



Staben

SOCIALTJÄNSTFÖRVALTNINGEN

Handläggare: Krister Eriksson
Tfn: 08-508 25 567

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2005-02-04

SOCIALTJÄNSTNÄMNDEN
2005-03-15
DNR 106-71/2005

Till
Socialtjänstnämnden

Remiss av ”Översyn av assistansersättningens timbelopp. Rapport från Riksförsäkringsverket”

1 bilaga

Förslag till beslut

1. Socialtjänstnämnden beslutar att överlämna och återropa föreliggande tjänsteutlåtande som svar på remissen

Dag Helin

Vera Josefsson

Sammanfattning

Socialdepartementet har remitterat rapporten ”Översyn av assistansersättningens timbelopp. Rapport från Riksförsäkringsverket (2004-11-29)” till stadsledningskontoret och Socialtjänstnämnden för yttrande senast den 30 mars 2005. Riksförsäkringsverket, RFV, har på uppdrag av regeringen lämnat förslag på åtgärder som syftar till att förbättra regleringen och kostnadskontrollen när det gäller den statliga assistansersättningen. RFV:s förslag bygger på att assistansanordnaren ska vara skyldig att redovisa faktiska lönekostnader mot utbetald ersättning. Den ersättning som inte använts ändamålsenligt ska återbetalas till Försäkringskassan. Förslaget förväntas ge flera positiva effekter. Den ersättningsberättigade kommer t ex att kunna överblicka sin ersättning på ett helt annat sätt än tidigare och anordnarnas benägenhet att låta de personliga assistenterna kompetensutveckla sig ökar eftersom kompetensutveckling räknas som en lönekostnad.

Förvaltningen förordar Riksförsäkringsverkets förslag. Om de förslag som läggs får gensvar hos lagstiftaren är det förvaltningens uppfattning att en stor del av de problemområden som finns med gällande regelverk kan avskrivas. Förslagen gynnar seriösa anordnare av personlig assistans vilket i sin tur leder till att enskilda assistansberättigade kan få en högre kvalitet på det stöd och den service som assistansen utgör.

Ärendets beredning

Detta ärende har utarbetats inom socialtjänstförvaltningens stab. Socialtjänstnämndens handikappråd har behandlat remissen den 10 mars 2005.

Bakgrund

Assistansreformen trädde ikraft 1994 och fram till den 1 september 1997 angavs i "Förordningen (1993:1091) om assistansersättning" vilka kostnader som skulle täckas av ersättningen. Exempel på sådana kostnader var lön, andra anställningsförmåner, sociala avgifter, administrations- och utbildningskostnader. Fr o m den 1 september 1997 infördes ett system med schabloniserad timerättning för assistansersättningen. Schabloniseringen innebar att administrationen underlättades för såväl den enskilde som för dennes anordnare och Försäkringskassan.

Införandet av schabloniserad ersättning innebar att fr o m 1997 utbetalas assistansersättningen med ett bestämt timbelopp oavsett vilka assistanskostnader den enskilde faktisk har. År 2005 är timbeloppet 212 kronor. Inom beloppet 212 kronor är det den ersättningsberättigade själv som avgör hur mycket som ska användas till lön, andra anställningskostnader, administrationskostnader samt kringkostnader. Riksförsäkringsverket har i sina "Allmänna råd 2002:6" till 10 § LASS samt i "Riksförsäkringsverkets vägledning om assistansersättning" endast redogjort för de slag av kostnader som assistansersättningens schablonbelopp *bör* täcka. Det finns således ingen precisering av hur ersättningen ska användas, till exempel hur stor del av timbeloppet som ska avsättas för lön.

Försäkringskassan kräver idag ingen återredovisning av den enskildes assistansomkostnader. Det finns därför inte någon kontroll av hur eller till vad ersättningen används efter utbetalning från Försäkringskassan. Endast i de fall den ersättningsberättigade har beviljats förhöjt timbelopp ska samtliga assistansomkostnader redovisas för Försäkringskassan.

Bakgrunden till regeringens uppdrag är att det idag finns betydande brister i reglering och kontroll av den statliga assistansersättningen. De ersättningar för personlig assistans som betalas ut används inte på ett ändamålsenligt sätt. I Riksrevisionens, RiR, granskningsrapport om den personliga assistansen "Personlig assistans till funktionshindrade" – RiR 2004:7, redovisas en del problemområden som finns i regelverket för assistansersättningen. Den nuvarande konstruktionen av timbeloppet ger bl a möjlighet till skatteundandragande och utrymme för privata anordnare att skapa relativt stora vinstmarginaler. RiR pekar även på riskerna för att vissa företag skapar sig otillbörliga marknadsfördelar på ett sätt som inte är förenligt med assistansreformens intentioner. Vidare

har assistansersättningen under senare år präglats av en mycket kraftig kostnadsökning.

RFV pekar också på att det i dagsläget inte finns någon kunskap om hur stor del av den utbetalda assistansersättningen som används för faktiska kostnader till personlig assistans. Det beror på att den enskilde, den privata anordnaren, brukarkooperativet eller kommunen egentligen inte har någon redovisnings- eller kontrollskyldighet. Därigenom finns inte heller något mandat för Försäkringskassan att följa upp vad assistansersättningen använts till.

Ärendet

Regeringen har uppdragit åt Riksförsäkringsverket, RFV, att i samråd med Socialstyrelsen, Svenska Kommunförbundet, brukarrörelsen och handikapprörelsen lägga förslag på åtgärder som förbättrar regleringen och kostnadskontrollen när det gäller den statliga assistansersättningen. Under 2004 beräknas staten betala ut ca 10,1 miljarder kronor i assistansersättning. Ungefär 12 300 personer har rätt till assistansersättning vilket innebär att staten under 2004 beräknas betala ut drygt 800 000 kronor per person.

Riksförsäkringsverkets ambition är att genom de förslag som lämnas i så stor utsträckning som möjligt garantera den enskildes rätt till valfrihet och oberoende. RFV:s förslag bygger på assistansersättningens ledord, nämligen rätten att själv förfoga och bestämma över ersättningen. Med dessa grundläggande värderingar som utgångspunkt är det viktigt att komma tillrätta med de problem som finns när det gäller assistansersättningen. Riksförsäkringsverket anser att det är av stor vikt för reformens fortlevnad och trovärdighet att ersättningen används på ett ändamålsenligt sätt och i enlighet med lagstiftarens intentioner.

I det följande redovisar förvaltningen de förslag till förändringar i assistansersättningen som Riksförsäkringsverket redovisar i rapporten. Regeringens uppdrag till RFV konkretiseras i fem frågeställningar. I direkt anslutning till varje frågeställning följer Riksförsäkringsverkets förslag.

- 1. Riksförsäkringsverket ska se över möjligheterna att reglera vilka kostnader som skall ingå i den statliga assistansersättningen i syfte att förbättra kostnadskontrollen.*

För att förbättra kostnadskontrollen föreslår Riksförsäkringsverket att en detaljreglering av vilka kostnader som ska ingå i den statliga assistansersättningen införs och att Försäkringskassan får uppdraget att reglera vilka dessa kostnader är. Assistansanordnaren ska vara skyldig att redovisa faktiska lönekostnader mot utbetald ersättning. Denne blir också skyldig att för varje ersättningsberättigads räkning individuellt förvalta och redovisa hur ersättningen använts. Ersättning som inte använts ändamålsenligt ska betalas tillbaka till Försäkringskassan. Vidare föreslås att assistansersättning kan beviljas för ett visst antal timmar per vecka, månad eller längre tid,

dock längst *ett* år. I dagsläget kan assistansersättning beviljas högst sex månader.

2. *Riksförsäkringsverket ska överväga att lämna förslag på att införa en gräns för hur stor del av assistansersättningen som får utgöra kringkostnader.*

Riksförsäkringsverket föreslår att den del av ersättningen som ska avsättas för lönekostnader och andra anställningskostnader regleras i en föreskrift. 87 procent av ersättningen föreslås vara reglerad. Den delen, lönedelen, ska vara redovisnings- och återbetalningspliktig. Resterande 13 procent av ersättningen ska täcka kursavgifter vid kompetensutveckling samt kostnader för administration och assistansomkostnader. För den delen av ersättningen föreslås ingen reglering. Däremot kan den ersättningsberättigade avtala med anordnaren om hur denna del av ersättningen ska användas. Det måste understrykas att förslaget om procentsats utgör en grov skiss för hur en detaljreglering skulle kunna vara utformad. Det viktiga är principen, att en viss del av ersättningen utgör lönekostnader och är redovisnings- och återbetalningspliktig.

3. *Riksförsäkringsverket ska analysera konsekvenserna av en eventuell reglering, såväl kvalitativa för den personliga assistansen som administrativa för försäkringskassorna och assistansanordnarna.*

Riksförsäkringsverket menar att förslaget kommer att ha positiva effekter ur kvalitetssynpunkt. En sådan kvalitetsvinst är att den ersättningsberättigade kommer att kunna överblicka sin ersättning på ett helt annat sätt än tidigare. En annan kvalitetsvinst kan hänföras till anordnarens skyldighet att återbetala lön som inte använts. Eftersom kostnader för kompetensutveckling räknas som en lönekostnad kommer anordnarens benägenhet att bevilja kompetensutveckling att öka. Ett ökat inslag av utbildningsinsatser förväntas leda till bättre kvalitet i utförandet av personlig assistans.

Riksförsäkringsverkets förslag kommer att leda till en viss ökad administration för assistansanordnare och Försäkringskassa. Eftersom redovisningen ska ske individuellt måste alla anordnare bygga upp ett system för detta. RFV påpekar dock att den administration och den kostnad som en sådan förändring innebär får ses som en engångskostnad.

Å andra sida innebär RFV:s förslag en minskad administration. Ett sådant exempel är förslaget på förlängning av den längsta tidsperiod för vilken ett beslut kan beviljas. Längsta tid föreslås förlängas från sex månader till ett år, vilket medför en halvering av antalet slutavräkningar.

4. *Riksförsäkringsverket ska analysera och särredovisa förslagets ekonomiska konsekvenser för stat- och kommunsektor.*

Som tidigare nämnts finns det idag inte någon kunskap om hur stor del av ersättningen som faktiskt används till kostnader för personlig assistans. Det

är därför omöjligt att förutse hur stor del av ersättningen som kommer att återbetalas till Försäkringskassan. Man kan dock anta att förslaget leder till att anordnare, i större utsträckning än med gällande regler, betalar ut avtalsenliga löner till assistenterna, vilket i sin tur innebär ett bidrag till statskassan genom intäkter för betald skatt och sociala avgifter.

Landets kommuner beräknas inte åsamkas några ökade kostnader utöver de administrativa. Kommunerna får ju ingen extra uppgift enligt RFV:s förslag mer än att den enskildes kostnader ska redovisas på ett annat sätt än vad gällande regler föreskriver. Den ökade kunskapen om vad assistansersättningen används till kommer i förlängningen att innebära att kommunerna kommer att kunna redovisa vilka kostnader de har för personlig assistans. Endast ett fåtal kommuner kan idag redovisa de totala kostnaderna för respektive kommuns assistansberättigade.

5. *Riksförsäkringsverket ska 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.*

Riksförsäkringsverkets förslag innebär att assistansersättningen inte längre betalas ut till den ersättningsberättigade utan till den som är assistansanordnare. Undantag är de enskilda som själva är arbetsgivare åt assistenterna. Enligt förslaget ska alla anordnare vara registrerade som arbetsgivare för att kunna betala de skatter och sociala avgifter som ankommer på en arbetsgivare. För de enskilda ersättningsberättigade som själva vill ordna sin assistans gäller samma regler som för andra anordnare.

Försäkringskassan ska, före utbetalning av ersättning, göra en prövning av anordnaren så att denne inte är försatt i konkurs, tidigare underlåtit sig att betala tillbaka ersättning eller liknande. I de fall anordnaren bedriver näringsverksamhet ska F-skattesedel uppvisas för Försäkringskassan innan utbetalning sker. Dessa formkrav och kontroller omfattar alla anordnare vare sig det är en egen anordnare, företag, brukarkooperativ eller kommun.

Det kommer inte längre vara möjligt att anlita underleverantörer. Det innebär att en assistansanordnare inte kan välja att i sin tur köpa tjänst för att utföra assistansen hos t ex ett bemanningsföretag. Om så sker kommer Försäkringskassan att ställa återkrav på utbetalt ersättningsbelopp. För att den assistansberättigade ska kunna utkräva ansvar av sin anordnare får det inte finnas flera led av underleverantörer. Det blir då otydligt vem som egentligen har ansvar för att lämna den personliga assistansen. Därför kommer inte sådan assistans att räknas som *lämnad* assistans och återkrav på ersättningen kommer att utkrävas.

Som ovan redovisats är det anordnaren av personlig assistans som är betalningsmottagare. Det innebär ett antal förpliktelser när det gäller att lämna uppgifter till Försäkringskassan och andra, t ex Skatteverket.

När det gäller påföljder för anordnare som inte använder ersättningen på ett ändamålsenligt sätt föreslår RFV att anordnare som inte inkommer med redovisning till Försäkringskassan blir återbetalningsskyldiga för den del av

beloppet som anordnaren inte kan visa att det använts på rätt sätt. Som tidigare nämnts blir anordnare också återbetalningsskyldiga om de köpt tjänster hos bemanningsföretag. Om återbetalningspliktiga belopp inte betalas tillbaka i rätt tid föreslås att dröjsmålsränta ska utgå. Det blir även möjligt för Försäkringskassan att i vissa situationer avbryta utbetalningen till en anordnare eller hålla inne med ett skäligt belopp.

Frågor som kvarstår

Inom ramen för det uppdrag Riksförsäkringsverket fått finns det några frågor som det inte funnits utrymme för att närmare utreda:

- *förhöjd ersättning och eller differentierad ersättning*
- *barnkonsekvensanalys*
- *försäkringskassans möjlighet att utbyta information med skatteverket*
- *olika krav i LSS och LASS*
- *andra faktorer som påverkar anordnarnas förutsättningar att lämna assistans*
- *anställningsstöd och aktivitetsstöd*
- *tänkbara alternativ till det av RFV lämnade förslaget*

När det gäller frågan om *förhöjd ersättning och eller differentierad ersättning* konstaterar RFV att en reglering av timbeloppet inte får innebära att ersättningsberättigade med högre assistanskostnader än vad timbeloppet medger inte får täckning för sin assistans. Det nuvarande systemet för förhöjd ersättning måste dock göras om. Orsaken är förslaget om individualisering av ersättningen. Försäkrade som inte individuellt kunnat täcka sina kostnader för assistans har ju hittills kunnat lösa finansieringen genom att fritt disponera ersättningen med andra ersättningsberättigade. Ett resultat av individualiseringen av ersättningen blir därför att ansökningarna om förhöjd ersättning kommer att öka kraftigt.

RFV menar att frågan om förhöjt ersättningsbelopp kan utredas vidare i samband med att föreslagna regler om assistansersättning genomförs.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen vill inledningsvis konstatera att Riksförsäkringsverkets rapport redovisar förslag som med stor sannolikhet kommer att stärka förtroendet för assistansreformen. Förslagen ligger i linje med lagstiftarens intentioner, bl a genom att den enskilde får rätt att själv förfoga och bestämma över ersättningen.

Utgångspunkten i förslaget är att assistansersättningen ska vara individuell och att den del av ersättningen som avsätts för lön ska redovisas och i de fall den inte använts fullt ut ska den återbetalas. Förslaget undanröjer möjligheten för oseriösa anordnare att komma undan med skatt liksom att ersättningen kan användas till annat än personlig assistans.

Förslaget främjar den enskildes möjligheter att ha en klar och tydlig bild över sin egen ersättning och vad den används till. Genom att en viss summa av assi-

stansersättningen är bestämd för lönekostnader, med redovisnings- och återbetalningsskyldighet, bör man kunna utgå ifrån att avtalsenliga löner kommer att utbetalas i högre utsträckning än idag. Inom beloppet ”lönekostnader” ryms också medel för assistenternas utbildning och kompetensutveckling. Det är högst troligt att detta kommer att innebära fler assistenter med bättre utbildning och högre löner. Således kan man skönja en högre status på yrket framöver och därigenom en högre kvalitet på assistansen för den enskilde brukaren.

De effekter som förslaget får för kommunerna anser förvaltningen i huvudsak vara positiva. Visserligen ökar administrationen när det gäller kontrollen av ersättningen. Å andra sidan kan man förvänta sig en minskning av administrationen eftersom antalet slutavräkningar blir färre. Den effekten uppnås genom att assistansersättning kan beviljas upp till ett år. Idag är den längsta tid för vilken den enskilde kan beviljas ersättning sex månader, därefter måste det fattas ett nytt beslut.

Den ökade kontrollen för också det positiva med sig att kommunerna kommer att kunna redovisa vilka faktiska kostnader de har för assistans. Idag finns inte den möjligheten eftersom redovisningsskyldighet av använda ersättningar inte föreligger.

Riksförsäkringsverket redovisar ett antal frågor som inom ramen för uppdraget inte varit möjliga att utreda. Det är väsentliga frågor i sammanhanget och förvaltningen ser det som en brist att det inte funnits den tid som behövts för att utreda dem. Det gäller t ex frågan om förhöjd/differentierad ersättning liksom möjligheten att göra en barnkonsekvensanalys. Det har heller inte funnits tillräcklig tid att utarbeta alternativ till de förslag som läggs i rapporten.

Bilaga:

Riksförsäkringsverkets rapport ”Uppdrag att se över regleringen av timbeloppet för den statliga assistansersättningen”