

Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Uppföljning av assistansersättning – konsekvenser av sex månaders avräkningsperiod för egna arbetsgivare

Sammanfattning

Försäkringskassan har på uppdrag av regeringen undersökt vilka konsekvenser bestämmelsen om sex månaders avräkningsperiod får för personer som är egna arbetsgivare av personlig assistans. Undersökningens resultat är dels baserat på en enkätundersökning riktad till personer som är egna arbetsgivare för sina personliga assistenter och dels på samtal med handläggare, föredragande och chefer på Försäkringskassan.

Undersökningen visar att regeländringarna har inneburit begränsningar jämfört med innan lagändringen. Egna arbetsgivare upplever idag i olika grad hinder att finansiera större, planerade eller oförutsedda, omkostnader för de personliga assistenterna. Kostnader för utbildning till assistenterna, längre resor tillsammans med assistenterna samt åtaganden som kan relateras till ett arbetsgivaransvar är de områden som främst pekas ut som svårast att hantera efter lagändringen. 65 procent av respondenterna anser att deras möjligheter att betala för olika utgifter i samband med sin assistans har försämrats.

En effekt av de nya reglerna är att egna arbetsgivare inte kan ta ut ersättning för att administrera sin personliga assistans. Flera av de egna arbetsgivarna anser att redovisningen till Försäkringskassan blivit mer komplicerad och krävande. Att inte längre kunna få ersättning för ett arbete som blivit ännu mer tidskrävande upplevs negativt bland de egna arbetsgivarna som vill administrera assistansen själv. Många har därför hittat andra sätt att hantera administrationen, främst genom att köpa dessa tjänster genom ett företag man själv äger eller ett företag på marknaden.

Resultaten från uppföljningen visar också att män är generellt något mindre nöjda med ändringarna i lagstiftningen jämfört med kvinnor. Undersökningen visar också att personer som kostnadsredovisat fler gånger har större acceptans för lagändringarna och anser i mindre utsträckning att ändringarna i

lagstiftningen haft begränsande effekt på deras möjlighet att anordna personlig assistans.

Försäkringskassans administrativa kostnader för redovisningskontrollen gentemot egna arbetsgivare är att betrakta som marginella vilket främst beror på att egna arbetsgivare är en liten grupp.

Med anledning av resultaten från uppföljningen föreslår Försäkringskassan att regeringen förlänger avräkningsperioden inom assistansersättning till 12 månader, oavsett hur assistansen anordnas. Genom en förlängning av avräkningsperioden till 12 månader skulle egna arbetsgivare ges liknande förutsättningar att anordna assistansen som övriga anordnarformer och kunna använda pengarna på ett sätt som passar dem bäst förutsatt att man följer skattelagstiftningen på området.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
1. Uppdraget.....	4
2. Egna arbetsgivare.....	5
2.1 <i>En liten grupp av alla assistansersättningsberättigade.....</i>	<i>5</i>
2.2 <i>Grundläggande skillnader mellan egna arbetsgivare och övriga former</i>	<i>5</i>
3. Konsekvenser av regeländringar	6
3.1 <i>Inte längre möjligt att spara ersättning mellan perioderna</i>	<i>6</i>
3.2 <i>Möjligheten att betala för olika assistansomkostnader</i>	<i>9</i>
3.3 <i>Att administrera den egna assistansen.....</i>	<i>11</i>
3.4 <i>Utformning av reglerna för egna arbetsgivare</i>	<i>13</i>
3.5 <i>Försäkringskassans tillämpning av reglerna/lagen.....</i>	<i>14</i>
4. Effekter på Försäkringskassan.....	18
4.1 <i>Administrationskostnaderna har ökat marginellt</i>	<i>18</i>
5. Slutsats och diskussion.....	19
5.1 <i>Konsekvenser av sex månaders avräkningsperiod.....</i>	<i>19</i>
5.2 <i>Lagens ändamålsenlighet.....</i>	<i>20</i>
5.3 <i>Diskussion</i>	<i>20</i>
6. Förslag till åtgärder	21
6.1 <i>Förlängd avräkningsperiod till 12 månader.....</i>	<i>21</i>
Metodbilaga.....	23
Metod	23
Enkäten.....	23
Analys.....	23
Datakvalitet, svarsfrekvens och bortfall	23

1. Uppdraget

I delbetänkandet Kostnader för personlig assistans – Skärpta regler för utbetalning, användning och återbetalning av assistansersättning konstateras bl.a. att en del av assistansersättningen används till andra ändamål än för köp av och kostnad för personlig assistans (SOU 2007:73). I prop. 2007/08:61 lade regeringen fram förslag som syftar till att assistansersättningen ska användas mer ändamålsenligt. Regelverket är numer tydligare i frågan om vad assistansersättning får och inte får användas till. Avsikten är att assistansersättning ska täcka kostnader för personlig assistans. Ersättning som lämnats och som inte använts för köp av eller kostnader för personlig assistans ska betalas tillbaka till Försäkringskassan. För privata anordnare gäller numera att alla medel (assistansersättning) som företaget får från den ersättningsberättigade ska betraktas som inkomst i den egna verksamheten och beskattas därefter.

Möjligheterna att kontrollera, och därmed ställa krav, på anordnare är dock fortfarande begränsade. Det har att göra med att assistansersättningen är en socialförsäkringsförmån vilket innebär att Försäkringskassan har en direkt relation till den ersättningsberättigade men inte till assistansanordnaren i fråga om utbetalning, tidsredovisning och uppföljning.

För ersättningsberättigade som själva är arbetsgivare för sina personliga assistenter är det efter regeländringen bara möjligt att använda ersättningen för att betala kostnader som finns i samband med anställningen av assistenterna. De kostnadslag som kan ingå är bland annat löne- och lönebikostnader, assistans- och utbildningsomkostnader m.m. För ersättningsberättigade som själva är arbetsgivare för sina personliga assistenter kan inte alltid kostnaderna hänföras till enbart en månad, utan vissa kostnader för assistansen, så som utbildningskostnader för de personliga assistenterna, måste slås ut över en längre period. Därför ska Försäkringskassans kontroll av att ersättningen använts för kostnader för personlig assistans ske i samband med slutavräkning som sker var sjätte månad.

Försäkringskassan ska undersöka vilka konsekvenser bestämmelsen om sex månaders avräkningsperiod får för personer som är egna arbetsgivare av personlig assistans och göra en bedömning om lagstiftningen, som trädde i kraft den 1 juli 2008, är ändamålsenlig.

Försäkringskassan ska rapportera till regeringen senast den 30 september 2009.

Uppdraget har huvudsaklig fokus på hur lagändringen har påverkat gruppen egna arbetsgivare. Uppdraget belyser även hur Försäkringskassans administration påverkats av redovisningskontrollerna. Rapporten beskriver inte hur övriga anordnargrupper påverkats men dessa används som en kontrollgrupp vid analys och diskussion.

2. Egna arbetsgivare

2.1 En liten grupp av alla assistansersättningsberättigade

Antalet personer som har assistansersättning uppgick vid enkätutskicket (augusti 2008) till ca 15 200 personer. Den övervägande delen av dessa väljer att köpa sin assistans av en anordnare. Den största anordnaren är kommunen som ca 52 procent av alla brukare i huvudsak anlitar för att få sitt assistansbehov tillgodosett. 34 procent av brukarna köper i huvudsak sin assistans av privata assistansanordnare och 11 procent anordnar sin assistans genom ett brukarkooperativ (betraktas som köp). Resterande 3 procent, ca 450 personer, anordnar assistansen själv – det vill säga är själv arbetsgivare för sina assistenter.¹ Det innebär att majoriteten av alla assistansberättigade inte påverkats av förändringarna i regelverket som ligger till grund för denna undersökning.

2.2 Grundläggande skillnader mellan egna arbetsgivare och övriga former

Alla som beviljas assistansersättning, oavsett hur assistansen anordnas, har som längst sex månaders avräkningsperiod, så kallad slutavräkningsperiod. En slutavräkning innebär att antalet utförda assistanstimmar ska avräknas (kvittas) mot antalet assistanstimmar som betalats ut i förskott, det vill säga antalet timmar som beviljats enligt beslutet. Om antalet assistanstimmar är högre än antalet beviljade begränsas antalet utförda timmar till det beviljade antalet. Om antalet utförda assistanstimmar är lägre än antalet beviljade (utbetalda) ska motsvarande summa betalas tillbaka till Försäkringskassan. Ett över- alternativt underanvändande av assistanstimmar regleras oftast automatiskt i IT-systemet till nästa avräkningsperiod.

Egna arbetsgivare kan själva inte få ersättning för administration. De kan köpa den tjänsten exempelvis av ett företag men skattelagstiftningen medger inte att egna arbetsgivare avlönar sig själva för administrationen av den personliga assistansen (se vidare avsnitt 3.3).

Den grundläggande skillnaden mellan egna arbetsgivare och övriga är att egna arbetsgivare måste avräkna både assistanstimmarna och kostnaderna vid slutavräkningen. För egna görs alltså en avräkning också av den genomsnittliga kostnaden per timme mot den utbetalda timersättningen under perioden.² Egna arbetsgivare ska på begäran av Försäkringskassan kunna visa underlag till kostnaderna som redovisats på räkningen. Personer som köper assistansen av en privat anordnare, av en kommun eller av ett kooperativ behöver endast kvitta antalet utförda assistanstimmar mot antalet som beviljats i beslutet. De

¹ Observera att andelsfördelningen mellan anordnarformerna bör betraktas som ungefärliga. Ca 450 personer var i Försäkringskassans system registrerade som egna arbetsgivare vid tidpunkten för lagändringen. Egna arbetsgivare uppskattas nu till ca 341 personer, se metodbilaga.

² Personer med förhöjd ersättning – oavsett hur assistansen anordnas - måste också avräkna både timmar och förbrukade medel var sjätte månad.

assistanstimmar som inte förbrukats under sexmånadersperioden ska multipliceras med timschablonen och återbetalas till Försäkringskassan.

Den stora skillnaden är med andra ord anordnares möjlighet att flytta pengar mellan slutavräkningsperioderna och använda pengarna på ett sätt som passar dem bäst förutsatt att man följer skattelagstiftningen på området.

3. Konsekvenser av regeländringar

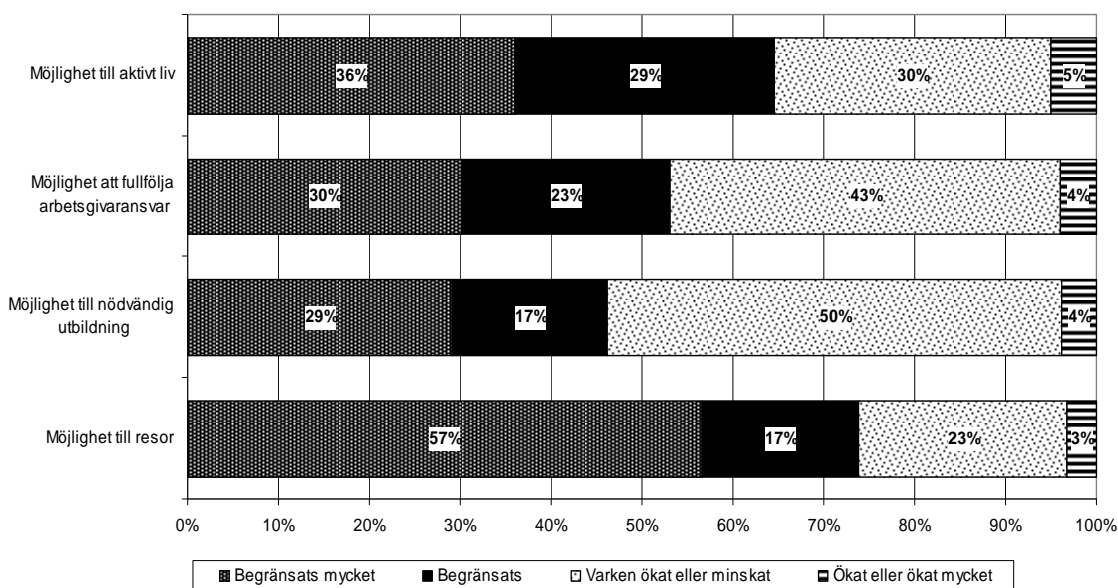
I denna del av rapporten redovisas de resultat som är relevanta för att besvara regeringsuppdragets huvudsyfte – att undersöka vilka konsekvenser bestämmelsen om sex månaders avräkningsperiod får för egna arbetsgivare.

Först redovisas hur egna arbetsgivare upplever den nya bestämmelsen som medför att de inte kan spara ersättning mellan avräkningsperioderna. Därefter redogörs för hur egna arbetsgivares upplever att deras möjligheter att betala för olika assistansomkostnader påverkats av lagändringen. I anslutning till detta avsnitt redogörs för vilka konsekvenser lagändringen medfört för egna arbetsgivares möjligheter att administrera sin assistans. Avslutningsvis belyses hur egna uppfattar lagen och hur den tillämpas av Försäkringskassan.

3.1 Inte längre möjligt att spara ersättning mellan perioderna

En central förändring i regelverket som trädde ikraft juli 2008 innebär att egna arbetsgivare inte längre har möjlighet att spara ersättning mellan olika slutavräkningsperioder - en period som kan uppgå till högst 6 månader. Tabell 3.1.1 visar hur respondenterna påverkats av att inte längre kunna spara ersättning mellan slutavräkningsperioderna.

Tabell 3.1.1 På vilket sätt har följande påverkats av regeln om 6 månaders avräkningsperiod?



Antalet personer som inte svarade på följande påstående uppgick till 20, 19, 28 och 16 i den ordning som anges av diagrammet.

Möjligheter till aktivt liv

Bland respondenterna som angett ett värde på den 5-gradiga skalan på frågan om deras möjligheter till ett aktivt liv påverkats av regeländringarna har nästan 2/3 svarat att möjligheterna begränsats eller begränsats mycket. Fördelningen mellan de två graderna av begränsning är relativt jämn. Endast fem procent anser att regeländringen ökat deras möjligheter till ett aktivt liv. Resterande 30 procent anser inte att deras möjligheter till aktivt liv har påverkats av regeländringarna.

Bland respondenterna finns vissa skillnader i svaren mellan personer som redovisat minst två gånger enligt de nya reglerna och de som redovisat en gång eller ännu inte redovisat. Personer som kostnadsredovisat enligt de nya reglerna minst två gånger anser i lägre utsträckning att deras möjligheter till aktivt liv begränsats eller begränsats mycket (54 %) jämfört med personer som redovisat en gång (67 %). Bland personer som redovisat minst två gånger anser 38 procent att reglerna inte påverkat deras möjlighet att leva ett aktivt liv. Den siffran är 26 procent bland personer som redovisat endast en gång enligt de nya reglerna.

Den största invändningen, som framgår av de öppna svaren i enkäten, är att regeländringen medfört begränsade möjligheter att betala för assistenternas kostnader vid exempelvis biobesök, teater, konserter etc.

Fullfölja arbetsgivaransvaret gentemot sina personliga assistenter

Begreppet arbetsgivaransvar är vitt och inrymmer många komponenter. I enkätens öppna fråga framhålls bl.a. säker arbetsmiljö och möjlighet att erbjuda förebyggande och rehabiliterande insatser som de viktigaste. Många framhåller vikten av att brukarna ska ges möjlighet att fullgöra arbetsgivaransvaret eftersom det inverkar på kvaliteten i assistansen. Bland respondenter som svarat på frågan, om hur de nya reglerna påverkat deras möjlighet att fullfölja arbetsgivaransvaret, anser drygt hälften att den möjligheten begränsats eller begränsats mycket. Endast fyra procent anser att de nya reglerna ökat möjligheterna att fullfölja arbetsgivaransvaret.

En tendens är att de som redovisat minst två gånger anser i mindre utsträckning än övriga att deras möjligheter att fullfölja arbetsgivaransvaret försämrats. Nästan hälften av personerna som kostnadsredovisat minst två gånger enligt de nya reglerna anser att deras möjligheter att fullfölja arbetsgivaransvaret inte påverkats. Detta kan jämföras med ca 1/3 av individerna som redovisat en gång enligt de nya reglerna. Andelen som anser att de nya reglerna ökat deras möjligheter att fullfölja arbetsgivaransvaret är nästan sex gånger större bland personer som redovisat minst två gånger jämfört med dem som gjort det en gång. Det kan tyda på en viss osäkerhet, oro och en negativ förväntan på de nya reglerna. Detta resultat bör dock tolkas försiktigt eftersom endast 28 personer (19 %) bland dem som svarat på frågan har redovisat minst två gånger. Detta kan jämföras med 107 (74 %) som kostnadsredovisat en gång enligt de nya reglerna. Bland personer som ännu inte redovisat enligt de nya reglerna var det endast 10 personer (7 %) som svarat på hur regeländringen kommer påverka deras arbetsgivaransvar och dessa svar har därför inte analyserats.

Erbjuda nödvändig utbildning till sina personliga assistenter

Bland respondenter som tagit ställning till påståendet har 46 procent ansett att möjligheterna att erbjuda nödvändig utbildning åtminstone begränsats. Men varannan respondent uppgav att regeländringen inte påverkat deras möjligheter att finansiera nödvändig utbildning till sina assistenter. Resterande fyra procent anser att deras möjligheter ökat eller ökat mycket. Det som framhålls som problematiskt i de öppna svaren är att en avräkningsperiod på sex månader inte är tillräckligt för att erbjuda flera assistenter, t.ex. vid nyanställningar, introduktionsutbildning gällande brukarens funktionsnedsättning. Även möjligheten att skicka en eller flera assistenter på längre och mer ingående utbildning uppges ha påverkats negativt eftersom pengarna inte räcker till. Dessutom framhålls att utbildning är en stimulerande insats för assistenterna som brukarna är måna om att kunna erbjuda. Det kan tänkas att det leder till ökad arbetsglädje och minskad personalomsättning vilket resulterar i ökad kvalitet i assistansen.

Män uppger i högre utsträckning än kvinnor att deras möjligheter att erbjuda nödvändig utbildning begränsats eller begränsats mycket. Bland männen är det drygt 49 procent som anser att möjligheterna åtminstone begränsats jämfört med 41 procent bland kvinnorna.

Det förekommer inga större skillnader mellan egna arbetsgivare som ännu inte redovisat enligt de nya reglerna och de som redovisat en gång eller redovisat minst två gånger.

Genomföra längre resor tillsammans med sina personliga assistenter

Att resa tillsammans med sina assistenter kan bli en hög kostnadspost för många brukare. Kostnaderna påverkas främst av resekostnaderna för assistenterna, assistenternas boendekostnad på resan, traktamenten m.m. Behovet av utökade assistanstimmar under en resa prövas oftast inom ramen för LSS av kommunen. Däremot måste assistentens reseomkostnad betalas inom ramen för LASS. Om arbetstidslagen ska följas behöver kanske fler assistenter följa med på resan vilket innebär ökade kostnader för biljetter, boende m.m. som ska täckas inom ramen för assistansomkostnader - som rekommenderas utgöra ca 1-2 procent av schablonen.

Av dem som svarat på frågan om hur möjligheterna att resa tillsammans med sina assistenter påverkats anser hela 57 procent att möjligheten har *begränsats mycket* på grund av de nya reglerna. Sammanlagt är det nästan $\frac{3}{4}$ av respondenterna som anser att de nya reglerna begränsat deras möjligheter till längre resor med sina assistenter. Bara 23 procent anser att reglerna inte påverkat deras möjligheter att resa med sina assistenter. Bland de 157 som tagit ställning till påståendet var det endast 5 personer, drygt 3 procent, som uppgav att de nya reglerna ökat deras möjlighet att genomföra längre resor tillsammans med sina assistenter.

Personer som redovisat minst två gånger anger i något lägre utsträckning än övriga att möjligheten till längre resor begränsats, 68 respektive 75 procent.

Den grupp som anser att möjligheterna till längre resor begränsats mest är gruppen som består av yrkesverksamma – antingen genom anställning eller genom eget företag. Behovet av att kunna genomföra längre yrkesrelaterade resor är av naturliga skäl större för denna grupp. Yrkesverksamma är troligtvis

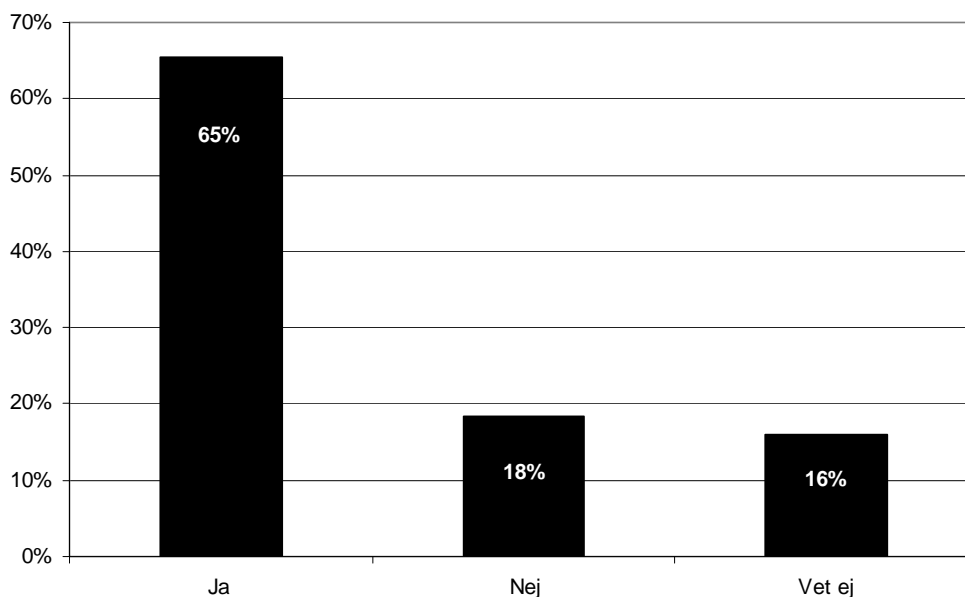
också den grupp som har största ekonomiska möjligheten att genomföra längre semesterresor. Bland personer som driver egna företag anser hela 73 procent att deras möjligheter till resor *begränsats mycket* och bland anställda är siffran 64 procent. Detta kan jämföras med gruppen som får sin huvudsakliga inkomst genom ersättning från stat eller kommun, 54 procent, samt 48 procent för gruppen som har en annan inkomstkälla än ersättning från stat/kommun, anställning eller eget företag.

Att nästan $\frac{3}{4}$ av respondenterna anser att de nya reglerna begränsat deras möjligheter till resor återspeglar sig även i de öppna svaren där många beskriver svårigheterna med att inte kunna genomföra längre resor. Många känner sig isolerade och begränsade jämfört med personer utan funktionsnedsättning. Även här framhålls att en avräkningsperiod om 6 månader inte är tillräcklig för att klara assistansomkostnaderna vid en längre resa.

3.2 Möjligheten att betala för olika assistansomkostnader

Med assistansomkostnader avses kostnader som den ersättningsberättigade har för sina personliga assistenter i samband med gemensamma aktiviteter utanför bostaden. Som exempel på assistansomkostnader kan nämnas inträdesbiljetter, resebiljetter, boendekostnader vid resor och traktamenten för assistenterna. I Försäkringskassans allmänna råd (2002:6 till 5 a § förordningen [1993:1091]) rekommenderas att 1 - 2 procent av timbeloppet ska användas för assistansomkostnader. En annan typ av omkostnad som också behöver hanteras är kopplat till det arbetsgivaransvar som följer i samband med att personliga assistenter anställs. Även där rekommenderar Försäkringskassan att 1 - 2 procent av timbeloppet ska användas för detta ändamål.

Tabell 3.2.1 Har dina möjligheter att betala för olika utgifter som uppstår eller kan uppstå i samband med din assistans försämrats pga. lagändringen?



Generellt anser majoriteten (65 procent) av de egna arbetsgivarna att deras möjligheter att betala för olika utgifter i samband med sin assistans har

försämrats. Bara 18 procent av respondenterna anser att regeländringen inte försämrat deras möjligheter och resterande 16 procent är fortfarande osäkra.

Återigen finns skillnader mellan gruppen som redovisat en gång enligt de nya reglerna och de som redovisat minst två gånger. Bland den första gruppen är andelen personer som anser att lagändringen begränsat möjligheten att betala för olika utgifter större jämfört med gruppen som redovisat minst två gånger, 69 respektive 58 procent. Följaktligen finns en relativt stor skillnad bland grupperna vad gäller andelen som anser att lagändringen inte begränsat deras möjligheter, 15 respektive 28 procent.

Män anser i något större utsträckning att lagändringen begränsat deras möjligheter att betala för olika utgifter jämfört med kvinnor. Däremot är andelen kvinnor som är osäkra på hur förändringarna kommer att påverka deras möjligheter att betala för olika utgifter större än andelen män.

3.2.1 Att hantera oförutsedda utgifter

Egna arbetsgivare har, jämfört med andra assistansanordnare, svårare att bygga upp en reserv från assistansersättningen för att betala för större planerade utgifter men också för oförutsedda utgifter som kan uppstå i samband med anordnandet av assistansen. Till de större planerade utgifterna hör exempelvis utbildnings- och reseomkostnader för assistenterna vilket har diskuterats tidigare i rapporten. Till de mer oförutsedda utgifterna pekar respondenterna, genom de öppna svarsalternativen i enkäten, på till exempel situationer där flera assistenter blir sjuka och kostnad för sjuklön uppstår. De flesta oförutsedda utgifterna är kopplade till det arbetsgivaransvar som följer när brukaren väljer att anordna assistansen själv, t.ex. kostnader för eventuell rehabilitering, uppsägningslön, tvist och förlikning samt olika förbättrande arbetsmiljöåtgärder. Detta är en otrygghet för arbetsgivaren men också för de personliga assistenterna. Det är inte heller aktuellt med någon omplacering av en assistent eftersom verksamheten är mycket avgränsad.

Mer än hälften (57 procent) av respondenterna anser att de behöver avstå från vissa aktiviteter som tidigare bekostades genom assistansersättning för att klara av att betala för sin assistans och dess omkostnader. Av de 177 som svarat på enkäten uppger så många som 46 procent att de åtminstone delvis kommer att finansiera sina assistansomkostnader med andra medel än assistansersättning. 21 procent av respondenterna uppger att de har för avsikt att finansiera en del av kostnaderna genom privata medel, 13 procent uppger att de kan behöva låna pengar för att finansiera vissa assistanskostnader och 12 procent uppger att de kommer att bekosta vissa kostnader för sin assistans genom en kombination av lån och privata medel.

Detta kan betyda två saker. Det kan antingen betyda att assistansersättning tidigare använts till andra ändamål som det idag inte får användas till eller att det nya regelverket inkräktar på en handikappolitisk princip som utgår från att individen ska ges kompensation för kostnader som funktionsnedsättningen medför vid full delaktighet i samhället.

3.2.2 Assistenternas lön

På frågan om lagändringen har påverkat assistenternas löneutveckling är svarsfrekvensen mycket låg, bara 50 av de 177 som svarat på enkäten valde att svara på dessa frågor. Den låga svarsfrekvensen kan bero på att många ännu

inte vet hur lönerna kommer att påverkas av lagändringen eftersom det finns ett beroende till möjligheten att betala övriga kostnader som kan uppstå vid anordningen av assistansen.

Bland de 50 individer som svarat på frågan om reglerna har påverkat lön och OB-ersättning för deras assistenter har 66 procent angett att dessa lönevariabler inte påverkats av lagändringen. 12 procent angav att de höjt grundlönen och OB-ersättningen medan 10 procent åtminstone sänkt grundlönen.

Av de öppna svaren framgår att en del egna arbetsgivare inte vill dra på sig ökade rörliga lönekostnader. I och med att reglerna är nya för egna arbetsgivare finns en viss osäkerhet kring hur pengarna ska fördelas mellan de olika kostnadsslagen och därför väljer många – i alla fall i ett inledande skede – en återhållsam linje i lönesättningen. Man vill alltså försäkra sig om att pengarna kommer att räcka till andra nödvändiga kostnadsslag innan assistenternas löner kan höjas. En del respondenter framhåller i de öppna svaren att man förvisso för en återhållsam lönesättning men betalar istället ut lönebonusar till de anställda om det finns pengar kvar innan slutavräkningen.

3.3 Att administrera den egna assistansen

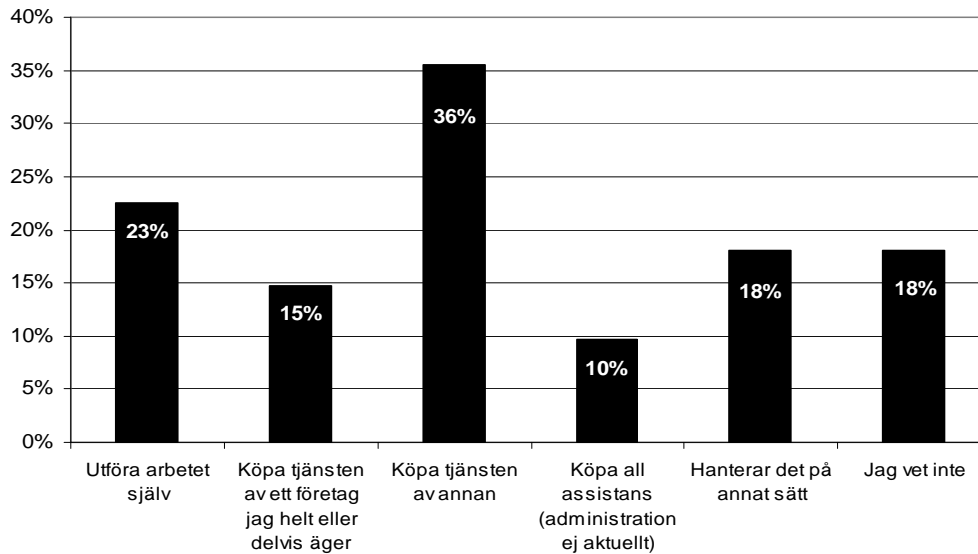
Möjligheten att ansvara för administrationen är central i brukarens kontroll över sin assistans. Administrationen består bland annat av arbetsledning, schemaläggning, sköta assistenternas löner och sjuklöner, ordna vikarier m.m. En betydelsefull aspekt bland egna arbetsgivare är just kontrollen över sin assistans som detta sätt att anordna assistansen medför. I enkätens öppna svar framhåller många att före lagändringen var det en frihet och gav brukarna en tillfredsställelse att vara egen arbetsgivare men att lagändringen medfört begränsningar.

Två centrala inskränkningar framhålls av respondenterna. Den första är att administrationen blivit mer komplicerad på grund av den detaljerade kostnadsredovisningen. Den andra är att det inte längre är möjligt att ta ut arvoden för att utföra administrationen av den egna assistansen. Arbetet med att administrera assistansen var redan innan lagändringen omfattande. Det ökade administrativa kravet i kombination med att inte kunna få ersättning för arbetet har medfört oro bland egna arbetsgivare som vill administrera assistansen själv.

Anledningen till att egna arbetsgivare inte kan ta ut arvoden för utfört arbete är att assistansersättningen är skattefri och är avsedd för kostnader för personlig assistans eller köp av sådan. Medel som är skattefria hos mottagaren kan inte användas som skattefri ersättning för utfört arbete. Det innebär att egna arbetsgivare antingen måste utföra det administrativa arbetet utan ersättning/arvoden eller köpa tjänsten av annan.

Av diagrammet nedan framgår hur respondenterna svarat på frågan om hur de i framtiden kommer att hantera administrationen när det inte längre är möjligt att få ersättning för arbetet.

Tabell 3.3.1 Hur tänker du göra i framtiden när du som egen arbetsgivare inte längre kan ta ut arvoden för de administrativa arbetsuppgifter som krävs för att ordna assistansen?



Respondenterna kunde markera flera alternativ varför staplarna summerar till mer än 100 procent.

Bland personer som svarat på frågan kommer 36 procent att helt eller delvis överlåta administrativa arbetsuppgifter till annan – oftast en assistansanordnare. Egna arbetsgivare som köper den administrativa tjänsten av en assistansanordnare kallas för servicekund.

Trots att ersättning inte lämnas för administration eller egen arbetsledning kommer 23 procent av respondenterna att fortsätta utföra arbetet själv. Om man räknar med de 15 procent som tänker köpa tjänsten av ett företag som de helt eller delvis äger innebär det att åtminstone 38 procent av respondenterna har för avsikt att på ett eller annat sätt behålla kontrollen över arbetsledningen. Detta visar tydligt hur viktig kontrollen över utförandet och innehållet av assistansen är för egna arbetsgivare. Utöver dessa kan det tillkomma personer som ännu inte vet hur de ska administrera sin assistans (18 procent) samt personer som vill administrera på annat sätt (18 procent) vilket kan innebära att kontrollen över administrationen i någon form är kvar hos brukaren.

Möjligheten att behålla kontrollen över administrationen tenderar att vara mindre bland personer som står utanför arbetsmarknaden. Bland personer som har sin huvudsakliga inkomst från anställning eller genom eget företag har 25 procent för avsikt att sköta administrationen genom ett bolag som de helt eller delvis äger. Bland personer som har sin huvudsakliga försörjning genom ersättningar från stat eller kommun är den siffran endast åtta procent. Personer som har sin huvudsakliga försörjning från anställning eller eget företag uppger dessutom i lägre utsträckning än andra att de har för avsikt att köpa administrativa tjänster av annan.

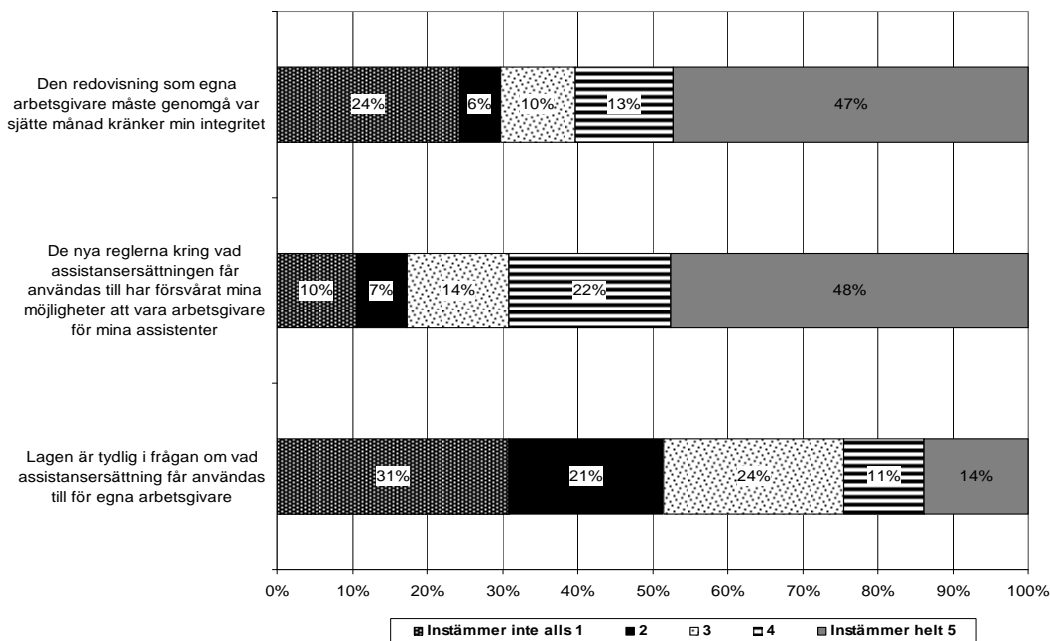
Att yrkesverksamma i större utsträckning uttrycker en önskan att driva assistansen genom ett företag som de själva kontrollerar kan snarare vara ett tecken på att de har lättare att överskrida de ekonomiska och administrativa barriärer som ett företagande kan medföra. Dessa barriärer framhålls även i de öppna svaren av en del respondenter.

18 procent av dem som svarat har för avsikt att hantera assistansen på ett annat sätt i framtiden och lika många är osäkra på hur de ska göra.

3.4 Utformning av reglerna för egna arbetsgivare

I enkäten fick respondenterna på en 5-gradig skala ta ställning till olika påståenden kring de nya reglerna som gäller för egna arbetsgivare. Nedan redovisas hur respondenterna svarat i stort samt fördelat på relevanta bakgrundsvariabler.

Figur 3.4.1 Frågor kring reglernas utformning, avser personer som tagit ställning på den femgradiga skalan.



Den redovisning som egna arbetsgivare måste genomgå var sjätte månad kränker min integritet

Bland personer som tagit ställning till frågan instämde 60 procent i någon grad att redovisningen kränkt deras integritet varav 47 procentenheter instämde helt med påståendet. Kvinnor och män som tagit ställning till detta påstående har svarat likartat. Vi försökte analysera sambandet mellan hur respondenterna svarat och hur många år personerna haft assistansersättning. Detta var dock inte möjligt eftersom endast 12 personer som tillhör gruppen 0-3 år hade lämnat ett svar på den 5-gradiga skalan. Inte heller några andra samband gick att säkerställa.

Det som framförs i de öppna svaren är att den detaljerade kostnadsredovisningen är ytterligare ett tillfälle där personer med funktionsnedsättning ingående måste redovisa hur den lever sitt liv. En person sammanfattar känslan:

”På grund av handikappet vänder man upp och ner på sig själv till allt och alla, från assistenter, neurologläkare till handläggare. Att behöva redovisa allt från ens fritid vad gäller redovisning av alla kvitton med mera känns för mig fruktansvärt.”

Det är behovet av kvitton vid diverse fritidssysslor som främst ifrågasätts. Osäkerhet kring om vissa utgifter kommer att godkännas av Försäkringskassans handläggare medför att vissa också känner sig tvingade att "be om lov" från myndigheten.

De nya reglerna kring vad assistansersättning får användas till har försvårat mina möjligheter att vara arbetsgivare för mina assistenter

Bland de 162 respondenterna som angav ett värde på den 5-gradiga skalan var det nästan 70 procent som i någon grad instämde med att de nya reglerna försvårat deras möjligheter att vara egna arbetsgivare. Hela 48 procent av dem som svarat instämmer helt med påståendet, *vilket får ses som en mycket hög siffra*. Andelen som i någon grad inte instämde med påståendet är bara 17 procent varav 10 procent inte alls instämde med påståendet.

Det förekommer inga större skillnader mellan hur kvinnor och män ställt sig till påståendet.

Däremot finns skillnader mellan personer som har redovisat enligt de nya reglerna och de som ännu inte redovisat. Bland de som ännu inte redovisat ansåg 80 procent att de nya reglerna försvårat deras möjligheter att vara egen arbetsgivare. Övriga 20 procent var osäkra och svarade "vet ej". Bland personer som kostnadsredovisat minst en gång var siffrorna 60 procent respektive 5 procent som svarat "vet ej".

Lagen är tydlig i frågan om vad assistansersättning får användas till för egna arbetsgivare

Av figur 3.4.1 framgår att 48 procent av respondenterna i någon grad inte instämmer med påståendet att lagen är tydlig i frågan om vad assistansersättning får användas till för egna arbetsgivare. Resultatet från enkätundersökningen visar inte heller att personer som redovisat fler gånger enligt de nya reglerna skulle tycka att lagen blev tydligare. Snarare verkar resultatet tyda på det motsatta. Bland personer som ännu inte redovisat enligt de nya reglerna instämmer 29 procent i någon grad att lagen är tydlig i frågan om vad ersättningen får användas till. Bland personer som redovisat en gång är den siffran 24 procent och bland personer som redovisat två gånger eller fler är siffran 17 procent. Tendensen är alltså att ju fler gånger en person redovisat desto otydligare uppfattas lagen av egna arbetsgivare.

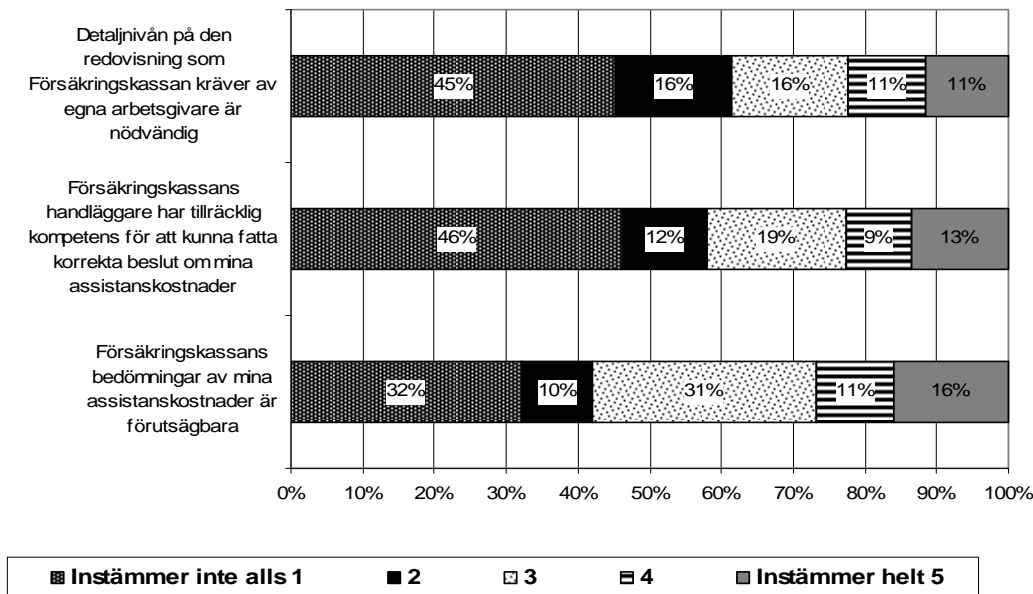
Det förekommer inga större skillnader mellan hur kvinnor och män ställt sig till påståendet.

3.5 Försäkringskassans tillämpning av reglerna/lagen

Av prop. 2007/08:61 framgår att "den som själv är arbetsgivare för sina personliga assistenter får endast använda ersättningen för att betala kostnader som har samband med anställningen av assistenterna.". Kostnader för personlig assistans kan grovt delas upp i följande poster; löne- och lönebikostnader, assistans- och utbildningskostnader, arbetsmiljöinsatser, personalomkostnader och administrationskostnader (5 a § förordningen [1993:1 091] om

assistansersättning). Försäkringskassan har i ett allmänt råd (2002:6 till 5 a § förordningen [1993:1 091] om assistansersättning) tagit fram rekommendationer om vad dessa kostnader bör avse. Vid en första anblick kan det förefalla tydligt vad kostnaderna bör täcka men det finns kostnader som måste prövas i det enskilda fallet vilket gör att det inte alltid är så lätt att förutse om en kostnad kommer att godtas av Försäkringskassan.

Figur 3.5.1 Påståenden kring hur lagen/reglerna uppfattas och tillämpas



Detaljnivån på den redovisning som Försäkringskassan kräver av egna arbetsgivare är nödvändig

Hela 45 procent av dem som svarat på den 5-gradiga skalan instämmer inte alls med att detaljnivån på redovisningen är nödvändig. Sammanlagt är det 61 procent av mottagarna som i någon grad inte instämmer med påståendet att detaljnivån på redovisningen som Försäkringskassan kräver är nödvändig.

Bland personer som också köper assistans av annan anordnare är det 70 procent som i någon grad inte instämmer med påståendet att detaljnivån är nödvändig. Bland personer som anordnar all sin assistans själv är siffran lägre, 57 procent. Det kan vara uttryck för att personer som också köper assistans av annan i större utsträckning inser skillnaden i redovisningskraven mellan egna arbetsgivare och övriga anordnartyper.

Personer som kostnadsredovisat minst två gånger instämmer i högre utsträckning än övriga med påståendet att detaljnivån som Försäkringskassan kräver är nödvändig. Bland denna grupp är det 30 procent som i någon grad instämmer med påståendet vilket kan jämföras med 22 procent bland personer som redovisat en gång och 16 procent bland personer som ännu inte redovisat.

Kvinnor är generellt något mer accepterande till den redovisning som Försäkringskassan kräver. Andelen som svarat ”vet ej” är dock mycket högre bland kvinnor (22 %) jämfört med män (9 %).

Försäkringskassans handläggare har tillräcklig kompetens för att kunna fatta korrekta beslut om mina assistanskostnader

Nästan 60 procent instämmer inte i någon grad med påståendet att Försäkringskassans handläggare har tillräcklig kompetens för att kunna fatta korrekta beslut om dennes assistansomkostnader. 22 procent instämmer med påståendet och 19 procent är neutrala.

Personer som redovisat minst två gånger är de som instämmer mest med påståendet men också den grupp som instämmer minst med samma påstående. Att denna grupp uppvisar höga siffror i båda kategorierna beror främst på att endast 5 procent i denna grupp angivit mellanvärdet 3 på skalan. Det förklaras av att personer som redovisat minst två gånger har i större utsträckning bildat sig en uppfattning av Försäkringskassans handläggare. Bland personer som ännu inte redovisat var andelen som gett mellanvärdet 3 på skalan 33 procent och bland personer som redovisat en gång 21 procent.³

32 procent av personerna som redovisat instämde i någon grad med påståendet att Försäkringskassans handläggare har tillräcklig kompetens för att fatta korrekta beslut om dennes assistanskostnader. Denna siffra kan jämföras med 22 procent bland personer som redovisat en gång och endast 11 procent bland personer som ännu inte redovisat.⁴

Återigen är andelen män som i någon grad inte instämmer med påståendet högre jämfört med kvinnor, ca 11 procentenheter högre. Motsatsförhållandet gäller för andelen som i någon grad instämmer med påståendet, 32 procent av kvinnorna och endast 17 procent av männen.⁵

En person sammanfattar en del av respondenternas syn på Försäkringskassans utmaningar på följande vis:

”Försäkringskassans handläggare [saknar kunskap] om hur man bedriver en verksamhet och hur LSS i praktiken var tänkt att fungera. Nu har en byråkrat blivit revisor, utan någon som helst kunskap om varken företagsverksamhet eller LSS.”

Försäkringskassans bedömningar av mina assistansomkostnader är förutsägbara

42 procent av dem som svarat på den femgradiga skalan uppger att Försäkringskassans bedömningar i någon grad inte är förutsägbara, varav 32 procentenheter instämmer inte alls med påståendet. Nästan en tredjedel är neutrala till påståendet och 27 procent instämmer i någon grad att Försäkringskassans bedömningar är förutsägbara.

³ Detta återspeglade sig även i andelen som svarat ”vet ej”; 36 % bland personer som ännu inte redovisat, 31 % bland personer som redovisat en gång och 24 % bland personer som redovisat minst två gånger.

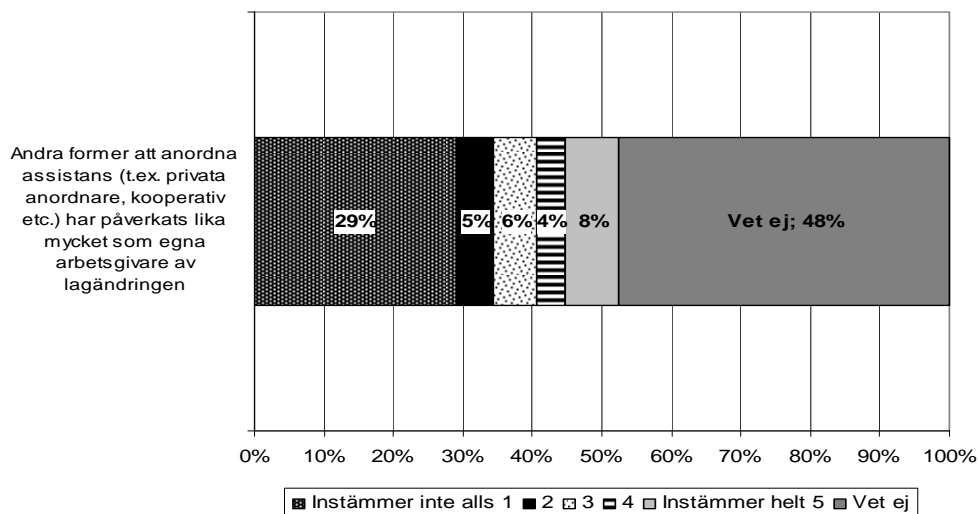
⁴ ”Respondenter som svarat ”vet ej” är exkluderade i beräkningen.

⁵ Respondenter som svarat ”vet ej” är exkluderade i beräkningen. Antalet som svarat ”Vet ej” var 22 (32 %) kvinnor och 32 (30 %)män.

Andelen män som i någon grad inte instämmer med påståendet är högre jämfört med kvinnor, 46 respektive 35 procent. Andelen som var neutrala till påståendet var ungefär lika bland kvinnor och män. Följaktligen var andelen kvinnor som i någon grad ansåg att Försäkringskassans bedömningar är förutsägbara ca 10 procentenheter högre jämfört med män.⁶

I de öppna svaren framförs att bedömningarna av assistansomkostnader inte är så förutsägbara som många önskat. Det som framställs som mest problematiskt är att kostnader som inte godkänns som assistansomkostnader kommer att belasta brukarens privata ekonomi. Det har medfört en viss återhållsamhet och att många numera vill försäkra sig om att kostnaden kommer att godkännas innan ett utlägg görs. Vissa uppger att de inte längre kan vara lika spontana och flexibla eftersom det finns en oro över att Försäkringskassan kanske inte godkänner vissa kostnader. Ett par personer vittnar om att handläggarna lämnat motsägelserfulla uppgifter angående vilka assistansomkostnader som kan komma att godkännas.

Många lyfter också att Försäkringskassan bättre kunde ha instruerat egna arbetsgivare i hur redovisningen ska gå till i samband med att lagen trädde ikraft juli 2008.



29 procent av respondenterna instämmer inte alls med påståendet att andra former att anordna assistans har påverkats lika mycket som egna arbetsgivare av lagändringen. Bland personer som, förutom den assistans de anordnar själv, även köper assistans av annan anordnare är andelen som inte alls instämmer med påståendet betydligt högre. Bland denna grupp är det 40 procent som inte alls instämmer med påståendet att jämföra med 23 procent bland personer som anordnar all sin assistans själva. Personer som också köper assistans av annan har troligtvis en bättre insyn i hur övriga anordnare påverkats av lagändringen. Troligtvis har dessa bättre möjligheter att jämföra kraven som ställs på de olika anordnarformerna och inser att egna arbetsgivare har ett mer komplicerat och detaljstyrt regelverk.

I de öppna svaren påpekar många att det inte råder konkurrensneutralitet mellan egna arbetsgivare och andra anordnare. Bland de synpunkter som

⁶ Respondenter som svarat "vet ej" är exkluderade i beräkningen.

lämnats i frågan handlar många om varför inte alla assistansformer är föremål för den detaljstyrda redovisningskontroll som gäller för egna arbetsgivare. Dessutom är många mycket kritiska till att egna arbetsgivare inte får spara pengar mellan avräkningsperioderna för olika kostnader vilket är möjligt för andra anordnare.

En person resonerar på följande vis i de öppna svarsalternativen:

”Jag ser inte FK:s krav på redovisning som besvärande eller integritetskränkande, men förstår inte varför kommunerna [och andra anordnare] inte har samma krav på redovisning. När de inte har det blir lagen diskriminerande”

4. Effekter på Försäkringskassan

Den redovisningskontroll som Försäkringskassan utifrån de nya reglerna utövar gentemot egna arbetsgivare medför en ökad administration och därmed ökade kostnader. Nedan redovisas hur Försäkringskassans administration påverkats och vad den beräknats ha kostat.

4.1 Administrationskostnaderna har ökat marginellt

Den administrativa belastningen som lagändringen medfört är marginell på grund av det låga antalet brukare som är egna arbetsgivare. Redovisningskompetensen fanns redan innan de nya reglerna hos en del handläggare på myndigheten eftersom kostnadsredovisningen till stor del påminner om den redovisning som alltid krävts av ersättningsberättigade med förhöjd assistansersättning. Därför behövdes inga större utbildningsinsatser. Försäkringskassan gjorde inför lagändringen uppskattningar på hur mycket kostnadsredovisningen skulle belasta myndighetens administrationskostnader.

Kostnadskalkylen är baserad på den redovisning som görs för personer med förhöjd ersättning. Det har dock visat sig finnas vissa skillnader mellan dem som har förhöjd ersättning och egna arbetsgivare. Majoriteten av personerna med förhöjd ersättning köper sin assistans av en anordnare (privat, kooperativ eller kommunen). Dessa anordnare har oftast en utarbetad rutin för hur kvitton, fakturor m.m. ska sparas och vid behov redovisas till Försäkringskassan. Erfarenheten från de första kostnadsredovisningarna har dock visat att en del egna arbetsgivare saknade denna ”redovisningskultur” eftersom varken Försäkringskassan eller Skatteverket tidigare ställt några redovisningskrav på målgruppen. Det innebär att kostnaderna för redovisningskontrollen troligtvis underskattats. Man kan förvänta sig att administrationen minskar till kalkylerad kostnad i takt med att redovisningsrutinerna utvecklas mellan Försäkringskassan och de egna arbetsgivarna.

I kostnadskalkylen beräknades redovisningskontrollen uppgå till 0,6 årsarbetare vilket motsvarar ca 300 000 kronor per år. Utgår man från att det finns ca 350 egna arbetsgivare räknar myndigheten med drygt 800 kronor extra i handläggningskostnad per egen arbetsgivare och år (400 kronor per slutavräkning). Beräkningen är dock baserad på att redovisningskontrollen i huvudsak går ut på att fastställa den genomsnittliga timkostnaden för avräkningsperioden och kontrollera att fördelningen mellan kostnadsslagen är

rimliga. Fastställandet av den genomsnittliga timkostnaden behövs för att bestämma om personen eventuellt behöver återbetala pengar till Försäkringskassan och för att reglera kommunens betalningsansvar för 20 assistanstimmar per vecka. Försäkringskassans kostnadsberäkning baseras alltså på antagandet att endast i undantagsfall skulle handläggarna begära och kontrollera underlag (kvitton, fakturor m.m.) till det som egna arbetsgivare redovisat på sina räkningar. Det finns indikationer på att Försäkringskassan begärt – alternativt att egna arbetsgivare självmant överlämnat – underlag i större utsträckning än vad Försäkringskassan tänkt sig och i högre utsträckning än det som kalkylerades i kostnadsberäkningen. Det innebär att den verkliga kostnaden för redovisningskontrollen troligtvis överstiger de 300 000 kronor som Försäkringskassan budgeterat för.

Myndighetens handläggare uppger även att det i samband med lagändringen var många ersättningsberättigade som var oroliga för sin assistansersättning och därför ringde till Försäkringskassan. Bland de som ringde var majoriteten egna arbetsgivare som hade frågor kring hur lagändringen skulle påverka deras assistans. Många undrade hur ersättningen fick användas, hur redovisningen skulle gå till men också hur man praktiskt ska gå till väga för att starta ett företag för att anordna assistansen genom den. Telefonsamtalen intensifierades ännu en gång vid årsskiftet, det vill säga vid första redovisningstillfället för många egna arbetsgivare.

5. Slutsats och diskussion

Uppdraget enligt regleringsbrevet avser att undersöka vilka konsekvenser bestämmelsen om sex månaders avräkningsperiod får för personer som är egna arbetsgivare av personlig assistans och göra en bedömning om lagstiftningen, som trädde ikraft 1 juli 2008, är ändamålsenlig.

5.1 Konsekvenser av sex månaders avräkningsperiod

Det framgår tydligt av resultatet från undersökningen att lagändringen medfört begränsningar i möjligheten att anordna assistansen själv jämfört med innan lagändringen. Resultatet tyder också på att det uppstått viss inkörningsproblematik med kostnadsredovisningen för egna arbetsgivare. Personer som kostnadsredovisat minst två gånger uppfattar den nya lagstiftningen mindre begränsande jämfört med personer som redovisat en eller ingen gång. Det kan betyda att personer som redovisat minst två gånger har hittat smidigare former för redovisningen. Personer som redovisat minst två gånger anser också i högre utsträckning än övriga (egna arbetsgivare) att det är möjligt att fullfölja sitt arbetsgivaransvar, har större acceptans för redovisningskontrollen samt tycker i lägre utsträckning att lagändringen begränsat deras möjligheter till ett aktivt liv eller att kostnadsredovisningen skulle vara kränkande.

Undersökningen visar också att den största utmaningen för egna arbetsgivare efter lagändringen är finansieringen av större, planerade eller oförutsedda, omkostnader för de personliga assistenterna. Finansieringen av utbildning till assistenterna, längre resor och åtaganden som kan relateras till ett arbetsgivaransvar är de tre stora områdena som pekats ut av respondenterna

som svårast att hantera efter lagändringen. Graden av påverkan för respektive omkostnad skiljer sig åt mellan respondenterna men orsakas av samma regel i lagstiftningen, nämligen att icke-förbrukad assistansersättning ska lämnas tillbaka till Försäkringskassan var sjätte månad.

5.2 Lagens ändamålsenlighet

Försäkringskassan ska enligt uppdraget också göra en bedömning om lagstiftningen, som trädde ikraft 1 juli 2008, är ändamålsenlig.

Lagändringen har medfört att assistansersättningen, för egna arbetsgivare, numera kontrolleras regelbundet. Pengar som blir över vid slutavräkningen betalas tillbaka till Försäkringskassan. Utifrån perspektivet att pengarna används på ett ändamålsenligt sätt tyder detta på att lagstiftningen har varit effektiv. Däremot är kostnadsbesparingen för staten troligtvis marginell. Det baseras på att nästan hälften av respondenterna menar att ersättning som förbrukats innan avräkningen kommer att användas till lönebonusar eller andra personalförmåner istället för att betalas tillbaka till Försäkringskassan.

Försäkringskassan planerar att anpassa IT-systemen för att kunna särskilja om ersättning som betalas tillbaka till Försäkringskassan vid slutavräkning beror på att vissa assistanstimmar inte använts av brukaren eller beror på att kostnaden per assistanstimme inte uppgick till schablonen. Idag har Försäkringskassan svårt att särskilja detta i sin redovisning.

5.3 Diskussion

Handisam (Myndigheten för handikappolitisk samordning) redogör i sin senaste omvärldsanalys för de utmaningar som handikappolitiken står inför. Bland annat lyfter Handisam fram utmaningarna av utanförskap i arbetslivet för personer med funktionsnedsättning. Handisam menar att utmaningen är att ”lyfta fram vinsterna med mångfald och skapa incitament för arbetsgivare att anställa personer med funktionsnedsättning.” Resultatet från undersökningen visar att en stor andel av dem som har en anställning eller eget företag har fått begränsade möjligheter att finansiera assistanskostnaderna vid arbetsresor vilket skulle kunna vara ett hinder att utföra sitt arbete på lika villkor som andra.

Det finns risk för en maktförskjutning inom assistansersättningen som Försäkringskassan vill lyfta. För många egna arbetsgivare är denna anordnarform den enda som erbjuder en påtaglig grad av självbestämmande. Undersökningen visar tydligt att lagändringen 1 juli 2008 har inneburit inskränkningar i möjligheten att anordna assistansen själv. En del respondenter uppger att de inte längre har för avsikt att vara egna och kommer framöver att köpa all eller en större del av sin assistans av en privat anordnare, kommun eller kooperativ. När övriga anordnare inte behöver redovisa till Försäkringskassan eller till den ersättningsberättigade hur assistansersättningen använts sker en maktförskjutning från den ersättningsberättigade till anordnaren. Denna maktförskjutning skulle innebära att en viktig princip i assistansreformen rubbas; att brukaren själv ska ha inflytande och ges rätt till självbestämmande.

Försäkringskassan anser att alla former att anordna personlig assistans så som genom kommunen, kooperativ, privata anordnare, eller i egen regi, är

nödvändiga för att ge brukarna största valmöjlighet. Mångfalden och möjligheten att välja att ordna assistansen utifrån det som passar varje individ bäst själv bör bevaras och ges likartade förutsättningar att verka. Med nuvarande regelverk som gäller för egna arbetsgivare anser Försäkringskassan att denna anordnarform har fått en ogynnsam ställning i förhållande till andra former att anordna assistansen.

6. Förslag till åtgärder

Mot bakgrund av de förändringar som förväntas ske inom LSS-området avvaktar Försäkringskassan med att föreslå större förändringar. Försäkringskassan föreslår dock att avräkningsperioden förlängs till 12 månader. Resultatet av denna uppföljning bör beaktas i samband med regeringens bedömning av hur lång avräkningsperioden ska vara, vilket även LSS-kommittén föreslår i sitt slutbetänkande.⁷

Förlängd avräkningsperiod till 12 månader

Försäkringskassan föreslår att avräkningsperioden förlängs till 12 månader för alla assistansersättningsberättigade – oavsett hur assistansen anordnas. 12 månaders avräkningsperiod skulle innebära större flexibilitet för de ersättningsberättigade i nyttjandet av assistansen och skulle innebära förenklad administration för Försäkringskassan. Så länge redovisningskravet finns kvar för gruppen begränsar man riskerna att ersättningen inte används på ett ändamålsenligt sätt. En slutavräkningsperiod om 6 månader begränsar egna arbetsgivares flexibilitet, långsiktighet, möjlighet att fullgöra ett gott arbetsgivaransvar samt reducerar assistenterna anställningstrygghet. Av undersökningen framgår det att en stor del av de egna arbetsgivarna hellre ser till att pengarna går till assistenternas lön och andra personalförmåner för att höja kvaliteten i assistansen än att betala tillbaka dessa till Försäkringskassan.

En avräkningsperiod på 6 månader har lett till två effekter. Den första är att många egna arbetsgivare ser till att förbruka ersättning som blivit över strax innan avräkningsperioden. Den andra är att fler väljer att inte längre vara egna arbetsgivare – i alla fall i juridisk mening. Framför allt personer med en ekonomisk förmåga kommer att anordna assistansen troligtvis på samma sätt som tidigare men då genom en bolagsform. Det innebär att dessa inte längre behöver kostnadsredovisa till Försäkringskassan, kan förbruka hela schablonen och samtidigt få ersättning för administrationsarbetet.

Genom en förlängning av avräkningsperioden till 12 månader skulle egna arbetsgivare ges skäliga förutsättningar att anordna assistansen på ett flexibelt sätt och ge deras personliga assistenter en hållbar situation ur arbetsmiljösynpunkt. Det skulle sannolikt inte medföra några större kostnader för staten, det skulle ge egna arbetsgivare en rimlig planeringshorisont att prioritera verksamhetens behov och åter göra denna form av assistans till ett bärkraftigt alternativ.

⁷ Möjlighet att leva som andra (SOU 2008:77) s. 551

Försäkringskassans fortsatta arbete

Försäkringskassan kommer i det fortsatta arbetet att beakta den del av resultatet som kan påverkas av myndigheten. Bland annat kommer dessa aspekter att uppmärksammas vid kompetensutveckling på området.

Vidare kommer informationen till brukare och egna arbetsgivare utvecklas om hur assistansersättningen kan användas, hur den ska redovisas och hur den eventuellt ska återbetalas. Sedan en tid tillbaka samarbetar Försäkringskassan, Sveriges kommuner och landsting, Skatteverket och Socialstyrelsen med att ta fram och sprida information gällande syftet och målsättningen med de nya reglerna inom assistansersättning.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Adriana Lender, i närvaror av försäkringsdirektörerna Birgitta Målsäter och Svante Borg, t.f. försäkringsdirektör Carl-Göran Högås, chefsjurist Eva Nordqvist, verksamhetsområdeschef Jan Almqvist och försäkringsutvecklare Bessam Saleh, den senare som föredragande.

Adrian Lender

Bessam Saleh

Metodbilaga

Metod

Resultaten i rapporten är baserade främst på en kvantitativ enkätundersökning genomförd av Synovate. Enkäten skickades till alla personer som i augusti 2008 var registrerade i Försäkringskassans datasystem (**STORE**) som egna arbetsgivare för sina personliga assistenter. Resultatet i rapporten – främst den del som rör Försäkringskassan - är också baserad på samtal som förts med så kallat processteam; bestående av specialister, föredraganden, handläggare och enhetschefer som dagligen arbetar nära handläggningen av assistansersättning.

Enkäten

Synovate genomförde enkätundersökningen som skickades ut 2009-06-01 och avslutades 2009-07-01. Frågorna i enkäten handlar om hur egna arbetsgivare påverkats av regeländringarna och hur detta har eller kommer att påverka deras användning av assistansersättningen.

Analys

Undersökningen innehåller jämförelser mellan grupper inom målpopulationen. Däremot görs inga jämförelser med övriga mottagare av assistansersättning, främst på grund av att grupperna svarar mot olika delar av regelverket. Redovisningen sker i huvudsak efter kön men även enligt andra bakgrundsvariabler där det anses meningsfullt och aktuellt.

Datakvalitet, svarsfrekvens och bortfall

Totalt fanns 449 personer registrerade i Försäkringskassans datasystem som egna arbetsgivare under augusti 2008. Enkäten skickades till samtliga (totalundersökning) och därför finns ingen urvalsram. Bland dem som fått enkäten finns många som tidigare varit egen arbetsgivare men som numera köper sin assistans men där Försäkringskassan inte uppdaterat uppgifterna i datasystemet som uttaget är gjort ifrån. Det fanns indikationer om att uppgifterna i datasystemet kring hur många som är egna arbetsgivare var något bristfällig och åtgärder vidtogs för att minimera felen. Trots detta blev målgruppen övertecknad i undersökningen.

177 personer svarade på frågeformuläret. Av dem meddelade 58 personer att de inte längre är målgruppsaktuella enligt vår definition⁸. 7 personer som definierades som bortfall.⁹ Det innebär att andelen som inte är målgruppsaktuell bland de med känd status uppgår till 24 procent. Denna

⁸ Det vill säga ersättningsberättigade som inte varit egna arbetsgivare för någon/några av sina personliga assistenter sedan 1 juli 2008.

⁹ Av dessa uppgav 2 personer att de inte vill delta i undersökningen och 5 personer lämnade in enkäterna för sent.

procentsats användes för att estimeras övertäckningen bland de 207 individer som inte svarat, vilket uppgår till 50 individer. Det finns dock anledning att tro att en större andel bland de som inte svarat på enkäten avstod från att delta eftersom de inte längre är egna arbetsgivare vilket skulle innebära en högre svarsandel än 51 procent som anges nedan.

Bortfallsredovisning

	Antal	Procent
Bruttourval	449	100
Ej målgruppsaktuell*	108	24
Nettourval	341	76
Bortfall	7	2
Okänd status	157	47
Antal inkomna (svarsfrekvens)	177	51
Nettourval	341	100

*Estimerat antal och andel ej målgruppsaktuella.

Erfarenheter från tidigare enkätundersökningar till personer med personlig assistans har visat att svarsfrekvensen oftast är låg. På grund av att hela populationen inte uppgick till mer än 449 personer, den historiskt låga svarsfrekvensen för gruppen samt kvalitetsbristerna i Försäkringskassans datasystem vidtogs åtgärder för att försöka höja svarsandelen. Dessa var att försäkra respondenterna om anonymitet, skicka en ny enkät och ett påminnelsebrev till personer som inom 4 veckor inte svarat på enkäten samt att hålla enkäten kort.