Under 2003 var denna kostnad cirka 2,5 miljarder kronor vilket motsvarar 22 procent av statens och kommunernas utgifter totalt²¹ utbetalt belopp för assistansersättning under året.

²⁰ Enligt RFV:s prognoser kommer kostnaderna för statlig assistans att uppgå till 10 144 miljoner kronor under 2004. Antalet personer som i juli 2004 mottog assistansersättning var 12 308 personer. Utbetald ersättning per person under 2004 blir då: $10\,144 / 12\,308 \text{ mkr} = 0,824 \text{ mkr} = 824\,000 \text{ kronor}$.

²¹ Administrationskostnader undantaget.

Tabell 1 **Antal mottagare av assistansersättning, genomsnittligt beviljat belopp per timme samt genomsnittligt antal beviljade timmar per månad fördelat på arbetsgivartyp**

Mottagare av assistansersättnin

<i>Arbetsgivartyp</i>	<i>Antal personer</i>	<i>Beviljat belopp (kr/ timme)</i>	<i>Beviljat antal timmar per månad</i>
Annan serviceorganisation	2 725	206,78	444,08
Brukarkooperativ	1 523	209,12	473,87
Egen	352	206,83	491,00
Flera arbetsgivare	38	205,78	521,61
Kommun	7 670	206,12	405,25
Totalt	12 308	206,71	425,15

Källa: RFV:s registerdata, 200407

I juli 2004 var drygt 12 300 personer assistansberättigade. Av dessa hade ungefär 62 procent (7 670 st.) anlitat kommunen som arbetsgivare och ca 12 procent (1 523 st.) ett brukarkooperativ. Ungefär 22 procent (2 725 st.) av samtliga assistansberättigade hade en annan serviceorganisation²² som anordnare medan endast 3 procent (352 st.) var egna arbetsgivare åt sina personliga assistenter. Endast 38 personer hade flera arbetsgivare åt sina personliga assistenter.

Timbeloppet var under 2004 fastställt till 205 kr. Av tabellen ovan framgår att genomsnittligt antal beviljade kronor per timme varierar något mellan olika arbetsgivartyper. En assistansberättigad med kommunen som assistansanordnare ersattes till exempel med i genomsnitt 206,12 kr per timme. En ersättningsberättigad med ett brukarkooperativ som anordnare beviljades i genomsnitt 209,12 kr per timme. Att genomsnittet är högre än det fastställda timbeloppet beror på att en ersättningsberättigad kan beviljas förhöjd ersättning om särskilda skäl finns till detta.

Variationer finns även mellan de ersättningsberättigade i antal beviljade timmar fördelat på arbetsgivartyp. I genomsnitt beviljades en ersättningsberättigad person 425 timmar assistans i månaden. Ersättningsberättigade personer som anlitat kommunen som arbetsgivare hade i genomsnitt 405 timmar assistans i månaden medan de som själva var arbetsgivare till sina assistenter i genomsnitt hade 491 timmars assistans i månaden.

²² Assistansbolag, enskilda firmor och andra näringsidkare som anordnar assistans.

Tabell 2 Mottagare av schabloniserat timbelopp, andel mottagare, timbeloppets storlek 2004 samt genomsnittligt antal beviljade timmar per månad (ersättningsberättigade utan förhöjt timbelopp) fördelat på arbetsgivartyp

Mottagare av schabloniserat timbelopp

<i>Arbetsgivartyp</i>	<i>Antal personer med timbelopp</i>	<i>Andel med timbelopp av samtliga</i>	<i>Fastställt timbelopp 2004</i>	<i>Beviljat antal timmar per månad</i>
Annan serviceorganisation	2 531	93%	205	426,26
Brukarkooperativ	1 238	81%	205	435,93
Egen	328	93%	205	478,34
Flera arbetsgivare	37	97%	205	519,04
Kommun	7 413	97%	205	394,68
Totalt	11 547	94%	205	408,80

Källa: RFV:s registerdata, 200407

Assistansersättning utges som ersättning per timme enligt ett schablonbelopp. Möjligheten finns dock att ansöka om förhöjd ersättning för ersättningsberättigade med särskilda skäl. Den förhöjda ersättningen kan maximalt vara 12 procent högre än schablonersättningen.

I tabell 2 ovan redovisas de ersättningsberättigade som mottar timersättning enligt schablonbeloppet.

Andelen ersättningsberättigade som endast mottar det schabloniserade timbeloppet varierar beroende på vilken typ av arbetsgivare de anlitar. Personer som anlitar kommunen för att utföra den personliga assistansen är, jämfört med personer som anlitar andra arbetsgivare, de i störst andel mottar ersättning enligt schablonbeloppet. Notera att andelarna för de som är egna arbetsgivare eller har flera arbetsgivare är känsliga för förändringar av antalet mottagare då det totala antalet personer i dessa grupper är litet.

Tabellen visar också att antalet beviljade timmar i månaden för personer med ersättning enligt schablonen varierar mellan de olika arbetsgivartyperna. De som anlitar kommunen som arbetsgivare åt sina assistenter beviljas i genomsnitt 395 timmar per månad. De som har flera olika arbetsgivare åt sina assistenter har i genomsnitt beviljats ett högt antal timmar per månad, 519. De som anlitar övriga typer av arbetsgivare för sin assistans beviljas ett timantal som ligger mellan dessa yttervärden.

Tabell 3 Mottagare av förhöjt timbelopp, andel mottagare, genomsnittligt beviljad förhöjd ersättning samt antal beviljade timmar per månad (ersättningsberättigade med förhöjt timbelopp), fördelat på arbetsgivartyp

Mottagare av förhöjd ersättning

<i>Arbetsgivartyp</i>	<i>Antal personer med förhöjd ersättning</i>	<i>Andel med förhöjd ersättning av samtliga</i>	<i>Beviljat belopp (kr/ timme)</i>	<i>Beviljat antal timmar per månad</i>
Annan serviceorganisation	194	7 %	221,43	676,48
Brukarkooperativ	285	19 %	221,32	638,66
Egen	24	7 %	224,87	663,97
Flera arbetsgivare	1	3 %	230,00	617,00
Kommun	257	3 %	224,29	709,96
Totalt	761	6 %	222,53	673,15

Källa: RFV:s registerdata, 200407

I tabell 3 redovisas de personer som mottar förhöjd ersättning. De utgör 6 procent av samtliga ersättningsberättigade. Bland dem som anlitar ett brukarkooperativ som anordnare har 19 procent rätt till förhöjd ersättning, vilket är avsevärt större andel än bland dem som anlitar andra arbetsgivare. Hos kommunerna har endast tre procent rätt till förhöjd ersättning. Även beviljat antal kronor per timme varierar. Genomsnittlig beviljad ersättning per timme för personer som anlitar brukarkooperativ är 221 kr medan brukare som anlitar kommunen som arbetsgivare i genomsnitt beviljas 224 kr i timmen.

Den genomsnittliga ersättningen för personer med förhöjt timbelopp är 223 kronor i timmen vilket kan jämföra med timbeloppet som för 2004 var 205 kronor per timme. I genomsnitt beviljas de med förhöjd ersättning därmed nio procent högre ersättning än de som beviljas ersättning enligt schablonen. De som anlitar flera arbetsgivare för sina assistenter beviljas de maximala 12 procent som den förhöjda ersättningen får överstiga schablonen. Det är viktigt att i detta sammanhang notera att benägenheten att ansöka om förhöjt timbelopp är beroende av den förmåga som anordnaren har att redovisa den ersättningsberättigades samtliga assistanskostnader. Förhöjd ersättning utbetalas endast mot att samtliga assistanskostnader redovisas. Enligt uppgift tillämpar i dagsläget endast ett fåtal kommuner i landet individuell redovisning, det vill säga kommunerna har byggt upp ett redovisningssystem som

ger dem möjlighet att redovisa varje ersättningsberättigad persons ersättning individuellt. Nedan redovisas uppgifter från ett par sådana kommuner.

Tabell 4 Mottagare av förhöjd ersättning, andel mottagare, genomsnittligt beviljad ersättning samt antal beviljade timmar per månad (ersättningsberättigade med förhöjt timbelopp), fördelat på kommuner respektive landet totalt

Mottagare av förhöjd ersättning

<i>Handläggande lokalkontor</i>	<i>Antal personer med förhöjd ersättning</i>	<i>Andel med förhöjd ersättning</i>	<i>Beviljat belopp (kr/ timme)</i>	<i>Beviljat antal timmar per månad</i>
Kommun 1	29	25 %	224,62	653,05
Kommun 2	9	11 %	228,33	748,30
Landets kommuner totalt	257	3 %	224,29	709,96
Landet totalt	761	6 %	222,53	673,15

Källa: RFV:s registerdata, 200407

För arbetsgivaren kommun 1 var andelen personer med förhöjd ersättning 25 procent i juli 2004. I kommun 2 var motsvarande siffror 11 procent. Andelarna grundas på ett litet antal personer och är därmed känsliga för förändringar av antalet personer som mottar förhöjd ersättning men de är avsevärt högre än genomsnittssiffrorna för samtliga kommuner i landet. För samtliga kommunala arbetsgivare var andelen personer med förhöjd ersättning 3 procent och för samtliga personer med assistansersättning i landet var andelen 6 procent. Tabellen visar således en markant skillnad i andel ersättningsberättigade med respektive utan förhöjd ersättning i kommuner med olika redovisningssystem. Då det bara är två kommuner som redovisas här är det svårt att dra några generella slutsatser om resultaten. Men att kommuner med möjlighet att redovisa uppgifter om samtliga assistanskostnader har fler ersättningsbe-

rättigade med rätt till förhöjt timbelopp torde vara en naturlig konsekvens av reglerna för att beviljas särskild ersättning.²³

Skillnaden i antal beviljade timmar per ersättningsberättigad och månad är däremot inte lika tydlig. De ersättningsberättigade i den ena kommunen med redovisningssystem har i genomsnitt rätt till fler timmar än riksgenomsnittet medan ersättningsberättigade i den andra kommunen har ett lägre genomsnitt av antal timmar per månad än resten av landet.

Tabell 5 Samtliga mottagare av assistansersättning, genomsnittligt beviljad ersättning samt antal beviljade timmar per månad, fördelat på arbetsgivare och personkrets

Samtliga mottagare av assistansersättning

Arbetsgivartyp	Personkrets 1			Personkrets 2			Personkrets 3		
	Antal	Kr/ timme	Tim/ mån	Antal	Kr/ timme	Tim/ mån	Antal	Kr/ timme	Tim/ mån
Annan service-organisation	1 007	206,87	433,81	95	208,90	571,22	1 588	206,59	445,03
Bruskarkooperativ	644	210,40	473,78	62	210,89	604,37	806	207,87	464,83
Egen	44	208,61	484,00	11	209,08	657,23	293	206,32	485,42
Flera arbetsgivare	13	207,01	591,15	–	–	–	24	205,00	495,28
Kommun	2 500	206,42	398,91	556	206,31	506,53	4 453	205,93	397,81
Totalt	4 208	207,25	420,20	724	207,19	525,69	7 164	206,34	419,73

Källa: RFV:s registerdata, 200407

De tillfrågade assistansanordnarna i enkätundersökningen uppger att skillnaderna i kostnader inte följer personkretstillhörighet. Dessa uppgifter stämmer i stort överens med Riksförsäkringsverkets statistik avseende beviljad ersättning per timme. Däremot varierar antalet beviljade timmar stort mellan personkretsarna vilket beror på att behoven för personer i personkrets 2 i genomsnitt är större än för personer i de andra personkretsarna. De totala kostnaderna för personer i personkrets 2 torde därmed vara större än för övriga personkretsar även om den genomsnittliga timkostnaden inte skiljer sig åt.

²³ Reglerna i 13 §, Riksförsäkringsverkets föreskrifter (1993:24) om assistansersättning anger att den som beviljas assistansersättning med förhöjt timbelopp också ska redovisa uppgifter om samtliga kostnader för utförd assistans under perioden. På begäran av Försäkringskassan skall den ersättningsberättigade företaget underlag som ligger till grund för de redovisade kostnadsuppgifterna.

Tabell 6 Samtliga mottagare av assistansersättning, genomsnittligt beviljad ersättning samt antal beviljade timmar per månad. Utveckling över tid fördelat på kvinnor och män

Mottagare av assistansersättning

	Totalt			Kvinnor			Män		
	Antal	Kr/ tim	Tim/ mån	Antal	Kr/ tim	Tim/ mån	Antal	Kr/ tim	Tim/ mån
200407	12 308	206,07	425,15	5 795	205,99	415,83	6 513	206,14	433,44
200307	11 526	198,75	410,50	5 439	198,71	400,92	6 087	198,80	419,05
200207	10 740	191,50	396,82	5 062	389,72	191,48	5 678	403,15	191,52
200107	9 806	184,50	383,86	4 605	184,43	379,26	5 201	184,57	387,94
200007	8 778	178,56	373,96	4 110	178,52	368,41	4 668	178,59	378,84
199907	8 160	173,47	359,90	3 825	173,41	353,31	4 335	173,53	365,71
199807	7 612	168,54	338,29	3 562	168,46	332,96	4 050	168,60	342,97
199707	7 343	168,19	319,31	3 404	167,97	317,24	3 939	168,38	321,09

Källa: RFV:s registerdata, 199707 till 200407

Antalet ersättningsberättigade personer har ökat med 5000 personer sedan 1997 till drygt 12000 år 2004. Sedan ersättningen infördes 1994 har antalet mer än fördubblats. Ökningen består av både ersättningsberättigade kvinnor och män men genomgående har männen varit fler till antalet än kvinnorna. Skillnaderna har ökat under 2000-talet. I juli 2004 hade över 700 fler män än kvinnor rätt till assistansersättning.

Även antalet beviljade assistanstimmar per vecka har ökat. I juli 1997 hade en ersättningsberättigad person i genomsnitt rätt till 319 timmar assistans i månaden. Motsvarande siffra för 2004 var 425 timmars assistans i månaden. Kvinnor beviljas i genomsnitt färre timmar assistans i veckan än män. Kvinnor har också i genomsnitt en något lägre ersättning per timme än män.

Tabell 7 Samtliga mottagare av assistansersättning, genomsnittligt beviljad ersättning samt antal beviljade timmar per månad, fördelat på Försäkringskassa²⁴

Mottagare av assistansersättning

	<i>Antal</i>	<i>Kronor per timme</i>	<i>Timmar per månad</i>
Stockholms län	2 234	207,54	474,84
Uppsala län	300	206,18	380,04
Södermanlands län	373	205,65	386,90
Östergötlands län	572	206,03	405,14
Jönköpings län	547	207,33	380,67
Kronobergs län	260	205,78	353,31
Kalmar län	309	206,77	393,62
Gotlands län	112	205,51	453,44
Blekinge län	199	205,08	379,85
Skåne län	1 584	206,30	425,79
Hallands län	339	205,84	390,54
Västra Götalands län	1 947	206,33	403,73
Värmlands län	371	205,91	472,88
Örebro län	402	205,59	377,06
Västmanlands län	286	205,67	365,34
Dalarnas län	560	207,97	485,53
Gävleborgs län	534	205,17	426,84
Västernorrlands län	328	207,10	454,81
Jämtlands län	172	209,26	431,41
Västerbottens län	356	206,18	447,96
Norrbottens län	523	209,26	433,41
Totalt	12 308	206,71	425,15

Källa: RFV:s registerdata, 200407

En jämförelse mellan olika försäkringskassor visar att variationerna är stora vad gäller antalet beviljade timmar per månad. I juli 2004 var skillnaden cirka 130 timmar mellan de försäkringskassor som beviljade högst respektive lägst antal timmar per månad. Skillnaderna är mindre om man ser till utbetald ersättning per timme.

²⁴ Indelningen är länsvis per handläggande centralkontor.

Sammanfattningsvis framkommer i detta avsnitt att vissa variationer finns i utbetald ersättning och beviljat timbelopp mellan de ersättningsberättigade beroende på vilken typ av arbetsgivare de anlitar för sin assistans, att skillnader finns mellan olika delar av landet och att vissa skillnader finns mellan olika personkretsar och mellan könen. Variationerna är svåra att ange förklaringar till och detta ligger inte heller inom detta uppdrags ram. Den presenterade statistiken ger en översiktlig bild av marknaden för personlig assistans.

Förfrågan till anordnare

Som ett led i utredningsarbetet har Riksförsäkringsverket inhämtat uppgifter angående timbeloppets användning. Riksförsäkringsverket har vänt sig till både privata företag, kommuner, egna företagare och brukarkooperativ. I undersökningen framgår organisationen/kommunen/företaget eller kooperativet inte med namn.

Syftet med inhämtandet av uppgifterna var att de skulle tjäna som exempel på hur assistansersättningen i dag kan användas. Underlaget kan ge viss vägledning om assistansersättningens användning. De insamlade uppgifterna kan användas för att eventuellt påvisa förekomsten av vissa beteenden/redovisningssystem/kontroll över den enskildes inkomster och liknande. Materialet kan till viss del användas för att överväga möjligheterna att reglera timbeloppet och för att analysera konsekvenserna av en eventuell reglering.

Anordnarna har fått välja mellan att inte besvara några frågor alls, endast besvara en del eller samtliga frågor. Frågorna har skickats till företagen via mejl. Frågorna bestod i stora drag av tre delar och omfattade samtliga uppgifter från verksamhetsåret 2003:

- Företagets ekonomi
- En ersättningsberättigad persons budget (som inte har förhöjt timbelopp) vars assistansersättning inte räcker till för att täcka kostnaderna för personlig assistans
- En ersättningsberättigad persons budget (som inte har förhöjt timbelopp) för vilken assistansersättning blir över efter det att kostnaderna för assistans täckts
- Allmänna frågor och möjlighet att lämna egna kommentarer
- Förfrågan om anordnarens årsredovisning.

I det fall anordnaren valt att inte besvara vissa frågor har Riksförsäkringsverket bett dem förklara anledningen därtill.

Förfrågan gick till tre kommuner, två assistansföretag, två egna assistansanordnare, samt två brukarkooperativ. Av de svar som inkommit till Riksförsäkringsverket framgår följande:

Ersättningsberättigad som inte beviljats förhöjt timbelopp och vars ersättning inte räcker för att täcka kostnaderna för assistans

Avvikelsen från 2003 års timbelopp (198 kr) är som mest 85 kronor under en avräkningsperiod och 61²⁵ kronor för under ett budgetår. Som minst är avvikelsen 1,36 kr under en avräkningsperiod och 0,44 kr under ett budgetår

Lönekostnaderna verkar vara den främsta anledningen till att ersättningen inte räcker för att täcka kostnaderna för den personliga assistansen.

Förutom lönekostnaderna, följer i stort fördelningen av den ersättningsberättigades kostnader för administration, utbildning och assistansomkostnader Riksförsäkringsverkets allmänna råd 2002:6 (som tillämpas för att bedöma rätt till förhöjd ersättning).²⁶

Ersättningsberättigad som inte beviljats förhöjt timbelopp och vars ersättning blir över efter det att kostnaderna för assistans betalats

En anordnare har skickat in två exempel på ersättningsberättigade för vilka assistansersättningen inte räcker till. Av den anledningen består underlaget av fem ersättningsberättigade för vilka assistansersättningen blir över efter det att kostnaderna för personlig assistans betalats

Avvikelsen från 2003 års timbelopp (198 kr) är som högst 22²⁷ kr och som lägst 3,28 kr under en avräkningsperiod. Under ett budgetår är avvikelsen från timbeloppet som högst 8 kronor och som lägst 0,38 kr.

²⁵ Vilket innebär underskott på 458 659 kr för personen i fråga.

²⁶ Notera att det är fördelningen som följer indelningen i det allmänna rådet, inte kostnaderna. Eftersom ersättningen i detta exempel inte räcker till för att täcka den ersättningsberättigades kostnader motsvarar 87 procent lönekostnader inte 87 procent av 198 kronor (2003 års timbelopp) utan av 283 kronor som mest (198 + 85 kronor).

²⁷ Vilket innebär underskott på 24 156 kr för personen i fråga.

Grovt räknat följer fördelningen av den ersättningsberättigades kostnader för administration, utbildning och assistansomkostnader Riksförsäkringsverkets allmänna råd 2002:6 (som tillämpas för att bedöma rätt till förhöjd ersättning)

Anledningen till att det blir ett överskott efter det att kostnaderna för assistans betalats förefaller vara något lägre lönekostnader samt i vissa fall lägre assistansomkostnader.

Anordnarnas ekonomi

Underlaget till denna sammanställning består av två företag (här kallade A och B), två kommuner och ett brukarkooperativ.

Storleken på anordnarna varierar. Den anordnare som lämnar assistans till flest ersättningsberättigade är brukarkooperativet (238 personer). Den anordnare som lämnar assistans till minst antal ersättningsberättigade är företag B (31 personer). I genomsnitt lämnade de två assistansföretagen under år 2003, 4 200 (företag A) respektive 4 600 (företag B) timmar assistans per ersättningsberättigad. Kommun 1 lämnade i genomsnitt 5 000 timmar kommun 2 lämnade i genomsnitt 3220 timmar assistans per ersättningsberättigad. Brukarkooperativet lämnade i genomsnitt 5 550 timmar per ersättningsberättigad under 2003.

Ungefär 30 procent av det ena assistansföretagets (företag B), brukarkooperativets samt kommunens ersättningsberättigade har beviljats förhöjt timbelopp. Hos det andra assistansföretaget har 13,5 (företag A) procent av de ersättningsberättigade beviljats förhöjt timbelopp. Hos kommunerna varierade också antalet ersättningsberättigade med förhöjt timbelopp. Trettio procent av de ersättningsberättigade i kommun 1 hade förhöjt timbelopp medan ingen i kommun 2 hade förhöjt timbelopp.

Genomsnittskostnaden för en ersättningsberättigad med förhöjt timbelopp varierar också. Uppgifter saknas för assistansföretag B men ersättningsberättigade med förhöjt timbelopp på brukarkooperativet och assistansföretag A har en genomsnittskostnad på ca 210 kr per timme. Ersättningsberättigade som anlitat kommun 1 som assistansanordnare och som någon gång under året haft förhöjt timbelopp har en genomsnittlig kostnad på 264 kronor i timmen.

Den genomsnittliga kostnaden för en ersättningsberättigad som inte har förhöjt timbelopp är 198,08 kr för företag A, 197,40 kr för brukarkooperativet

och 222 kr för kommun 1.²⁸ Företag B har i denna fråga inte lämnat uppgifter.

Riksförsäkringsverket ställde också frågor angående hur stora intäkterna respektive utgifterna var för brukare med respektive utan förhöjd ersättning. Genom formuläret ville Riksförsäkringsverket också utreda hur stor ”buffert” företaget hade (uppskattning per brukare) och vad denna buffert användes till. Endast ett företag (A) och kommun 1 besvarade frågan om företagets inkomster och utgifter fullt ut.

Utgifterna för kommun 1 var större än intäkterna oavsett om det handlade om personer med eller utan förhöjd ersättning. För ersättningsberättigade med förhöjd ersättning handlade det om ett underskott på 9 380 000 kronor (fördelat på 27 ersättningsberättigade). För ersättningsberättigade utan förhöjd ersättning handlade det om ett underskott på 8 400 000 kronor (fördelat på 62 ersättningsberättigade). Företaget som besvarade frågan hade ett överskott på ca 50 000 kr för ersättningsberättigade med förhöjd ersättning (dessa var under år 2003, 10 till antalet) och ca 2 miljoner för ersättningsberättigade utan förhöjd ersättning (dessa var under år 2003, 64 till antalet).

Vad beträffar ”bufferten” inkom endast svar från de båda företagen som svarar att det inte är företaget som har en buffert utan enskilda brukare. Denna pott kan användas för att exempelvis lämna assistans vid sjukhusvistelse, introduktion av personliga assistenter, personalmöten, fortbildning, handledning samt oförutsedda kostnader så som uppsägningslöner, semesterersättning vid längre frånvaro, retropension m.m.

Den procentuella fördelningen mellan kostnader för lön, administration, utbildning och assistansomkostnader framgår av tabellen nedan.

²⁸ Företag 2 och kommun 2 har inte lämnat uppgift om genomsnittskostnad för ersättningsberättigade utan förhöjt timbelopp.

Tabell 8 Procentuell fördelning av olika kostnader kopplade till den personliga assistansen i förhållande till Riksförsäkringsverkets allmänna råd för förhöjd ersättning

	<i>Minsta värde</i>	<i>Högsta värde</i>	<i>RFV RAR</i>
Lönekostnader	85	90	87
Administrationskostnader	6,55	8	5 till 8
Utbildningskostnader	2,65	3,8	3 till 5
Assistansomkostnader	1,88	3,45	1 till 2

De assistansanordnare som ingått i undersökningen har utgifter som motsvarar den fördelning som det Riksförsäkringsverkets allmänna råd för bedömning av förhöjd ersättning ger uttryck för. En förklaring skulle kunna vara att flertalet av de assistansanordnare som deltagit i undersökningen också har en sådan bokföring som gör det möjligt att redovisa för kostnader som leder till förhöjd ersättning. Eftersom förutsättningen för att beviljas förhöjd ersättning är att kostnaderna fördelas enligt Riksförsäkringsverkets allmänna råd är det tänkbart att det är RAR:en som styr kostnaderna. Det bör noteras att av de ersättningsberättigade som anordnarna lämnar assistans till hade 30 procent eller färre rätt till förhöjd ersättning.

Anordnarnas kommentarer

Underlaget till detta avsnitt består av svar från 2 kommuner, 2 företag och 2 brukarkooperativ.

Samtliga respondenter ansåg att det inte förelåg några skillnader i kostnader mellan barn och vuxna. En anordnare svarar att de inte lämnar assistans åt något barn. En kommun påpekade dock att det generellt är billigare utifrån rekryteringssynpunkt i och med att det oftast är föräldern som anställs som personlig assistent. Förutom lägre rekryteringskostnader vill föräldrar som arbetar som personliga assistenter oftast inte ha utbildning och eller kompetens utveckling. Även inskolningskostnaden kan bli lägre då föräldrar anställs.

Med undantag av den ena kommunen har anordnarna inte heller haft skäl att peka på skillnader i kostnader föranledda av de ersättningsberättigades olika personkretstillhörighet. Kommunen menar dock att ersättningsberättigade som tillhör personkrets 2 oftare har högre kostnader på grund av lång inskolningstid eller dubbel assistans som inte täcks av Försäkringskassans beslut. Personliga assistenter som arbetar med ersättningsberättigade med

personkrets 2 behöver oftast mer utbildning än personliga assistenter som jobbar med ersättningsberättigade som bedömts tillhöra andra personkretsar. Kommunen påvisar också på att kostnaderna som följer av nattbemannning/jour inte alltid heller täcks av assistansersättningen. Framförallt ersättningsberättigade med behov av assistans på natten får inte ersättningen att räckta till.

Samtliga anordnare är överens om att skillnaderna är väldigt individuella vilket gör det svårt att klassificera dem. Exempel på situationer som bidrar till olikheter i kostnaderna är:

- varierande kostnader för OB-tillägg som till stor del beror på huruvida den ersättningsberättigade deltar i daglig verksamhet som inte berättigar till personlig assistans enligt LASS. Timmarna förläggs då mestadels till kvällar och helger vilket ger hög kostnad för OB-ersättning
- mindre intäkter för barn på grund av att de inte kan få förhöjd ersättning för arbetsledning
- vissa personer har lägre assistansomkostnader än andra
- den enskildes individuella önskningar om hur denne vill leva sitt liv (intressen, aktiviteter m.m.)
- individuella skillnader beroende på funktionshinder, tillfälliga tillstånd, sociala problem, personlighet och erfarenhet eller annat som är svårt att klassificera enligt en viss personkrets
- skillnader i personalkostnad på grund av hög omsättning, sjukskrivningar, löneläge, specialkompetens eller annat.

Genom en av frågeställningarna fick de tillfrågade assistansanordnarna möjlighet att lämna synpunkter på den del av Riksförsäkringsverkets allmänna råd 2002:6 som reglerar den förhöjda ersättningen. Samtliga medverkande, förutom en kommun som valt att inte kommentera frågan, verkar eniga om att kostnadsfördelningen inte fungerar fullt ut i praktiken. Flera påpekar att det är svårt att hålla sig innanför de avgränsningar som ställts upp, någon tycker att lönen är för lågt räknad, en annan att OB-ersättningen är för snålt tilltagen. En konsekvens som nämns är att det är svårt att få förhöjt timbelopp om fördelningen avviker från den som rekommenderas i det allmänna rådet. Det kommenteras även att kostnadsfördelningen är begränsande för individen eftersom verkligheten är mer komplex än så. Större flexibilitet önskas.

En annan fråga berörde frågan om det händer att anordnaren ”sparar” en persons ersättning till att användas i en annan avräkningsperiod eller till att användas av en annan brukare. Samtliga tillfrågade anordnare uppger att de sparar ersättning för en person till en annan avräkningsperiod om det finns

möjlighet att göra så. Ett kooperativ uppger att det förekommer att en person får hjälp från den centrala administrationen, vilket innebär att vissa ersättningsberättigade på sätt och vis delar med sig till den som har ett större behov. Det är dock svårt att dra några slutsatser ur frågan om och i vilken utsträckning ersättning flyttas mellan olika brukare och avräkningsperioder eftersom många inte svarat, alternativt svarat knapphändigt.

På frågan om vilka de vanligaste skälen är till att man ansöker om förhöjt timbelopp uppgav samtliga anordnare som ingick i undersökningen OB-kostnader som skäl. Andra orsaker som nämns är specialkompetens, arbetsledning/handledning och utbildning. Den kommun som inte har några ersättningsberättigade med förhöjt timbelopp menar att det inte finns några personer med förhöjt timbelopp eftersom ingen sökt.

Alla Samtliga tillfrågade assistansanordnare uppger att det finns personer där ersättningen inte räcker. Skälen är i huvudsak de som nämns i stycket ovan. Förutom dessa uppges bland annat tvister med kommunen och FK, personliga assistenter som är långtidssjuka och assistansomkostnader utgöra den del av problematiken. En informant anser att höjningen i schablonen inte motsvarar faktiska kostnadsökningar.

De tillfrågade assistansanordnarna är lika eniga om att det finns personer där ersättningen blir över. Här uppges låga OB-kostnader, låg personalkostnad till exempel på grund av oerfaren och/eller utbildad personal, att personalen inte utnyttjar utbildning eller låga assistansomkostnader. Det förekommer även anhöriga inte vill få in fler personliga assistenter i hemmet och då går timmarna inte åt. Det kan hända också att den ersättningsberättigade vistas på sjukhus men att Försäkringskassan fortsätter att utbetala ersättning.

Sammanfattning

Av de individuella exemplen där anordnarna redovisat för användningen av en enskild ersättningsberättigads ersättning framgår att trots att kostnaderna i vissa fall överskridit och i andra fall underskridit timbeloppet följer den kostandsfördelningen grovt sett Riksförsäkringsverkets allmänna råd för bedömning av förhöjt timbelopp. De individuella exemplen visar också att en enskild individs kostnader varierar under ett budgetår. Anledningen till att kostnaderna för assistansen avviker från timbeloppet verkar kunna härledas till olika faktorer för olika individer (t.ex. löne-, rekryterings-, kompetensutvecklings- och assistansomkostnader).

De tillfrågade assistansanordnarna lämnade i genomsnitt mellan 3 220 och 5 550 timmar assistans per ersättningsberättigad under 2003. Genomsnittskostnaden per brukare och timme varierar väldigt mellan de olika anordnarna i undersökningen. Mest avvikande är kommunens kostnader som uppgår till 264 kr i timmen för en ersättningsberättigad med förhöjt timbelopp och 222 kronor per timme för en ersättningsberättigad utan förhöjt timbelopp.²⁹

När det gällde företagets/kommunens/kooperativets inkomster och utgifter samt buffert inkom endast svar från de båda företagen och de båda kommunerna. Den ena kommunens utgifter överstiger inkomsterna. Den andra kommunen anger att om det blir pengar över används detta till att lämna assistans vid sjukhusvistelse. Överskottet kan uppkomma då anhöriga till den ersättningsberättigade inte önskar fler assistenter i sitt hem. Assistans lämnas då helt enkelt i mindre utsträckning än det antal timmar som försäkringskassan beviljat. Företagen uppger att ”bufferten” dels tillhör den ersättningsberättigade, dels att den används för kostnader som exempelvis assistans vid sjukhusvistelse, introduktion, personalmöten, fortbildning, handledning samt oförutsedda kostnader så som uppsägningslöner, semesterersättning vid längre frånvaro och retro pension.

De assistansanordnare som ingått i undersökningen har utgifter som motsvarar den fördelning som det Riksförsäkringsverkets allmänna råd för bedömning av förhöjd ersättning ger uttryck för.

Det framgår av svaren att det är svårt att göra en generell uppdelning av skillnader i kostnad baserat på till exempel ålder eller personkretstillhörighet. I svaren återkommer kommentarer kring problem som följer av personalens OB-ersättning. Om timbeloppet räcker eller inte verkar till stor del ha att göra med om den ersättningsberättigade har höga utlägg för OB-tillägg, vilket i sin tur baseras på om personen har rätt till assistans dagtid eller inte.

²⁹ Timbeloppet för 2003 var 198 kr per timme.

Bilaga 3 – Riksförsäkringsverkets nu gällande allmänna råd för bedömning av förhöjd ersättning

Enligt lagen (1993:389) om assistansersättning, 10 § kan Försäkringskassan, om det föreligger särskilda skäl, efter ansökan besluta att en ersättningsberättigad skall få ersättning med ett högre belopp än det som regeringen fastställt. Detta belopp får dock inte överstiga det fastställda beloppet med mer än tolv procent. I Riksförsäkringsverkets föreskrifter, 13 § anges att på räkningen för den sista månaden i varje tidsperiod för vilken assistanstimmor beviljats eller på slutavräkning skall den som beviljats assistansersättning med förhöjt timbelopp redovisa uppgifter om samtliga kostnader för utförd assistans under perioden.

På begäran av Försäkringskassan skall den ersättningsberättigade visa upp det underlag som ligger till grund för de redovisade kostnadsuppgifterna. Riksförsäkringsverkets allmänna råd reglerar därefter vad som bör anses vara en godtagbar kostnad för rätt till förhöjt timbelopp, vad som bör anses vara särskilda skäl för rätt till förhöjt timbelopp samt hur olika kostnader bör vara fördelade. Beloppet per timme bör, enligt det allmänna rådet, kunna täcka följande kostnader för personlig assistans.

Kostnader för lön och andra anställningsförmåner, administration av assistansen, utbildning av assistenter och arbetsledare samt omkostnader för assistenten vid gemensamma aktiviteter med den ersättningsberättigade personen.

Med särskilda skäl bör avses behov av assistansinsatser som medför förhöjda kostnader för den enskilde. Så till exempel bör kostnaden för arbete på obekvämt arbetstid anses utgöra särskilda skäl för att bevilja ett högre timbelopp om mer än hälften av assistanstimmorna är förlagda till obekvämt arbetstid.

Som utgångspunkt för hur timbeloppet lämpligen kan fördelas på olika kostnader kan följande nämnas. För de fyra åren 2000–2003 har Riksförsäkringsverket föreslagit regeringen att lönekostnader och andra anställningsförmåner svarar för 87 procent av timbeloppet och övriga kostnader för 13 procent.

I lönekostnader och andra anställningsförmåner ingår grundlön med 50 procent, ob-tillägg med 5–6 procent, semesterlön med 6–7 procent och arbetsgivaravgifter med 24–25 procent av timbeloppet.


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.

Bilaga 4 – Uppdraget

 REGERINGEN Socialdepartementet	Regeringsbeslut 34 2004-05-27 S2004/2867/ST (delvis) S2004/4278/ST Riksförsäkringsverket 103 51 STOCKHOLM
---	--

INKOM
RIKSFÖRSÄKRINGSVERKET
2004-06-08
Dnr. 5281/04-VL/ab

Uppdrag att se över regleringen av timbeloppet för den statliga assistansersättningen

Ärendet

Den 1 september 1997 infördes ett system med en schabloniserad timersättning för den statliga assistansersättningen som regleras i lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS) och förordningen (1993:1091) om assistansersättning. Dessförinnan angavs i förordningen om assistansersättning (7 §) vilka kostnader som assistansersättningen skulle täcka. De kostnader som omfattades var kostnader för lön, andra anställningsförmåner och sociala avgifter samt andra kostnader för assistansen såsom administrationskostnader, utbildningskostnader m.m. När schablonbeloppet infördes togs denna bestämmelse bort. Den assistansberättigade får nu själv avgöra, inom ramen för det fastställda beloppet, hur stor del av beloppet som skall användas till lön och andra anställningskostnader och hur mycket som skall användas till administration och andra kringkostnader (prop. 1996/97:150, s. 138). I RFV:s allmänna råd 2002: 6 till 10 § LASS samt i Riksförsäkringsverkets (RFV) vägledning om assistansersättning preciseras de slag av kostnader som assistansersättningens schablonbelopp bör kunna täcka.

Det nuvarande systemet innebär att regeringen årligen fastställer ett schablonbelopp per timme för den statliga assistansersättningen. För år 2004 är timbeloppet fastställt till 205 kr. Utbetalningen per månad till den assistansberättigade grundas på antalet beviljade assistanstimmar multiplicerat med schablonbeloppet per timme för assistansersättningen. Vid varje månads slut redovisar den assistansberättigade antalet utförda assistanstimmar till försäkringskassan. Assistenterna som utfört assistansen skall också bestyrka redovisningen av utförda timmar. Redovisning av kostnader krävs endast av dem som har beviljats förhöjt timbelopp, vilka utgör ca fem procent av alla assistansberättigade.

Festadress 103 53 Stockholm	Telefonnummer 08-405 10 90	E-post: registrator@social.ministry.se
Besöksadress Frikagatan 8	Telefax 08-728 11 91	

RFV utvärderade år 1999 införandet av en schabloniserad timmersättning och presenterade resultaten i rapporten Översyn av ersättningen för personlig assistans – LASS. I utvärderingsrapporten framhöll RFV att det är viktigt med en klar markering av att assistansersättningen endast ska användas för vissa kostnader som förutsätts ha direkt koppling med lämnad assistans.

Riksrevisionen (RiR) presenterade den 2 april i år en granskningsrapport om den personliga assistansen Personlig assistans till funktionshindrade. I rapporten uppmärksammar RiR bland annat att assistansersättningens utformning ger möjligheter till skatteundragande. Eftersom ersättningen är skattefri för den enskilde brukaren, förekommer det att vissa assistansanordnare erbjuder brukaren att behålla en del av assistansersättningen för andra ändamål än för själva assistansen. Detta i syfte att rekrytera brukaren som kund till den egna verksamheten. RiR pekar också på att schablonersättningen kan ge utrymme för privata företag att skapa relativt stora vinstmarginaler. Systemet med en schablon för timmersättningen kan således ge utrymme för att använda assistansersättningen på ett sätt som ligger utanför syftet med ersättningen, vilket i sin tur leda till en otillbörlig marknadsfördel mellan olika assistansanordnare.

Regeringen anser att nuvarande system med schabloniserad timmersättning skall ses över i syfte att öka den ekonomiska kontrollen av hur ersättningen används och därmed minska utrymmet för missbruk.

Mot bakgrund av den mycket kraftiga kostnadsökning som har präglat assistansersättningen sedan flera år tillbaka är det extra angeläget att assistansersättningen används ändamålsenligt. Det kan därför finnas ett behov av förtydliganden och ändringar i regleringen av assistansersättningen, utan att för den skull försämra kvaliteten i den personliga assistansen.

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt RFV att se över möjligheterna att reglera vilka kostnader som skall ingå i den statliga assistansersättningen i syfte att förbättra kostnadskontrollen. Myndigheten skall också överväga att lämna förslag på att införa en gräns för hur stor del av assistansersättningen som får utgöras av kringkostnader. RFV skall analysera konsekvenserna av en eventuell reglering, såväl kvalitativa för den personliga assistansen som administrativa för försäkringskassorna och assistansanordnarna. Vidare skall förslagets ekonomiska konsekvenser analyseras och särredovisas för staten och kommunsektor. RFV skall även föreslå hur kontrollen av kostnaderna skall gå till för att den skall bli så effektiv som möjligt samt överväga eventuella påföljder för assistansanordnare som använder assistansersättning för andra ändamål än de avsedda.

RFV skall samråda med Socialstyrelsen, Svenska Kommunförbundet, brukarrörelsen och handikapprörelsen.

I den utsträckning förslagen kräver författningsändringar skall förslag på sådana lämnas.

Uppdraget skall redovisas senast den 1 december 2004.

På regeringens vägnar



Berit Andnor



Hanna Andersson

Kopia till

Socialstyrelsen
Svenska Kommunförbundet
Intresseföreningen för assistansberättigade (IfA)
Handikappförbundens samarbetsorgan (HSC)