

isf

INSPEKTIONEN FÖR
SOCIALFÖRSÄKRINGEN

Rapport 2014:23

Kommunernas
kostnader för
assistansverksamhet

isf

Rapport 2014:23

Kommunernas
kostnader för
assistansverksamhet

En rapport från Inspektionen för socialförsäkringen

Stockholm 2014

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har till uppgift att genom systemtillsyn och effektivitetsgranskning värna rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet.

Systemtillsyn innebär att granska om regelverket tillämpas korrekt och enhetligt. Effektivitetsgranskning innebär att granska om en verksamhet fungerar effektivt med utgångspunkt i det statliga åtagandet.

Rapporten kan beställas från Inspektionen för socialförsäkringen.

Beställningsadress:

Inspektionen för socialförsäkringen

Box 202

101 24 Stockholm

Telefon: 08-58 00 15 00

E-post: registrator@inspsf.se

Rapporten kan laddas ner från

www.inspsf.se

© Inspektionen för socialförsäkringen

Tryckt av Elanders Sverige AB

Stockholm 2014

Innehåll

Generaldirektörens förord	5
Sammanfattning	7
Summary	9
1 Inledning	13
1.1 Bakgrund.....	13
1.2 Syfte, avgränsningar och metod.....	17
2 Regleringen av schablonen	19
2.1 Vad ska schablonen täcka?	20
2.2 Vilka kostnader är inte relevanta för kommunerna i förhållande till schablonen?.....	22
2.3 Försäkringskassans förslag till schablon.....	23
2.4 SKL:s beräkning av kostnaderna för kommunerna.....	25
3 Assistansmarknaden.....	29
4 Hur följer kommunen upp sin assistansverksamhet	31
5 Diskussion och slutsatser	35
Referenser	37
Bilaga 1	39
Bilaga 2	43

Generaldirektörens förord

Kostnaderna för den statliga assistansersättningen har stigit kraftigt under den tid som förmånen har existerat och uppgick år 2013 till 27 miljarder kronor. Av dessa mottar kommunerna omkring 10 miljarder kronor i ersättning. Uppskattningen av kommunernas kostnader har betydelse för bestämningen av den timschablon som styr ersättningen till både kommunala och privata anordnare.

Föreliggande rapport behandlar det kommunala redovisningsunderlag som ligger till grund för kommunernas krav förmedlat av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Det framgår att underlaget är osäkert, därför att kommunerna i allmänhet inte har en tillräckligt detaljrik redovisning för att kunna beräkna sina kostnader för den del av verksamheten som assistansersättningen ska täcka. I SKL:s datainsamling deltar dessutom bara omkring en femtedel av landets kommuner på frivillig basis, vilket gör osäkerheten rörande de faktiska kostnaderna ännu större.

Tillsammans med ISF:s tidigare analys av de privata anordnarnas kostnader (ISF rapport 2012:12) ger denna rapport ytterligare skäl för regeringen att ompröva den nuvarande konstruktionen baserad på en timschablon.

Rapporten är skriven av Tomas Agdalen. Mirjam Wentzel har bidragit till delar av rapporten.

Stockholm i november 2014

Per Molander

Sammanfattning

Sveriges kommuner tar årligen emot cirka 10 miljarder kronor i statlig assistansersättning från Försäkringskassan för att utföra personlig assistans åt brukare som valt dem som assistansanordnare. Kommunernas kostnader för att utföra statligt finansierad personlig assistans är ett underlag inför regeringens årliga beslut om den timschablon som ersättningen utgörs av. Syftet med denna studie är att undersöka hur kommunerna följer upp till vilka kostnader de använder assistansersättningen och i vilken mån de drabbas av ett underskott eller får ett överskott.

Resultatet tyder på att de flesta kommuner inte har någon detaljrik redovisning och uppföljning av assistansverksamheten. Det förekommer också att kommuner inkluderar kostnader som inte ska ligga till grund för bestämmandet av en ny timschablon, kostnader som i stället ingår i kommunernas så kallade basansvar. Granskningen visar dessutom att flera kommuner uppger att deras kostnader för att utföra personlig assistans understiger timschablonen.

ISF konstaterade i rapporten *Assistansmarknaden – En analys av timschablonen* (2012:12) att många privata företag som utför personlig assistans med statlig assistansersättning överkompenseras. En slutsats blev att ersättningsystemet för statlig assistans bör ses över, bland annat för att bättre motsvara de olika villkor som gäller för olika assistansanordnare. När rapporten publicerats tillsatte regeringen Assistansersättningsutredningen, som på en generell nivå bekräftade uppgifterna om överkompensation (SOU 2014:9).

Den här rapporten visar att det finns en osäkerhet kring kommunernas kostnad för att utföra personlig assistans och att kostnadsläget varierar stort bland kommunerna. Därför är det relevant att också mot bakgrund av dessa uppgifter att se över det nuvarande systemet med en ersättning som är utformad utan hänsyn till anordnarformen och andra individuella omständigheter.

Summary

Municipalities' Costs for Assistance Care

The Swedish Social Insurance Inspectorate (Inspektionen för socialförsäkringen, ISF) is an independent supervisory agency for the Swedish social insurance system. The objectives of the agency are to strengthen compliance with legislation and other statutes, and to improve the efficiency of the social insurance system through system supervision and efficiency analysis and evaluation.

The ISF's work is mainly conducted on a project basis and is commissioned by the government or initiated autonomously by the agency. This report has been initiated by the agency.

Background

Chapter 51 of the Social Insurance Code contains rules on compensation to certain people with functional impairments for the costs of personal care assistance, henceforth referred to as Assistance Benefit.

The current legislation came into force in 1994. The reform was directed at individuals with an extensive need for support, due to functional impairment (clients). Throughout the assistance reform process, the legislation emphasised the autonomy of clients. The intention was to deprofessionalise the assessment of how, where and when the support for people with functional impairments should be carried out. These matters should be decided by the client. The client can also choose type of provider (private or municipal providers). The Government's task, through the Swedish Social Insurance Agency, is limited to determining the scope of the need for personal care assistance; i.e. the number of hours of assistance required per week.

Since 1 September 1997, providers receive a standard hourly allowance for every hour of assistance granted. This allowance is set by the Government and has been increased every year to date. For 2014, the Government has set the standard hourly allowance to SEK 280. The providers do not need to report how the allowance is spent to the Swedish Social Insurance Agency.

In 2014, Swedish municipalities received approximately SEK 10 billion of Assistance benefit from the Swedish Social Insurance Agency to carry out personal assistance care for the clients that have chosen them as their service provider. The costs of the municipalities to carry out state funded personal assistance care act as a basis for the government's yearly decision on the hourly allowance, which the Assistance benefit consists of.

Objective

This report examines how the municipalities follow up the costs the assistance benefit is used for, and to what extent they suffer from a deficit or get a surplus.

Results

This report indicates that most of the municipalities' accounting and follow up of the assistance care operations is not detailed. In some cases, municipalities include costs that should not serve as a basis when determining a new hourly allowance, costs that function instead as part of the municipalities' financial responsibilities. Furthermore, the report shows that several municipalities report that their costs for carrying out assistance care are lower than the hourly allowance.

In the previous report 'The Assistance Market – An Analysis of the Standard Hourly Allowance' (2012:12), ISF established that many private companies carrying out assistance care with Assistance Benefit are being overcompensated. One conclusion was that the compensation system of the Assistance Benefit should be reviewed, inter alia to correspond better to the dissimilar conditions of different assistance care providers. After the release of the report, the government appointed the Assistance Benefit Investigation, who confirmed the statements on overcompensation on a general level (SOU 2014:9).

In this report, ISF concludes that there is some uncertainty about the municipalities' costs for carrying out personal assistance care, and that the cost divergence between municipalities is relatively large. In the light of these findings, reviewing the current system, with an allowance that is designed without deference to the type of provider and other individual circumstances, is still important.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Personer med funktionsnedsättning kan beviljas ersättning för kostnader för personlig assistans av kommunen eller staten. De med mindre behov¹ får insatsen av sin kommun genom ett beslut om personlig assistans eller ersättning för sådan. På statlig nivå förverkligas stödet genom att Försäkringskassan beviljar enskilda personer assistansersättning för kostnader för eller köp av personlig assistans². Försäkringskassan har då i ett beslut avgjort i hur många timmar per vecka den enskilde behöver personlig assistans. För varje beviljad timme betalar Försäkringskassan ut en schabloniserad assistansersättning. Också kommunerna bedömer behovet av stöd i antal timmar per vecka, och många kommuner betalar ut ersättning enligt den statligt satta timschablonen, även om de inte är skyldiga att göra detta.³ Den kommunala ersättningen för personlig assistans ser därför olika ut över landet.

Försäkringskassan tillämpar reglerna i 51 kap. socialförsäkringsbalken (SFB) vid beslut om assistansersättning, medan kommunerna fattar beslut om personlig assistans enligt bestämmelserna i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

¹ Försäkringskassan beviljar efter ansökan assistansersättning till personer som behöver stöd de grundläggande behov med i genomsnitt över 20 timmar per vecka, enligt reglerna i 51 kap. socialförsäkringsbalken (SFB). Beslutet kan också gälla tid för andra personliga behov. Kommunen beviljar ersättning för personlig assistans eller personlig assistans för motsvarande behov, om behovet av stöd med de grundläggande behoven är mindre, enligt bestämmelserna i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

² Kostnader för personlig assistans uppkommer när brukaren själv administrerar sin personliga assistans, som en så kallad egen arbetsgivare. Köp av personlig assistans uppkommer när en brukare låter en kommun eller ett så kallat fristående organ (se i brödtexten nedan) anordna sin personliga assistans. (51 kap. 4 § SFB, jämförd med 11 a § förordningen (1993:1091) om assistansersättning).

³ Kommunerna ska bevilja biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans, 9 § p 2 LSS.

De som har rätt till personlig assistans kallas ofta brukare.

Kommunerna ersätter Försäkringskassan för 20 timmar assistansersättning per vecka för de brukare som hör till respektive kommun. Det sker genom att Försäkringskassan fakturerar kommunerna.⁴

Även om Försäkringskassan beviljar brukaren assistansersättningen och det är brukaren som ska ha pengarna utbetalda till sig, betalar myndigheten nästan alltid⁵ ut medlen till den assistansanordnaren (kommun eller så kallat fristående organ⁶, till exempel ett assistansföretag) som brukaren har valt för att administrera och utföra sin personliga assistans. Det innebär inte att Försäkringskassan har någon formell relation till anordnaren i handläggningen. Anordnaren får i brukarens ställe⁷ ett belopp som motsvarar antalet beviljade timmar assistansersättning gånger ett schabloniserat timbelopp. Det är brukaren som ansvarar för att redovisa att ersättningen har använts på rätt sätt. Detta görs genom att visa att ersättningen har använts till köp av personlig assistans och att anordnaren har utfört personlig assistans så många timmar som Försäkringskassan förskottvis har ersatt. Anordnare behöver inte redovisa till vad assistansersättningen använts utöver vad som följer av de regler som gäller generellt för företag, till exempel enligt skattelagstiftningen.⁸

Regeringen bestämmer varje år beloppet för den statliga timschablonen, efter förslag av Försäkringskassan sedan myndigheten har hört Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) i frågan.⁹

För 2014 bestämde regeringen timschablonen till 280 kronor, vilket var en ökning med 5 kronor från året före.

I december 2013 uppbar 15 866 personer assistansersättning från Försäkringskassan för i genomsnitt 121,2 timmar personlig assistans per vecka. Det innebar att den genomsnittliga utbetalningen till en brukare under året var cirka 1,7 miljoner kronor. Sammanlagt var den cirka 27 miljarder kronor.¹⁰ När förmånen infördes år 1994, var det 6 138 brukare som fick statlig assistansersättning. Då betalades

⁴ 51 kap. 22–23 §§ SFB.

⁵ Egna arbetsgivare, vilket är en liten grupp brukare, tar oftast emot sin assistansersättning för att själva administrera sin personliga assistans. Det förekommer dock att egna arbetsgivare låter en redovisningsbyrå ta emot pengarna.

⁶ En juridisk person i form av till exempel bolag eller kooperativ, prop. 1994/95:77, s. 16.

⁷ 51 kap. 19 § SFB, jämfört med 6 a § Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1993:24) om assistansersättningen.

⁸ Prop. 2007/08:61, s. 20.

⁹ 51 kap. 11 § SFB och 5 § andra stycket förordningen (1993:1091) om assistansersättning.

¹⁰ Inklusive brukare med förhöjd assistansersättning, enligt 51 kap. 11 § andra stycket SFB.

ersättning ut för i genomsnitt 70 timmar per vecka och brukare.¹¹ Regeringen beräknade i den ursprungliga prognosen att omkring 7 000 personer i genomsnitt skulle ha cirka 40 timmar personlig assistans i veckan.¹² Om prognosen slagit in, hade den sammanlagda kostnaden för statlig assistansersättning år 2013 varit cirka 4 miljarder kronor (40 timmar x 275 kronor x 52 veckor x 7 000 brukare), jämfört med ursprungligen beräknade 2,4 miljarder kronor.¹³ I genomsnitt skulle varje brukare ha mottagit cirka 572 000 kronor under året, alltså ungefär tredjedel av dagens belopp.

År 2013 hade nästan 3 900 brukare personlig assistans beviljad av sin kommun. Antalet timmar personlig assistans per vecka varierade från enstaka timmar upp mot 100 timmar per vecka, och knappt en fjärdedel av brukarna var beviljade 20 timmar eller färre per vecka.¹⁴

Kommunerna är med cirka 36 procent av assistansmarknaden (se vidare kapitel 3) en betydande utförare av personlig assistans. De kostnader kommunerna har för assistansverksamheten utgör underlag för SKL i de kontakter förbundet har med Försäkringskassan inför ny schablonen. Dessa kostnader är därför en komponent för Försäkringskassan och regeringen inför de årliga ställningstagandena om en ny timschablon. Hur timschablonen beräknas har närmare beskrivits i Assistansersättningsutredningens slutbetänkande (SOU 2014:9).

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) lämnade år 2012 en rapport till regeringen om timschablonen i assistansersättningen. Huvudsyftet var att belysa i vilken grad schablonen stämmer med assistansföretagens kostnader för personlig assistans. Enligt rapporten var schablonen för det året (267 kronor per timme) 20 procent för hög, 54 kronor, i relation till assistansbolagens genomsnittliga kostnader för att utföra personlig assistans. Det motsvarade en överkompensation för alla företagen på assistansmarknaden om cirka 2,3 miljarder kronor utifrån deras dåvarande marknadsandel.¹⁵

¹¹ Försäkringskassans statistik.

¹² Prop. 1992/93:159, s. 159f.

¹³ Prop. 1992/93:159, s. 160.

¹⁴ Uppgifter från Socialstyrelsen.

¹⁵ Inspektionen för socialförsäkringen (2012).

Assistansersättningsutredningen hade bland annat i uppdrag att ta fram en ändamålsenlig utformning av ersättningen¹⁶, och beräknade år 2014 i sitt slutbetänkande att schablonen år 2009 i genomsnitt var drygt 20 kronor för hög, men att höjningarna därefter har varit måttliga i jämförelse med det ökade kostnadsläget.¹⁷ Uppgiften gäller för hela assistansmarknaden.

Enligt uppgifter som ISF redovisar i den tidigare rapporten om timschablonen har kommunerna högre kostnader för att utföra personlig assistans än vad assistansbolagen har. Några kommuner, till exempel Västerås kommun och Lidingö kommun, upphörde därför att utföra personlig assistans. I stället hänvisar de till ett efter upphandling utvalt assistansföretag. Det har blivit allt vanligare att kommuner inte längre utför personlig assistans i egen regi. Kommunernas kostnader för att utföra personlig assistans är dock en utgångspunkt vid fastställandet av en ny timschablon, så företagen hamnar generellt i en ekonomiskt fördelaktig situation när ersättningen ställs i relation till deras verkliga kostnader.

I sitt slutbetänkande konstaterade Utredningen om assistansersättningens kostnader (SOU 2012:6) att utformningen av den schabloniserade ersättningen i sig har drivkrafter som har ökat kostnaderna för assistansersättningen (s. 286 ff). Utredningen har vidare beskrivit att den schabloniserade ersättningen kan generera höga vinster hos vissa företag. Vinsterna bidrar till att det finns starka ekonomiska incitament att öka antalet beviljade timmar, eftersom det är ekonomiskt fördelaktigt med flera timmar per brukare.

¹⁶ Kommittédirektiv 2013:34.

¹⁷ Assistansersättningsutredningen (2014), s. 16 och s. 194.

1.2 Syfte, avgränsningar och metod

Syftet med rapporten är att undersöka kommunernas kostnader för assistansverksamhet finansierad med assistansersättning från Försäkringskassan för att studera om kostnaderna är ett tillräckligt underlag för att bestämma nivån på timschablonen. Rapporten är en fortsättning av ISF:s granskning av timschablonen från år 2012.

Granskningen bygger bland annat på uppgifter som inhämtats genom en enkät som redovisningsföretaget EY, tidigare Ernst & Young, på ISF:s uppdrag skickade ut till 315 respondenter. Dessa var samtliga kommuner inklusive några kommuners stadsdelsnämnder. Enkäten besvarades i någon del av 157 respondenter, vilket ger en svarsfrekvens på 50 procent. Enkäten har konstruerats så att vissa frågor skulle vara omöjliga att gå förbi utan att avbryta programmet. Vissa respondenter har avbrutit besvarandet med obligatoriska frågor obesvarade.

Frågorna och hela resultatet presenteras i bilagor.

2 Regleringen av schablonen

När assistansersättningen infördes år 1994, skulle ersättningen, som betalades ut i efterskott, täcka de faktiska kostnaderna för personlig assistans för brukare som får statlig assistansersättning. Det handlade om kostnader för löner till personliga assistenter, det vill säga kostnader för bruttolön (inklusive kostnader för olika sociala avgifter) och viss administration.¹⁸

Vid beräkningen av assistenternas löner var utgångspunkten att de skulle ha samma lön som vårdbiträden. Riksförsäkringsverket föreskrev att assistansersättning kunde täcka andra kostnader än assistenters bruttolön och sociala avgifter med ett belopp på högst 30 kronor per utförd timme personlig assistans (den så kallade 30-kronan). I administrationen ingick kostnader för bokföring och revision, lokaler, rekrytering och omkostnader för assistenter.

För att begränsa kostnadsutvecklingen införde regeringen och riksdagen timschablonen år 1997.¹⁹ Genom timschablonen får assistansanordnaren i förskott varje månad en fastställd ersättning per timme oberoende av de faktiska kostnaderna.²⁰

I kapitlet beskrivs närmare vilka kostnader timschablonen ska täcka och utgångspunkterna för beredningen av regeringens beslut om en ny timschablon.

¹⁸ Prop. 1992/93:159, s. 71 och 68ff.

¹⁹ SFS 1997:564, prop. 1996/97:150D2.

²⁰ Detta gäller dock inte i de fall brukare beviljas assistansersättning med förhöjt belopp.

2.1 Vad ska schablonen täcka?

Assistansersättningen får användas antingen till kostnader för personlig assistans, vilket gäller dem som själva är arbetsgivare för sina personliga assistenter (så kallade egna arbetsgivare), eller för köp av personlig assistans, vilket gäller dem som låter kommuner eller ett assistansföretag tillhandahålla den personliga assistansen.²¹

Det finns inga regler om vad till exempel kommuner och företag ska använda assistansersättningen till. Däremot är egna arbetsgivare skyldiga att använda assistansersättningen till de kostnader som anges i författningen.²² Avsikten är dock att timschablonen ska täcka assistansanordnarens löne- och lönebikostnader för personliga assistenter och vissa andra administrativa kostnader enligt en tänkt fördelning på 87 respektive 13 procent.²³ En utgångspunkt är kostnaderna som anges i tabellen nedan, och som gäller hur egna arbetsgivare kan fördela timschablonen över olika kostnadslag.²⁴ Kostnadsfördelningen är normerande vid bestämmandet av en ny timschablon på så vis att Försäkringskassan räknar ut löne- och lönebikostnader och lägger på en procentsats för övriga kostnader. SKL gör på liknande vis.

Tabell 1. Beskrivning av till vilka kostnader som egna arbetsgivare får använda assistansersättningen

<i>Kostnadslag</i>	<i>Andel av schablonen</i>
Löne- och lönebikostnader för personliga assistenter	87 procent
Administrationskostnader	5–8 procent
Utbildningskostnader	2–3 procent
Assistansomkostnader	1–2 procent
Arbetsmiljöinsatser och personalomkostnader	1–2 procent

²¹ 51 kap. 4 SFB.

²² Jämför 5 a och 11 a §§ förordningen (1993:1091) om assistansersättningen och Riksförsäkringsverkets allmänna råd (RAR 2002:6) om assistansersättningen.

²³ Riksförsäkringsverkets allmänna råd (RAR 2002:6) om assistansersättningen.

²⁴ Riksförsäkringsverkets allmänna råd (RAR 2002:6) om assistansersättning.

Lönekostnader för personliga assistenter

Med lönekostnader avses samtliga lönekostnader och kostnadsersättningar till personliga assistenter, det vill säga bruttolönen. Det handlar om lön före skatt i form av till exempel grundlön, ob-ersättning och traktamenten (bruttolön).

Lönebikostnader för personliga assistenter

Lönebikostnader för personliga assistenter är lagstadgade sociala avgifter, särskild löneskatt, premier för försäkringar, skattepliktiga förmåner och andra liknande ersättningar och kostnader, till exempel avtalsförsäkringar. Det handlar alltså om bruttolön plus olika avgifter som arbetsgivaren är skyldig att betala enligt lag eller avtal.

Administrationskostnader

Administrationskostnader är kostnader för att administrera assistansen. Det kan till exempel handla om kostnader för köp av administrativ hjälp, inventarier, resor, revision, företagsförsäkringar samt kostnader till arbetsgivar- och branschorganisationer.

Assistansomkostnader

Assistansomkostnader är kostnader som brukaren har för sina personliga assistenter i samband med gemensamma aktiviteter utanför bostaden. Som exempel kan nämnas resekostnader för assistenterna samt inträdesavgifter och liknande kostnader för assistenten vid aktiviteter tillsammans med brukaren.

Utbildningsomkostnader

Utbildningskostnader är kostnader för kurser, lärare och föreläsare samt lokaler för utbildning och fortbildning av assistenter och ersättningsberättigade. Här bör det även ingå kostnader för handledning av assistenter (utöver lönekostnader för assistenter).

Kostnader för arbetsmiljöinsatser

I kostnaderna för arbetsmiljöinsatser ingår kostnader för att stärka en god arbetsmiljö för personliga assistenter. Som exempel kan nämnas kostnader för hjälpmedel av enklare slag, kostnader för att lösa

arbetsmiljöfrågor, insatser för personalens hygien och för att ordna ett jourrum till assistenten. Assistansersättningen bör inte täcka kostnader för andra hjälpmedel än enklare arbetstekniska hjälpmedel såsom handskar och förkläden.

Personalomkostnader

Personalomkostnader är till exempel kostnader för företagshälsovård, friskvård, kaffe, hudkräm, tvål och liknade till assistenterna. Även kostnader för personalarrangemang, personaldagar och liknande aktiviteter igår.

2.2 Vilka kostnader är inte relevanta för kommunerna i förhållande till schablonen?

Kommuner har vissa kostnader för personlig assistans som inte är avsedda att täckas av timschablonen. I beredningen för att bestämma nivån på timschablonen gäller det därför att skilja ut kostnader som ingår i kommunernas så kallade basansvar, det vill säga det ansvar kommunerna har utöver det som följer med den ersättning de får via den statliga assistansersättningen.²⁵ Privata assistansanordnares merkostnader på grund av ordinarie assistenters sjukfrånvaro ska till exempel på grund av basansvaret inte täckas av timschablonen. På den enskildes begäran ska kommunerna då gripa in genom att betala kostnaden för sjuklön eller vikarier som anordnaren annars drabbas av.²⁶ När det gäller ersättning eller kompletterande insats som innefattar kommunens basansvar ska kommunerna besluta om och verkställa beslutet med stöd av 9 § 2 p LSS. SKL har uppskattat att kommunernas sammanlagda kostnad för basansvaret år 2013 uppgick till cirka 550 miljoner kronor.²⁷ Kostnaderna för basansvaret i form av sjuklön för privata assistansanordnare med mera bygger på en uppskattning av de olika delarna. Kostnaderna för sjuklöneansvaret uppskattade Assistansersättningsutredningen till 256 miljoner kronor i sitt slutbetänkande (SOU 2014:9). De övriga kostnaderna är uppskattningar av ansvaret för tillfälliga utökningar och merkostnader för utföraransvaret. Inte heller kommunernas kostnader för de första 20 assistanstimmarna per vecka ska täckas av timschablonen.

²⁵ Prop. 1992/93:159, s. 73 och 177 och prop. 2009/10:176, s. 66.

²⁶ Se bland annat Sveriges Kommuner och Landstings (2006 a), jämför RÅ 2005 ref 86 och Högsta förvaltningsdomstolen. (HFD 2009 ref .104).

²⁷ SKL (2014 a), s. 32.

2.3 Försäkringskassans förslag till schablon

Försäkringskassan ska, sedan myndigheten hört SKL, senast den 1 mars varje år ge regeringen förslag till schablonbelopp för det kommande året.

Historiskt har regeringens årliga beslut om timschablon legat nära Försäkringskassans förslag. Åren 2005–2012 lade sig regeringen 1 till 2 kronor under Försäkringskassans förslag, utom år 2007 och 2012, då regeringen beslutade om 1 krona högre timschablon än vad Försäkringskassan föreslog. Regeringen tillmötesgick inte till exempel år 2007 SKL:s ”krav”²⁸ på en timschablon på 240 kronor, utan bestämde schablonen till 228 kronor.

Ersättningen för lönekostnader för till exempel år 2014 är uträknad med hjälp av löneuppgifter för 2011 från Statistiska centralbyrån (SCB).²⁹ Löneuppgifterna är uppräknade med Konjunkturinstitutets (KI) prognos för löneutvecklingen inom kommuner respektive tjänstebranschen. Timplöneökningen för år 2014 i förhållande till föregående år var 2,71 procent (från 131,24 kronor till 134,70 kronor).

Konsumentprisindex används tillsammans med timplöneökningen för att prognostisera övriga kostnaders utveckling. Övriga kostnader antas varje år öka med 80 procent av den procentuella timplöneökningen och med 20 procent av konsumentprisökningen.

Inför beslutet om timschablon år 2014 föreslog Försäkringskassan att schablonen skulle höjas från 275 kronor till 282 per timme, medan SKL föreslog 283 kronor per timme.³⁰ Vid beräkningen som låg till grund för förslaget hade Försäkringskassan, förutom uppgifter från SKL³¹, även uppgifter från SCB tillgängliga. Anledningen till att löneuppgifterna för år 2011 användes var att SCB ännu inte hade uppgifter för senare år. Dessa löneuppgifter räknades upp med beräknade timplöneökningar enligt KI:s prognos. Detta är den metod Försäkringskassan använt sig av sedan schablonen infördes.³²

²⁸ Ordet ”krav” används av SKL, Sveriges Kommuner och Landsting (2006b).

²⁹ För kategorin genomsnittlig månadslön inom primärkommunal sektor för vårdbiträden, personliga assistenter m.fl. inkl. jour och beredskap och genomsnittlig timplön, arbetare privat sektor, vård- och omsorgspersonal, inkl. jour och beredskap.

³⁰ Försäkringskassan (2013).

³¹ Sveriges Kommuner och Landsting 2014b.

³² Försäkringskassans (2013).

Regeringen höjde timschablonen till 280 kronor. Den begränsade höjningen motiverades bland annat av resultaten i ISF:s tidigare rapport om timschablonen. Regeringen bedömde att uppräkningskostnaderna för övriga kostnader varit för höga.³³ Regeringen hänvisade också till det kommande³⁴ betänkandet från Assistansersättningsutredningen som den tillsatt för att se över ersättningsmodellen för assistansersättningen.

I förslaget till timschablon för år 2015 hänvisade Försäkringskassan till uttalanden av regeringen i budgetpropositionen.³⁵ Det gällde att om en ny ersättningsmodell för assistansersättningen inte hunnit införas från 2015, kommer timschablonen för 2015 att skrivas upp med den pris- och löneomräkning som görs för myndigheterna. Omräkningen syftar till att myndigheter i sina anslag från regeringen kompenseras för omvärldens prisförändringar, samtidigt som de åläggs ett effektivitets- och produktivitetskrav.³⁶

Regeringen förklarade att det inte var dess avsikt att återgå till det system som gällde före 2014. Försäkringskassan föreslog en höjning till 284 kronor, det vill säga en ökning med 1,4 procent. SKL föreslog samma höjning. Regeringen fastställde timschablonen för år 2015 till 284 kronor.

Timschablonen har sedan den infördes år 1997 ökat från 164 kronor till 275 kronor år 2013 (se tabell 2). Nominellt är det 111 kronor, och den har i genomsnitt ökat med 7 kronor eller 3,3 procent per år. Det historiska genomsnittsvärdet för löneindex ligger på 2 procent. I ISF:s rapport om assistansmarknaden kostateras att Försäkringskassans beräkning av övriga kostnader varit förmånlig för mottagare av assistansersättning när man ser till det verkliga kostnadsläget.³⁷ I Assistansersättningsutredningen beskrivs att schablonen hade god följsamhet med andra relevanta index fram till år 2008. Sedan förväntades lönerna att öka kraftigt, varpå schablonen skrevs upp i motsvarande omfattning. Finanskrisen år 2009 medförde dock att lönerna ökade mindre än prognosen.

³³ Socialdepartementet (2013).

³⁴ Betänkandet överlämnades till regeringen i februari 2014.

³⁵ Prop. 2013/14:1, utgiftsområde 9.

³⁶ Prop. 1991/92:100, bil. 1 s. 46–48, bet. 1991/92:FiU20, rskr. 1991/92:128.

³⁷ Inspektionen för socialförsäkringen (2012), s. 61.

2.4 SKL:s beräkning av kostnaderna för kommunerna

Sedan timschablonen infördes år 1997 har SKL legat relativt högt i sina bedömningar om en ny timschablon jämfört med Försäkringskassans förslag, och i genomsnitt nästan 10 kronor över det belopp som regeringen beslutat om (se tabell 2).

Tabell 2. Utvecklingen av timschablonen

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Schablonen	212	219	228	237	247	252	258	267	275	280	284
FK:s förslag	213	220	227	237	248	254	258	266	276	282	284
SKL:s förslag	226	235	240	245	258	264	261	272	278	283	284

Olika svårigheter med att ha kommunerna som utgångspunkt för timschablonen

SKL:s beräkningar grundar sig på ett förväntat löneläge och förbundet samlar den 1 november varje år in lönestatistik från kommunerna. Löneunderlaget utgörs av uppgifter tre år tillbaka i tiden. Underlaget till SKL:s förslag för timschablon år 2012 byggde till exempel på uppgifter från år 2009 och för år 2014 på uppgifter från år 2011, vilket var det första året med en separat lönestatistik för personliga assistenter. SKL:s löneprognoser för personliga assistenter låg över det faktiska utfallet för yrkesgruppen under perioden 2005–2012 (se figur 1).³⁸ Lönedelen styr nivån på den del av timschablonen som utgör övriga kostnader. Den ska ligga på omkring 13 procent av den sammanlagda timschablonen, som SKL brukat ange i sina underlag.³⁹ En orsak till att SKL:s beräkning av löner blir hög är att förbundet utgår från att alla personliga assistenter har arbetstidsförkortning (37,5 timmar per vecka) och att staten genom assistansersättningen ska betala detta. Men en stor grupp personliga assistenter i kommunerna har en arbetstid på 40 timmar i veckan.⁴⁰

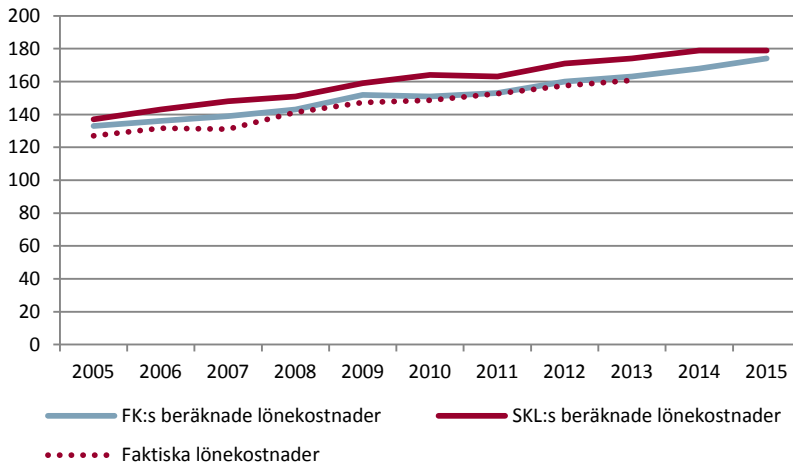
³⁸ Inspektionen för socialförsäkringen (2012), s. 53.

³⁹ Se till exempel Sveriges Kommuner och Landsting (2011) gällande beräkningen av schablonen för år 2012.

⁴⁰ Se vidare i Assistansersättningsutredningen 2014, s. 98ff.

Figur 1 visar SKL:s och Försäkringskassans beräknade lönekostnader vid förslag till schablon för gällande år, och de faktiska lönekostnaderna år 2005 till 2013. Försäkringskassans beräknade lönekostnad låg under perioden mellan 0,2 och 6 procent över den faktiska lönekostnaden, och i genomsnitt cirka 2,6 procent över. SKL:s beräknade lönekostnad låg under perioden mellan 6,7 och 12,9 procent över den faktiska lönekostnaden, och i genomsnitt cirka 8,7 procent över.

Figur 1. SKL:s och Försäkringskassans beräknade lönekostnader, samt faktiska lönekostnader, 2005–2015



Källa: Försäkringskassan, SKL och SCB. Den faktiska lönekostnaden har beräknats genom att dela SCB:s redovisade månadslönestatistik med delningstalet 165 timmar (per månad), och att därefter lägga till semesterersättning som har beräknats som 13 procent av SCB:s redovisade grundlön delat med delningstalet 165 timmar. Eftersom ingen särredovisning för personliga assistenter har gjorts för de redovisade åren, bygger såväl de beräknade lönekostnaderna, som de faktiska, på yrkesgruppen vårdbiträden och personliga assistenter m.fl.

En annan svårighet med att ha kommunerna som utgångspunkt vid fastställande av timschablonen är att vissa kommuner säger sig inte klara uppdraget inom ramen för timschablonen, medan andra kommuner redovisar det motsatta.

Västerås kommun bedömde år 2010 att kommunen inte kunde få full täckning för sina kostnader för personlig assistans. Kommunen valde därför att inte utföra någon personlig assistans utan hänvisade i stället till en privat anordnare som det kommunala alternativet.⁴¹ Kommunen angav som orsak att man hade högre kostnader för

⁴¹ Inspektionen för socialförsäkringen (2012), s. 55f.

anställningar än assistansföretag samt högre OH-kostnader.⁴² Flera andra kommuner har vidtagit samma åtgärd, till exempel Lidingö kommun och Lunds kommun.

Samtidigt finns det kommuner som anger att deras kostnader för att utföra personlig assistans är lägre än den statliga schablonen. Till exempel Leksands kommun angav år 2013 att kommunen utför personlig assistans för 175–192 kronor per timme, det vill säga cirka 63–69 procent av schablonen. I det beloppet ingår lönen, som varierar beroende på om assistenten har utbildning eller inte, och där assistenter med undersköterskeutbildning fick den högsta lönen.⁴³ Kommunen har under både år 2013 och 2014 betalat ut en ersättning till de företag som utfört personlig assistans enligt LSS med en schablon på 220 kronor. De företag som kunnat visa att de har en högre kostnad för att utföra assistans har fått en högre ersättning.⁴⁴ Gagnefs kommun beviljar ersättning för assistansföretagens faktiska kostnader för personlig assistans med det högsta beloppet i nivå med den statliga timschablonen. Detsamma gäller bland annat i Hässleholms kommun och Rättviks kommun.

Under 2014 publicerade SKL en rapport om kostnadsutvecklingen i kommunerna.⁴⁵ Förbundet uppskattar att kommunernas kostnader för personlig assistans, utöver den statliga schablonen, till 34 kronor per timme, vilket motsvarar 12 procent över schablonen. Man pekar på flera möjliga orsaker; kommunernas ansvar för alla brukare och avtalsvillkor, och hur personalens arbetstid utnyttjas i förhållande till utförd assistanstid. Nyckeltalen som analyserna i SKL:s rapport bygger på är främst den statistik som ett sextiototal kommuner lämnat in till SKL. Uppgifterna lämnas på frivillig basis och kan inte säkert utgöra ett representativt urval för landet samtliga kommuner. SKL anger att skillnaderna mellan kommuner kan bero på hur redovisningen i olika kommuner är upplagd. SKL konstaterar att det behövs mer noggranna undersökningar för att förstå varför utvecklingen i en enskild kommun avviker från utvecklingen i riket eller kommungruppen.

⁴² Med OH-kostnader brukar avses kostnader kopplade till verksamheten men som inte direkt avser utförande av tjänsten, till exempel lokaler eller tid som går åt till möten.

⁴³ Assistansskoll <http://assistansskoll.se/20130122-Leksands-kommun-kommunens-kostnad-assistanstimme.html>.

⁴⁴ Kommuner är enligt 9 § LSS enbart skyldiga att betala skälig ersättning för personlig assistans, timschablonen enligt 51 kap. SFB gäller assistansersättning från Försäkringskassan.

⁴⁵ Sveriges Kommuner och Landsting (2014).

3 Assistansmarknaden

Brukaren använder i de flesta fall assistansersättningen för att köpa personlig assistans av en kommun, ett assistansbolag eller ett brukar-kooperativ.⁴⁶ Kommuner har alltså olika roller ifråga om personlig assistans. De kan bevilja personlig assistans enligt LSS, men också utföra personlig assistans finansierad dels av Försäkringskassan med statlig assistansersättning, dels av kommunen med stöd av LSS. Kommunerna har också ett basansvar för kommunens invånare, vilket i detta fall medför ett ansvar för brukaren utöver assistansersättningen (se avsnitt 2.2).

Av ISF:s tidigare rapport om timschablonen framgår att företagen som år 2011 utförde personlig assistans med statlig assistansersättning hade cirka 45 procent av assistansmarknaden, och kommunerna hade drygt 40 procent.⁴⁷ Kommunernas marknadsandel har sedan timschablonen infördes år 1997 minskat i förhållande till företagen. År 2013 var assistansföretagens marknadsandel 49 procent av assistansmarknaden och kommunernas andel 36 procent. Kooperativen har cirka 10 procent av marknaden och i övrigt är vissa brukare egna arbetsgivare.⁴⁸

Försäkringskassan betalade år 2013 ut cirka 27 miljarder kronor i assistansersättning, varav kommunerna i kraft av sin marknadsandel mottog cirka 10 miljarder kronor.⁴⁹

⁴⁶ Jämför prop. 1992/93:159, s. 66, och prop. 1994/95:77, s. 16.

⁴⁷ Inspektionen för socialförsäkringen (2012) s. 33.

⁴⁸ Uppgifter från Försäkringskassan.

⁴⁹ SKL uppskattar intäkten från Försäkringskassan till cirka 8 miljarder kronor, se Sveriges Kommuner och Landsting (2014), s. 31f.

4 Hur följer kommunen upp sin assistansverksamhet

I det följande presenteras för granskningen relevanta delar av resultatet av enkäten till kommunerna. Hela enkäten och resultatet finns som bilagor till rapporten. Frågorna gäller hur kommunerna följer upp personlig assistans som ersätts av Försäkringskassan med statlig assistansersättning (se missiv till frågorna i bilagan).

Resultaten bygger på en enkät ställd till samtliga kommuner, vilket i vissa fall innebär att stadsdelsnämnder fått frågorna. Sammanlagt har enkäteten skickats till 315 respondenter.

Kommunerna har inte någon skyldighet gentemot staten eller Försäkringskassan att särredovisa kostnader för att utföra personlig assistans (se avsnitt 2.1). Lagstiftaren behandlar i lagen kommunerna som andra assistansanordnare. De får använda ersättningen till vilka kostnader de vill, i motsats till så kallade egna arbetsgivare. I fråga om assistansersättning ligger kommunernas skyldighet gentemot brukarna, som säljare och köpare av personlig assistans, att lämna dem personlig assistans. Brukaren redovisar sedan till Försäkringskassan att kommunen har utfört personlig assistans och blir återbetalningskyldig för de timmar som anordnaren inte har utfört. Detta har emellertid inte att göra med till vilka kostnader assistansersättningen har använts.

I vilka former tillhandahåller kommunen personlig assistans?

Med assistansverksamhet i egen regi avses att kommunen tar emot assistansersättningen för brukarna och som motprestation utför personlig assistans åt dem med personliga assistenter som är anställda av kommunen.

Av 157 respondenter, det vill säga alla som svarade på minst en fråga, utför 128 stycken (81 procent) personlig assistans i egen regi, medan 9 stycken (6 procent) upphandlar tjänsten och 20 stycken (13 procent) använder sig av båda dessa former.

Med upphandlad assistansverksamhet avses att kommunen inte utför personlig assistans. Kommunen har i stället efter en förfrågan låtit privata assistansföretag konkurrera om att vara det kommunala alternativet. I de fall brukaren väljer det kommunala alternativet betalar Försäkringskassan assistansersättningen till det bolaget.

Separeras den statliga assistansersättningen och den kommunala ersättningen i redovisningen?

Det finns kommuner som hävdar att de inte har ekonomiska förutsättningar för att bedriva assistansverksamhet i egen regi, det vill säga att resultatet för assistansverksamheten är negativt. För att kommunen ska kunna följa upp hur den statliga assistansersättningen har använts måste den i redovisningen separeras från kommunens kostnader för personlig assistans som tillhandahålls med stöd av LSS. Det är också en förutsättning för att kunna särskilja de kostnader som är tänkta att ersättas med statlig assistansersättning från dem som ligger utanför, till exempel de som omfattas av det kommunala basansvaret (se avsnitt 2.2).

Av de 136 respondenter⁵⁰ som svarade uppgav en majoritet, 95 stycken (70 procent), att de separerar den statliga ersättningen i redovisningen, medan 41 stycken (30 procent) har svarat motsatsen.

För de kommuner som inte utför någon personlig assistans är frågan inte relevant, eftersom de varken har intäkter från eller kostnader för statligt finansierad personlig assistans. Det beror på att brukare som hänvisas till ett privat alternativ tar den statliga assistansersättningen med sig till företaget, antingen genom att själv förmedla ersättningen eller genom att Försäkringskassan betalar ut den till anordnaren. Därmed är det anordnaren som har alla intäkter och kostnader för statligt finansierad personlig assistans.

⁵⁰ 148 respondenter angav att de utför personlig assistans och var alltså det maximala utfallet på denna fråga.

Redovisas intäkterna respektive kostnaderna på individnivå eller aggregerad nivå?

Av de 95 respondenter som svarade att de separerar den statliga assistansersättningen har en stor majoritet, 70 stycken (86 procent), beskrivit att de redovisar intäkter och kostnader för statligt finansierad assistans på individnivå och ett fåtal, 11 stycken (14 procent), att de redovisar intäkter och kostnader på aggregerad nivå.

Egentligen saknar det betydelse för bedömningen av timschablonens utveckling om användningen av assistansersättningen redovisas per individ eller på aggregerad nivå. Men det är omöjligt för brukarna att ha kontroll över hur deras respektive ersättningar nyttjas av kommunerna, om ersättningarna inte särskiljs i redovisningen. För rapporten är frågan relevant för att se hur ersättningens användning överhuvudtaget följs upp, och på vilket sätt. Många brukare anser det också viktigt att veta hur deras pengar används av kommunen. Det är inte ovanligt att företag erbjuder en sådan uppföljning. En minoritet av respondenterna (14 stycken) följer inte alls upp hur ersättningen används.

På vilka poster redovisas användandet av assistansersättning när det redovisas på individnivå?

Av de 70 respondenter som svarade att de redovisar den statliga assistansersättningen på individnivå angav 69 stycken hur de redovisar kostnaderna utifrån olika rubriker (se avsnitt 2.1). Det handlar dels om löne- och lönebikostnader, assistansomkostnader och utbildningskostnader, kostnader för arbetsmiljöinsatser, personalomkostnader och administrationskostnader som anges i förordningen, dels om extraposten andra direkta kostnader. De fem första punkterna innehåller alltså kostnader som är relevanta för timschablonen för personlig assistans. Totalt 44 respondenter (64 procent) av dem som svarade att de redovisar kostnader på individnivå har ”andra direkta kostnader”: 20 stycken (29 procent) anger att de har kostnader för administration, till exempel hyror, it, fordon och personalvård, 13 stycken (13 procent) för löne- och lönebikostnader för annan personal än personliga assistenter, och 12 stycken (17 procent) för andra OH-kostnader.

Frågan är kopplad till förutsättningarna för enkäten som preciseras i missivet, av vilket framgår att kostnaderna ska ställas i relation till intäkten assistansersättningen. Men för en kommun är det ofta inte

relevant att bara tala om kostnader utanför basansvaret. Alla kostnader måste täckas, antingen av assistansersättning eller av kommunalskatt. För att bestämma timschablonens nivå är det dock avgörande att hänföra respektive kostnad till rätt källa. Av svaren framgår att kommunerna i sina redovisningar tar upp kostnader som inte är relevanta i förhållande till timschablonen. Även om kostnaderna finns i kommunerna, är de inte relevanta för att bedöma om en kommun gör ett över- eller underskott på assistansersättningen från Försäkringskassan. Dessa kostnader ska inte täckas av timschablonen utan av kommunerna med kommunalskatt.

Resultatet för assistansverksamheten åren 2010–2012

För samtliga undersökta år var det cirka en fjärdedel (55–60 stycken) som svarade att de gått med underskott bland de kommuner som svarade på frågorna om de separerar assistansersättningen och vilket resultat de haft, och som därmed har förutsättningar att avgöra om de har gjort ett under- eller överskott. Kompletterande kommentarer antyder emellertid att resultaten ska tolkas med försiktighet. Till exempel har retroaktiva utbetalningar från Försäkringskassan påverkat ett visst års utfall, och sjuklöner anges felaktigt som en kostnad. Därutöver finns andra förklaringar såsom att man i schablonersättningen inte tar hänsyn till ”kommunens mer komplicerade brukare”, det vill säga brukare som enligt kommunerna har så pass omfattande funktionsnedsättning att ersättningen inte täcker kostnaderna.

5 Diskussion och slutsatser

Granskningen visar att Försäkringskassan men framförallt SKL i sina prognoser för löner till personliga assistenter generellt ligger över utfallet. Vidare visar den att SKL i sina kontakter med Försäkringskassan om timschablonen har legat över myndighetens förslag och regeringens beslut. Ofta har SKL:s bedömning varit anmärkningsvärt hög i jämförelse. SKL har också i en rapport från år 2014 uppskattat att timschablonen är 34 kronor för låg utifrån kommunernas kostnader.

ISF bedömde i sin tidigare rapport om timschablonen att denna år 2012 var 54 kronor för hög för de företag som ingick i undersökningen, och beräknade att alla assistansföretagen tillsammans, utifrån att de hade 45 procent av marknaden, var överkompenserade med minst 2,3 miljarder kronor. Samtidigt antydde i rapporten att kommunerna var underfinansierade i sin roll som utförare av personlig assistans med assistansersättning.

Assistansersättningsutredningen konstaterade år 2014 att schablonen år 2013 i genomsnitt var drygt 20 kronor för hög för alla anordnare. Överkompensationen har, enligt utredningen, pågått sedan år 2009. Den beror på en bristfällig beräkningsmetod som har gett en högre schablon än vad som motiverats av löneökningar och kostnadsutvecklingen i övrigt.

Det är svårt att utifrån kommunernas redovisningar av kostnaderna för att utföra personlig assistans dra några säkra slutsatser om i vilken omfattning de går med över- eller underskott. De har heller inga skyldigheter att göra sådana redovisningar, varken mot Försäkringskassan eller brukarna. Granskningen visar emellertid att ett stort antal kommuner har någon form av uppföljning, men att den ofta också inkluderar hela kostnaden för personlig assistans, och inte enbart omfattar de kostnader som är avsedda att täckas med timschablonen. För en kommun är alla kostnader för att utföra personlig assistans

relevanta, oavsett om de finansierar via assistansersättningen eller kommunalskatten. SKL skiljer ut det så kallade basansvaret, när förbundet konstaterar att kommunerna går med 34 kronor i underskott, det vill säga räknar inte med de kostnader som åligger kommunerna att ersätta utanför intäkten assistansersättningen (se avsnitt 2.1). Granskningen visar också att det är stor spridning i kommunerna när det gäller frågan om de går med under- eller överskott, inte minst genom att flera kommuner tillämpar en lägre schablon för personlig assistans enligt LSS med hänvisning till att den statliga timschablonen är för hög.

Det är oklart vilken betydelse SKL:s författningsmässiga medverkan i beredningsprocessen har på timschablonens storlek. Försäkringskassan bestämmer själv över sitt förslag och ska bara höra SKL. Regeringen fattar de årliga besluten. Men som systemet med timschablonen är utformat utgör alltid de anordnare som har högst kostnader, både vad gäller löner och övriga kostnader, normen för ersättningen. ISF:s rapport från år 2012 och Assistansersättningsutredningen har visat att både företag och kommuner har möjligheter att anpassa assistansverksamheten till en lägre kostnad än timschablonen. Utredningen om assistansersättningens kostnader konstaterade att det finns ett incitament för företagen att få deras kunder att söka flera timmar. I vart fall saknas ett system för att följa upp behovet. Detta, tillsammans med osäkerheten kring kostnaden för kommuner att utföra personlig assistans och att det verkar vara stora skillnader i kostnadsläget bland kommunerna, gör att det finns fortsatt anledning att se över om det är ändamålsenligt med en ersättning utformad utan hänsyn till anordnarformen och andra individuella omständigheter.

Referenser

Assistansersättningsutredningen (2014): Förändrad assistansersättning – en översyn av ersättningssystemet (SOU 2014:9).

Utredningen om assistansersättningens kostnader (2012): Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning (SOU 2012:6).

EY (2014): Inspektionen för socialförsäkringen – Kommunernas användning av assistansersättningen, dnr 2013-191.

Försäkringskassan (2013). Skrivelse till regeringen den 22 februari 2013, dnr 005134-2013-FPA.

Inspektionen för socialförsäkringen (2012) Assistansmarknaden – En analys av timschablonen (Rapport 2012:12).

Socialdepartementet (2013): Pressmeddelande från den 12 september 2013

Sveriges Kommuner och Landsting (2014a): Vad kostar verksamheten i Din kommun, kommunernas kostnadsutveckling 2008–2013, Fördjupad analys: Verksamhet för funktionshindrade.

Sveriges Kommuner och landsting (2014b): Assistansersättningens timbelopp, skrivelse till Försäkringskassan från den 25 januari 2013.

Sveriges Kommuner och Landsting (2006a): Cirkulär 2006:39.

Sveriges Kommuner och Landsting (2006b): Cirkulär 2006:51.

Sveriges Kommuner och landsting (2011): Assistansersättningens timbelopp, skrivelse till Försäkringskassan från den 2 februari 2011.

Prop. 2013/14:1 Budgetpropositionen för 2014.

Prop. 2009/10:176 Personlig assistans och andra insatser – åtgärder för ökad kvalitet och trygghet.

Prop. 2007/08:61 Kostnader för personlig assistans.

Prop. 1996/97:150D2 1997 års ekonomiska vårproposition.

Prop. 1994/95:77 Vissa frågor om personlig assistans och om kostnadsansvar för insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Prop. 1992/93:159 Stöd och service till vissa funktionshindrade.

Prop. 1991/92:100 med förslag till statsbudget för budgetåret 1992/93.

Kommittédirektiv 2013:34 Översyn av ersättningen för personlig assistans.

Bilaga 1

Enkätundersökning om kommunernas kostnader för personlig assistans

Försäkringskassan beviljar brukare statlig assistansersättning som de kan köpa personlig assistans för, bland annat av assistansbolag, kooperativ eller sin hemkommun. Mot att anordnaren får ersättningen lämnar anordnaren personlig assistans. Ersättningen är utformad som en timschablon (51 kap. socialförsäkringsbalken).

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) lämnade i juni 2012 en rapport till regeringen om timschablonens utformning i relation till assistansföretags kostnader. Av granskningen följde att assistansersättningen, som bestäms av regeringen, är högt satt med den utgångspunkten att den ska täcka assistansföretagens löne- och lönebikostnader för personliga assistenter och vissa andra administrativa kostnader enligt fördelningen 87/13 procent (jämför 5 a § förordningen [1993:1091] om assistansersättningen och Riksförsäkringsverkets allmänna råd [RAR 2002:6] om assistansersättningen.

ISF granskning gav också indikationer om att kommunernas kostnader för att utföra statlig finansierad personlig assistans är högre än ersättningen. Detta har inneburit att några kommuner slutat att anordna personlig assistans i egen regi. De hänvisar i stället till ett av kommunen upphandlat alternativ.

För att få en mer sammansatt bild av i vilken mån schablonen svarar mot assistansanordnarnas verkliga kostnader för personlig assistans följer ISF upp granskningen med en motsvarande undersökning gällande hur kommunerna använder assistansersättningen. I undersökningen tas också hänsyn till att vissa kommuner upphandlar externa utförare.

Revisions- och rådgivningsbyrån EY har fått i uppdrag att genomföra undersökningen åt ISF. EY deltog också i arbetet med att ta fram rapporten år 2012.

För att undersökningen ska bli så rättvisande som möjligt är det viktigt att alla svarar. Därför ser vi med tacksamhet fram emot att du svarar på enkäten.

1. Kommunens personliga assistansverksamhet bedrivs:*(
(Om du väljer "Upphandlas" kommer du direkt till fråga 8)

- I egen regi
 - Upphandlas
 - Både i egen regi och upphandlas
-

2. Separeras den statliga assistansersättningen (schablonersättningen) och kommunal ersättning i redovisningen?*(
(Om du väljer "Nej" kommer du till slutet av enkäten)

- Ja
 - Nej
-

3. Redovisas intäkter (schablonersättningen) på:*

- Individnivå (brukare)
 - Aggregeradnivå
-

4. Redovisas kostnader på:*

- Individnivå (brukare)
- Aggregeradnivå

5a. Vid Individnivå redovisas kostnader för:

Direkta kostnader, sätt ett kryss för alla aktuella kostnader

- Löner och lönebikostnader (för de personliga assistenterna)
- Assistansomkostnader (för gemensamma aktiviteter) och Utbildningskostnader (avgifter, lokaler)
- Kostnader för arbetsmiljöinsatser (t ex enklare arbetstekniska hjälpmedel)
- Personalomkostnader (arbetskläder mm)
- Administrationskostnader
- Andra direkta kostnader

5b. Vid Individnivå redovisas kostnader för Indirekta kostnader, sätt ett kryss för alla aktuella kostnader

- Löner och lönebikostnader för andra tjänstemän (t.ex. enhets, Hr)
- Administrativa kostnader (hyror, IT, fordon, personalvård etc.)
- Andra OH-kostnader

5c. Uppllysningar/kommentarer angående kostnaderna (fritext)

6. Resultatet de senaste tre åren. Går den personliga assistansverksamheten totalt sett med:*

	Överskott	Underskott	Nollresultat
2010	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2011	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2012	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

6b. Kommentarer till utfall och eventuella förändringar mellan åren (fritext)

6c. Påverkas utfallet av kostnader som inte schablonersättningen omfattar. Beskriv (fritext)

7a. Resultatet (schablonersättning minus kostnader) per individ (brukare) och timme 2012 visar i genomsnitt:*

- Överskott (kr)
- Underskott (kr)
- Kan inte utläsas av redovisningen (kryss)

7b. Kommentar till fråga 7a (fritext)

8. Vid upphandlad assistansverksamhet;

- På individnivå
 - Aggregeradnivå
 - Följer inte upp
 - Inte tillämpligt pga. verksamhet endast i egen regi
-

9. Om kommunen upphandlar utförandet av personlig assistans och utför assistans i egen regi, är då resultatet (schablonersättning minus kostnader) för den upphandlade verksamheten jämfört med verksamheten i egen regi:*

- Högre
- Lägre
- Gör ingen sådan jämförelse
- Inte tillämpligt pga. verksamhet endast i egen regi

Bilaga 2

Kommunernas användning av
assistansersättning

Inspektionen för socialförsäkringen

Kommunernas användning av assistansersättningen

2014-03-14



Building a better
working world

Kommunernas användning av assistansersättningen

Inspektionen för social försäkringen (ISF) har genom avrop på ramavtal gett EY ett uppdrag avseende assistansersättning. Syftet med uppdraget var att ta fram underlag till ISFs analyser och slutsatser angående hur kommunerna använder den statliga assistansersättningen.

Metod

EY tog fram en webbenkät med nio frågor. Innan webbenkäten skickades till samtliga kommuner godkändes den av ISF. ISF tog fram mejladresserna till respondenterna. Arbetet i övrigt genomfördes av EY, som använde EYs verktyg för webbenkäter.

EY var sändare samt mottagare av enkätsvaren. ISF skrev ett missiv till utskicket av enkäten där det framgick att EY genomförde enkätundersökningen på uppdrag av ISF.

Enkätresultat

Övergripande

315 enkäter skickades och besvarades i någon del av 157 (= minst en fråga besvarades), vilket ger en svarsfrekvens av 50 %. Den låga svarsfrekvensen gör det svårt att tala om statistiskt säkra resultat, men ger trots det ett tillräckligt underlag för analyser och slutsatser utifrån undersökningens avsikt att ge en bild av hur kommunerna använder assistansersättningen.

Enkäten har konstruerats så att vissa frågor skulle vara omöjliga att gå förbi (utan att avbryta programmet). Som framgår nedan av analysen för respektive fråga har vissa respondenter avbrutit besvarandet med obligatoriska frågor obesvarade.

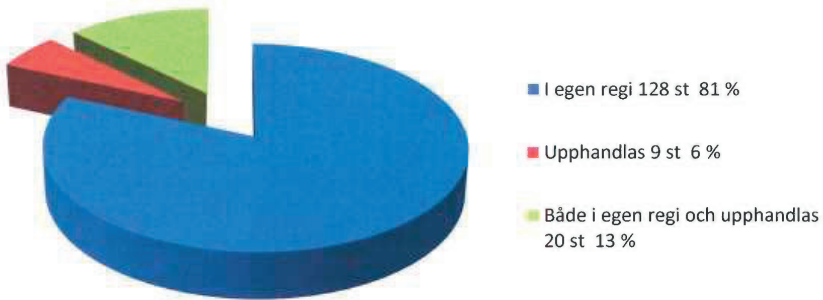
Analys

Nedan redovisas och kommenteras resultatet för respektive fråga. Enkätfrågornas lydelse framgår i fetstil i samband med respektive frågas diagram, tabell etc.

Fråga 1

Ett första steg i en analys av hur kommunerna använder den statliga assistansersättningen är att ta reda på i vilka former kommunen bedriver verksamheten. Fråga 1 besvarades av 157 respondenter av de 187 som öppnat länken till enkäten, vilket innebär att 30 respondenter avbröt utan att besvara någon fråga. Dessa 30 bortses från i den fortsatta analysen.

Kommunens personliga assistansverksamhet bedrivs:



Som framgår är verksamheten bedrivna i egen regi helt dominerande.

Det är endast undantagsvis som kommunerna väljer att upphandla assistansen istället för att utföra den i egen regi. För de nio som svarat alternativet Upphandlas sker ett hopp till fråga 8 – frågorna däremellan är inte relevanta när endast upphandling sker.

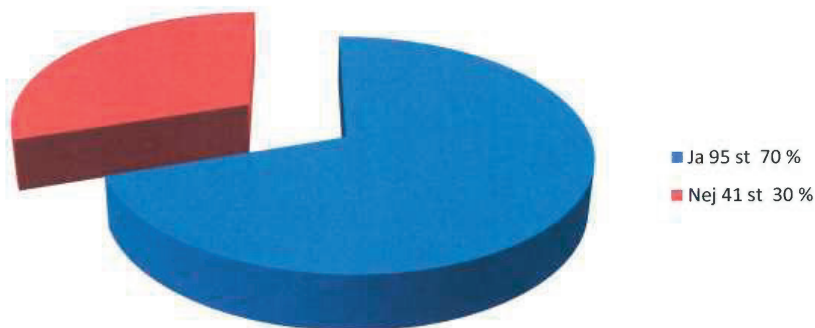
För de något fler kommuner som bedriver verksamheten i både egen regi och genom upphandling ska enkätens samtliga övriga frågor besvaras.

Fråga 2

En förutsättning för att kommunen ska kunna följa upp den statliga assistansersättningen är att den i redovisningen separeras från kommunal ersättning. Till de som på fråga 1 svarat att de bedriver assistansverksamhet i egen regi eller både i egen regi och upphandlat har fråga 2 ställts.

Av svaren på fråga 1 har 148 respondenter haft möjlighet att besvara fråga 2. 136 svar har avgivits. Följaktligen har 12 respondenter avbrutit utan att besvara fråga 2 och efterföljande frågor.

**Separeras den statliga assistansersättningen
(schablonersättningen) och kommunal ersättning i
redovisningen?**



För de 30 % av kommunerna som svarar att de inte separerar den statliga assistansersättningen i redovisningen saknas möjlighet att följa upp och analysera den statligt finansierade verksamheten.

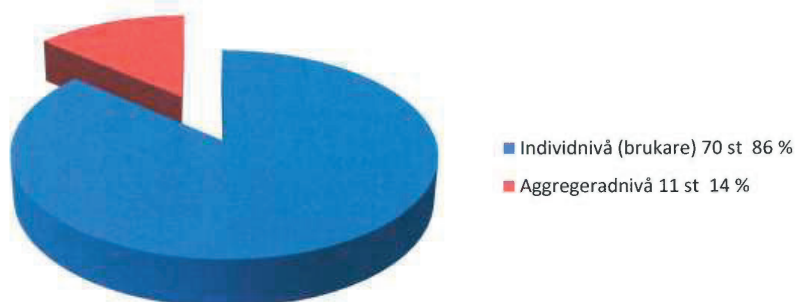
De som svarat Nej på fråga 2 har inte besvarat de följande frågorna i enkäten eftersom de inte är relevanta.

Fråga 3 och 4

För att undersöka om de 95 kommunerna som separerar den statliga assistansersättningen bryter ned intäkterna och kostnaderna på individer (brukare) eller om redovisningen sker i klump har fråga 3 och 4 ställts.

Av svaren på fråga 2 har 95 respondenter haft möjlighet att besvara fråga 3 och 4. 81 svar har avgivits på de båda frågorna. Följaktligen har ytterligare 14 respondenter avbrutit utan att besvara fråga 3 och 4 och efterföljande frågor.

Redovisas intäkter (schablonersättningen) respektive kostnader på:

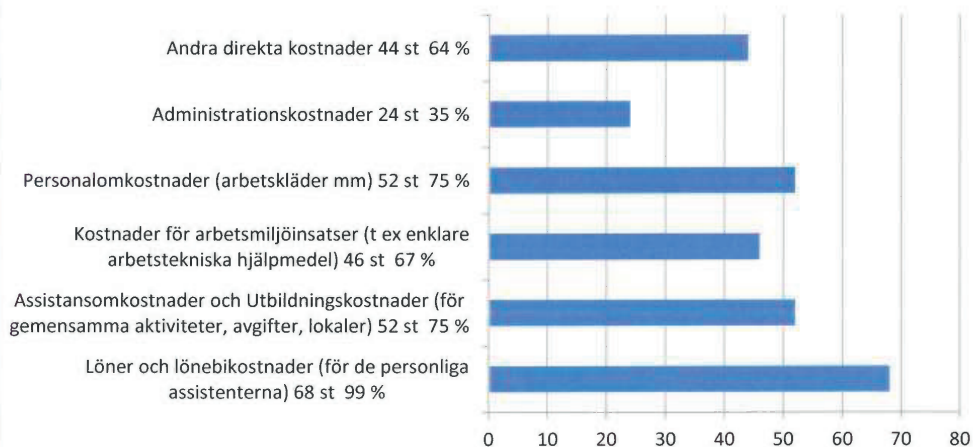


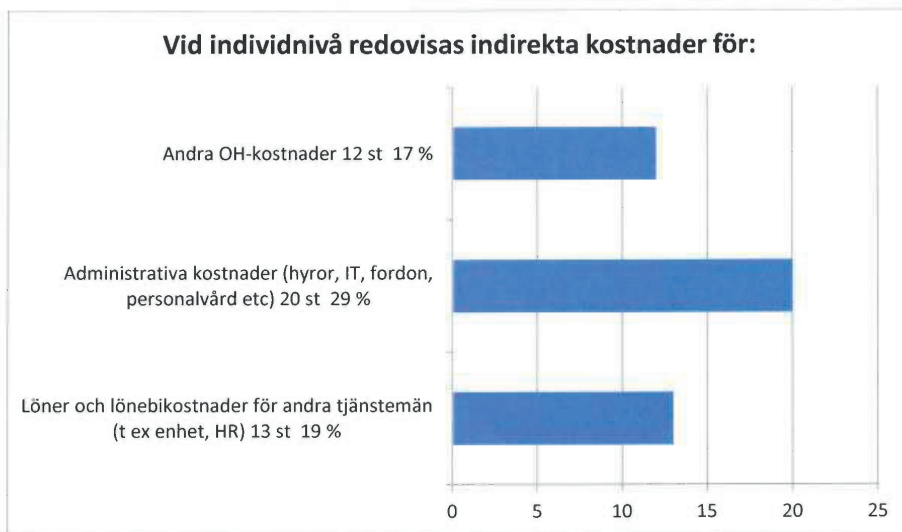
En stor majoritet av kommunerna uppger att de redovisar intäkter och kostnader på individnivå, vilket ger större möjligheter att bättre följa upp och analysera kostnader och intäkter än vid aggregerad redovisning.

Fråga 5

Av fråga 3 och 4 framgår att 70 svarade att de redovisar intäkter och kostnader på individnivå. Av dessa 70 svarade alla utom en på fråga 5a om hur de redovisar de direkta kostnaderna på olika rubriker. Däremot var det endast 25 av de 69 som besvarade fråga 5b angående indirekta kostnader.

Vid individnivå redovisas direkta kostnader för:





När det gäller de direkta kostnaderna på individnivå redovisar alla utom en löner och lönebikostnader för de personliga assistenterna. När det gäller de andra kategorierna av kostnader visar de en fallande skala ner till administrationskostnader som redovisas på individnivå av endast 24 (35 %). Det bör innebära att endast cirka en tredjedel av kommunerna har förutsättningar att redovisa de direkta kostnaderna fullt ut på individnivå. Det vanliga är att man endast redovisar vissa typer av direkta kostnader på individnivå.

Den låga svarsfrekvensen när det gäller de indirekta kostnaderna – endast 25 av de 69 som besvarade frågan om de direkta kostnaderna – torde bero på att kommunerna inte redovisar indirekta/fördelade kostnader utan bara direkta kostnader på individnivå.

Genom att inte redovisa samtliga direkta och indirekta kostnader på individnivå har inte kommunerna förutsättningar att analysera överskott/underskott på individnivå.

13 av de 69 som besvarat fråga 5 har i enkätens fritextfält (5c) valt att kommentera eller lämna upplysningar angående kostnaderna. Kommentarer bekräftar bilden som ges av frågorna 5a och 5b att endast vissa direkta kostnader redovisas per individ och att indirekta kostnader (som OH-kostnader) som regel inte fördelas ut på individer.

Fråga 6

Fråga 6 om resultatet för assistansverksamheten är relevant att besvara för samtliga som enligt fråga 2 separerar den statliga assistansersättningen i redovisningen. Om kommunen redovisar intäkter och kostnader på individnivå eller aggregerat behöver inte påverka förutsättningarna för att utläsa resultatet för assistansverksamheten, men redovisning på individnivå torde normalt innebära bättre precision i redovisningen och därmed bättre uppföljningsmöjligheter. Som framgår av fråga 5 är det dock få som fullt ut redovisar kostnaderna ned-

brutna i olika kategorier och OH-kostnader på individnivå, vilket minskar skillnaderna i analysförutsättningar mellan de som anger att de som redovisar på individnivå och de som redovisar på aggregerad nivå.

Frågan om resultat har besvarats av 79 av de 95 som på fråga 2 svarat att de i redovisningen separerat den statliga assistansersättningen från kommunal ersättning.

Resultatet de senaste tre åren. Går den personliga assistansverksamheten totalt sett med:

	<i>Överskott</i>	<i>Underskott</i>	<i>Nollresultat</i>	<i>Antal svarande</i>
2010	13 st 17 %	58 st 73 %	8 st 10 %	79 st
2011	10 st 13 %	60 st 76 %	9 st 11 %	79 st
2012	13 st 16 %	55 st 70 %	11 st 14 %	79 st

Som framgår av svaren visar assistansverksamheten underskott för c:a tre fjärdedelar av kommunerna. Antalet kommuner som visar underskott har varit ungefär det samma för de tre åren.

30 respektive 33 av de 79 som besvarat fråga 6 har lämnat kommentarer i enkätens fritextfält 6b Kommentarer till utfall och eventuella förändringar mellan åren och enkätens fritextfält 6c Påverkas utfallet av kostnader som inte schablonersättningen omfattar.

Kommentarerna i fritextfältet visar att svaren om överskott/underskott/nollresultat ska tolkas med försiktighet. Exempel på sådana kommentarer är:

- Retroaktiva utbetalningar från Försäkringskassan påverkar ett visst års utfall
- Överskott har i några fall redovisats till följd av att alla kostnader (främst OH) inte redovisats

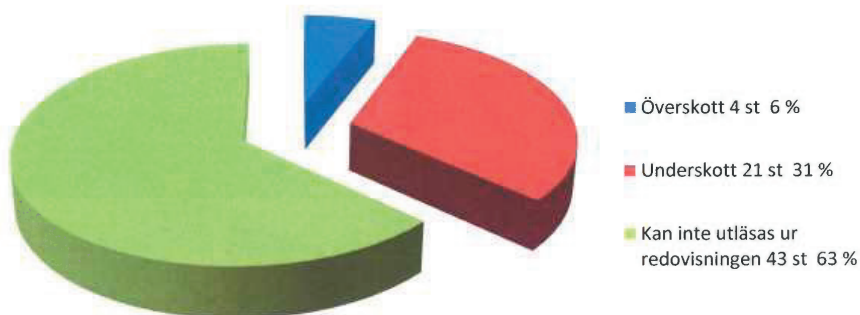
Kommentarerna till underskotten sammanfaller till del med kommentarerna om kostnader som inte schablonersättningen omfattar. Förklaringarna relaterar främst till personal-/lönekostnader och specifika assistanskostnader som kommuner har. Exempelvis anges följande:

- sjuklöner, dubbelbemanning och jourersättning
- ersättningsschablonen tar inte hänsyn till kommunens mer "komplicerade" brukare
- nattkostnader som får täckas av kommunens medel

Fråga 7

Av de 95 som på fråga 2 svarat att de separerat den statliga assistansersättningen från den kommunala ersättningen har 68 st svarat på fråga 7.

Resultatet (schablonersättning minus kostnader) per individ (brukare) och timme 2012 visar i genomsnitt:



En klar majoritet (63 %) anger att de inte kan utläsa resultatet per individ ur redovisningen. Notabelt är att endast 31 % av de som på fråga 6 svarat att verksamheten 2012 gått med överskott/underskott/nollresultat redovisat överskott/underskott på individnivå på fråga 7. Samtliga 25 (4+21) som redovisat överskott eller underskott har på fråga 2 svarat att intäkter och kostnader redovisas på individnivå. Eventuellt kan resultatet delvis förklaras av att de som på fråga 3 och 4 svarat att redovisning sker på aggregerad nivå inte uppfattat fråga 7 som relevant eftersom den avser resultatet per individ.

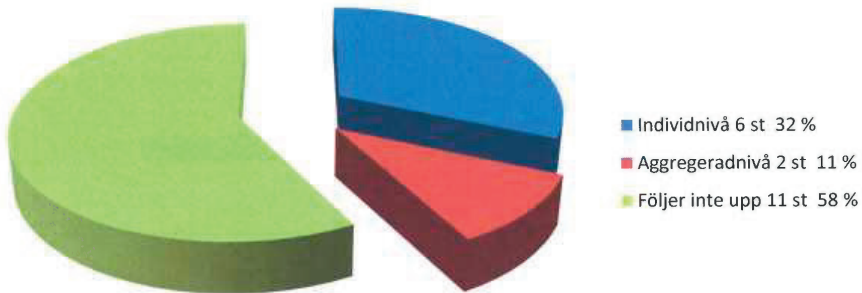
Även de som redovisar på aggregerad nivå borde ha kunnat uppge om överskott eller underskott förelegat genom att dividera den totala intäkts- och kostnadsmassan med antalet brukare. Att ingen redovisat om det förelegat över- eller underskott skulle kunna tyda på en mindre benägenhet att följa upp resultatet för assistansverksamheten.

En jämförelse av svaren på fråga 6 och 7 vad avser överskott respektive underskott visar att andelen redovisade överskott/underskott stämmer relativt väl överens, vilken tyder på att respondenterna i huvudsak svarat konsekvent på de båda frågorna.

Fråga 8

Av de 29 kommuner som på fråga 1 svarat att de upphandlar assistansverksamheten (9 st) eller både bedriver i egen regi och upphandlar (20 st) har 19 besvarat fråga 8.

Vid upphandlad assistansverksamhet; Följer kommunen upp resultatet (schablonersättning minus kostnader) för den upphandlande verksamheten?



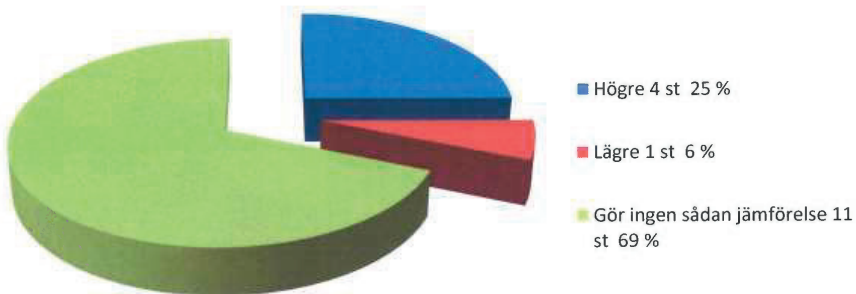
En majoritet av de som svarat gör ingen uppföljning av om den upphandlade verksamheten ger ett positivt eller negativt resultat för kommunen.

De som däremot följer upp verksamheten anger att de gör det till övervägande delen på individnivå. Av enkätsvaren går det att utläsa att de som, bedriver verksamheten i både egen regi och upphandlar, följer upp den upphandlade verksamheten på individnivå även följer upp verksamheten i egen regi på individnivå. I ett fall anges dock att upphandlad verksamhet följs upp på individnivå och i egen regi följs upp på aggregerad nivå.

Fråga 9

Den avslutande frågan i enkäten avser en jämförelse av kostnaden för assistansverksamhet i egen regi med motsvarande upphandlad verksamhet. Av de 21 kommuner som på fråga 1 svarat att de bedriver verksamheten i både egen regi och upphandlar har 16 besvarat fråga 9 om kostnadsjämförelsen.

Om kommunen upphandlar utförandet av personlig assistans och utför assistans i egen regi, är då resultatet (schablonersättning minus kostnader) för den upphandlade verksamheten jämfört med verksamheten i egen regi:



Resultatet för fråga 9 visar i likhet med föregående frågor att en klar majoritet av de som svarat anger att jämförelser inte sker eller kan utläsas ur redovisningen.

De 4 som redovisar högre kostnad för upphandlad verksamhet redovisar samtidigt i fråga 6 underskott för 11 av 12 år. Slutsatsen av det skulle kunna vara att upphandlad verksamhet ytterligare förstärker det underskott som man redan har för verksamheten i egen regi.

Sammanfattande slutsatser

En stor majoritet bedriver verksamheten i egen regi. Endast undantagsvis upphandlas verksamheten.

En förutsättning för att kunna analysera och följa upp verksamheten i egen regi är att den statliga assistansersättningen separeras från den kommunala verksamheten i redovisningen, vilket också sker i stor utsträckning.

En mycket stor majoritet anger att de redovisar intäkter och kostnader på individnivå och inte aggregerat.

Av svaren på hur redovisningen på individnivå går till framgår att praktiskt taget alla redovisar direkta lönekostnader på individnivå, men i övrigt är det oftast endast ett begränsat antal direkta kostnader som redovisas på individnivå. Endast ett fåtal fördelar ut indirekta kostnader (som OH-kostnader) på individer. Sammantaget innebär det att skillnaderna mellan de som uppgett sig redovisa på individnivå och aggregeradnivå inte är så stora vad avser underlag för analys och uppföljning.

C:a 75 % uppger att verksamheten går med underskott 2010-2012. Andelen som redovisat överskott eller underskott, kopplat till kommentarerna, visar svårigheten att analysera kommunernas kostnader för personlig assistans utförd med statlig assistansersättning på grund av en osäkerhet om vilka kostnader som kommunen tagit med i redovisningen.

Ett antal respondenter har angett orsaker till varför kommunalt bedriven verksamhet i så hög grad visar underskott. Kommentarna till underskotten sammanfaller till del med kommentarer om kostnader som inte schablonersättningen omfattar. Förklaringarna relaterar främst till personal-/lönekostnader och specifika assistanskostnader som kommuner har. Exempelvis anges:

- sjuklöner, dubbelbemanning och jourersättning
- ersättningsschablonen tar inte hänsyn till kommunens mer "komplicerade" brukare
- nattkostnader som får täckas av kommunens medel

Den sammantagna bilden som ges av undersökningen är att flertalet kommuner inte genomför någon mer sofistikerad redovisning och uppföljning av assistansverksamheten. Av ett antal svar framgår även att inom vissa områden sker det ingen uppföljning eller att underlag för uppföljning inte kan utläsas ur redovisningen.

