

Datum 2016-07-05
Vår referens FB

Diarienummer
S2016/03419/FST

Socialdepartementet

Remissvar

Förslag till ändring i 51 kap. 11 § socialförsäkringsbalken

Vårdföretagarna är en arbetsgivar- och branschorganisation som tecknar kollektivavtal och företräder cirka 250 små, medelstora och stora privata assistansföretag i hela Sverige. Vi har tagit del av regeringens förslag till ändring i 51 kap. 11 § socialförsäkringsbalken och vill härmed lämna följande synpunkter.

Kostnadsdrivande ersättning?

När assistansersättningen infördes 1994 utgick ersättning för redovisade kostnader med ett maximalt belopp per timme. En statlig utredning fann att ersättningssystemet var kostnadsdrivande. Mot denna bakgrund beslutade regeringen om en övergång till schablonersättning per timme, vilken förväntades få en kostnadsdämpande effekt. Trots det har flera utredningar under senare år ansett att även schablonersättningen är kostnadsdrivande.

Att analys och argument skiftar över tid visar på svårigheterna att hitta ett hållbart och träffsäkert ersättningssystem. Flera utredningar har gjorts under stor tidspress och har senare visat sig bygga på felaktiga eller bristfälliga uppgifter. Slutsatserna är i vissa fall snarare spekulationer från utredarens sida än uppgifter underbyggda av fakta.

Assistansersättningsutredningen var den som senast utredde modellen för assistansens timschablon. Regeringen bedömde så sent som i april 2015 att det inte var möjligt att lägga fram assistansutredningens förslag utan ytterligare utredning. Samma bedömning bör gälla nu. Det krävs ytterligare utredning för att kunna presentera ett välgrundat förslag till ändring av det slag som nu är i fråga. En ordentlig genomlysning är nödvändig för att fastställa om schablonen faktiskt är kostnadsdrivande eller inte. Det finns ingen tydlig utredning till grund för uppfattningen att schablonen skulle vara för hög. Denna uppfattning baseras inte på fakta, utan bygger på ej verifierade spekulationer.

I budgetpropositionen 2015/2016 meddelade regeringen att den i avvaktan på utredning av ny modell eller nytt sätt att beräkna ersättningsnivå hade beslutat att schablonersättningen årligen skulle räknas upp med rekordlåga 1,4 procent under perioden 2016-2018, oberoende av yttre påverkansfaktorer i samhället. Så sent som den 26 maj 2016 beslutade regeringen om direktiven för den planerade utredningen som kom att kallas "Översyn av insatser enligt LSS och Assistansersättningen". Utredningen syftar bland annat till att skapa en långsiktigt hållbar ekonomisk utveckling av insatsen personlig assistans. Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2018.

Att regeringen föregår utredningen genom att redan nu föreslå genomgripande lagändringar rörande assistansersättningens schablonbelopp från och med den 1 januari 2017 är ytterst anmärkningsvärt. Olika modeller för differentiering har föreslagits flertalet gånger tidigare utan att de resulterat i beslut. Slutsatserna från utvärderingen av dessa modeller har varit att de skulle kunna bli kostnadsdrivande snarare än att generera besparingar åt staten.

Det är oansvarigt och direkt olämpligt att gå händelserna i förväg och konstruera ofärdiga lösningar som riskerar att drabba framförallt den enskilde brukaren eller den personliga assistenten och där konsekvenserna för statens finanser dessutom är högst osäkra, vilket tidigare utredningar flaggat för. En träffsäker modell har sin grund i väl underbyggda förslag och utredningar. Några sådana finns inte i dagsläget och det vore därför djupt olyckligt om det idag togs ett beslut att gå en genväg förbi ordinarie lagstiftningsprocess. Det finns inget aktuellt analysmaterial som ger anledning att anta att regeringen skulle kunna skapa ett hållbart och träffsäkert ersättningsssystem på kortare tid än utredaren. Det finns därmed heller ingen anledning att ändra lagen flera år innan utredningen är klar.

För varje år - förutsägbarhet i ersättningsmodellen

Genom att ta bort tidsbestämningen att schablonbeloppet ska räknas upp en gång per år vill regeringen öppna möjligheten att kunna vidta åtgärder i en krissituation eller under andra omständigheter som innebär förändringar av assistansersättningens schablonbelopp. Regeringen menar, mot denna bakgrund, att det inte bör anges i lagen att schablonbeloppet bestäms för en viss bestämd tidsperiod.

Det är väldigt ovisst vilka situationer som en framtida regering bedömer som krissituationer eller när man anser det som nödvändigt med förändringar av schablonbeloppet. Den enskilde brukaren såväl som den personliga assistenten och anordnaren står, om sådana situationer skulle uppstå, helt oskyddad mot konsekvenserna av en sådan förändring. Eftersom merparten av assistanskostnaderna utgörs av löner är det ofrånkomligt att en sänkning av schablonbeloppet resulterar i sänkta löner. Ett sådant scenario torde vara helt unikt på den svenska arbetsmarknaden och drabba en yrkeskategori som redan i

nuläget är bland de lägst betalda i samhället. För brukarna skulle en dylik utveckling komma att innebära svårigheter att behålla och nyrekrytera personliga assistenter. Det är av yttersta vikt för den enskilde brukaren att denne vet vilken ersättning som finns att förhålla sig till och vilket ekonomiskt utrymme som finns för att avlöna de personliga assistenterna från år till år. Ovisshet rörande denna fundamentala fråga är inte i enlighet med syftet med assistansreformen.

En grundläggande princip i assistansersättningen är att det är den försäkrade som beviljas assistansersättning. Den försäkrade väljer sedan själv vem som ska stå för verkställigheten av insatsen. Den enskilde kan välja att själv göra det, teckna avtal med ett kooperativ, köpa tjänsten av ett privat företag eller vända sig till sin hemkommun för att få sin assistans utförd. Verkställigheten förutsätter att den försäkrade tecknar avtal med vald utförare. I avtalet regleras tjänstens pris och uppsägningstid. Priset står i paritet med aktuellt schablonbelopp och uppsägningstiden ligger i normalfallet på 1-3 månader.

För de flesta företag i assistansbranschen är marginalerna låga. Den genomsnittliga vinstmarginalen låg 2015 på 3,5 procent och 3 av 10 företag nådde då inte ens upp till ett positivt resultat. Efter regeringsbeslut om att ta bort rabatten på arbetsgivaravgiften för unga, den rekordlåga uppräknings av schablonbeloppet samt Försäkringskassans beslut att införa efterskottsutbetalning av assistansersättningen från och med oktober 2016, kommer marginalerna att sjunka i botten. I en bransch där drygt var fjärde medarbetare är under 26 år blir detta extra kännbart. Det viktiga arbetet som personlig assistent är även ett viktigt instegsjobb på arbetsmarknaden, både för nyanlända såväl som för människor som står långt ifrån arbetsmarknaden. Ett flertal av Vårdföretagarnas medlemsföretag har redan nu aviserat negativa resultat för 2016. Eftersom 90-93procent av schablonersättningen numera går till löner och lönebikostnader till personliga assistenter och administrativ personal är företagens möjligheter att med kort varsel förändra kostnadsbilden mycket små. För att överleva kommer företagen att tvingas förhandla om lönesänkningar och/eller nyanställa assistenter till betydligt lägre lönenivåer. Några få bolag, vanligen utan kollektivavtal, med tidigare ifrågasatta höga marginaler kommer inte bara att överleva utan också att få avsevärt mindre konkurrens och därmed växa.

Om regeringen skulle besluta om sänkning av assistansersättningen under innevarande år, skulle det i praktiken innebära att befintliga assistansföretag tvingas säga upp avtalen med samtliga assistansberättigade eftersom de inte längre kan betala avtalat pris. I en sådan situation riskeras fortlevnaden för en hel bransch. Tusentals assistansberättigade skulle inom loppet av 1-3 månader riskera att stå utan utförare. Dessa assistansberättigade skulle i ett sådant läge vara tvingade att vända sig till kommunerna, vilka skulle få stora svårigheter att med så kort varsel och inom ramen för sänkt assistansersättning tillgodose behoven av assistans. Kommunerna skulle på mycket kort tid behöva rekrytera

såväl personliga assistenter som arbetsledare och administrativa chefer. Tiotusentals personliga assistenter skulle inom ramen för samma tidsperiod förlora sin anställning. Många av dem saknar formell utbildning och skulle därmed ha svårt att återanställas av en kommunal utförare. En stor mängd reell kompetens i form av yrkeserfarenhet skulle därmed gå till spillo samtidigt som kommunerna skulle ställas inför bemanningsproblem.

Enligt SKL:s rapport "Koll på assistansen – en handledning för kommunens analys, 2016", ligger kommunernas kostnader för assistansen cirka 10 – 12 procent högre än dagens timschablon, vilket är en orsak till att allt fler kommuner väljer att lägga ut assistansen på entreprenadkontrakt med privata utförare. Huvudförklaringen till att de privata företagen lyckas driva assistansuppdragen till en väsentligt lägre kostnad än kommunerna är en effektivare och mer välplanerad drift, där så gott som varje betald arbetstimme används för utförande av assistans. I många kommuner används ofta så lite som 70 -75 procent av arbetstiden till assistans, vilket medför att det åtgår 30 procent fler betalda arbetstimmar jämfört med antalet ersatta timmar för utförd assistans. Trots att företagen kan utföra assistansen billigare än kommunerna kan man betala lika eller högre löner jämfört med kommunerna. Tack vare att de assistansberättigade till 70 procent valt att låta ideella organisationer och privata företag utföra assistansuppdragen sparar således skattebetalarna varje år miljardbelopp jämfört med om uppdragen skulle ha utförts av kommunerna.

Inom all seriös verksamhet är det helt centralt med långsiktighet och att kunna göra ekonomiska estimat inför framtiden – detta gynnar både den assistansberättigade, assistenten samt anordnaren. Denna möjlighet till planering skulle försvinna helt om regeringens förslag till lagändring går igenom. Vi ser att förslaget om att ta bort tidsbestämningen *för varje år* skulle medföra omfattande konsekvenser för såväl kommuner, assistansberättigade, anordnare och personliga assistenter. Vårdföretagarna emotsätter sig därför starkt den delen av förslaget.

Närmare eller ytterligare föreskrifter

Regeringen menar att det endast är en redaktionell ändring som har gjorts när det gäller befogenheten att meddela föreskrifter. I tidigare lydelse kan regeringen eller den myndighet som regeringen utser lämna *närmare* föreskrifter om schablonen. I förslaget ges befogenhet att lämna *ytterligare* föreskrifter. Regeringen konstaterar att någon ändring i sak när det gäller denna upplysningsbestämmelse är inte avsedd.

Det är viktigt att konstatera att det föreligger stor skillnad mellan begreppen *närmare* och *ytterligare*. Att lämna *närmare* föreskrifter innebär enbart befogenheter att något närmare, mer noggrant, utförligt eller mera i detalj beskriva schablonbeloppet. Att istället öppna för möjligheten att lämna

ytterligare föreskrifter ger berättigande att lämna ännu fler eller extra föreskrifter om schablonbeloppet. Med en sådan lagändring riskerar man att flytta fokus från förutsägbarhet, trygghet och kontinuitet, vilket i sin tur skulle påverka såväl kommuner, assistansberättigade, anordnare och personliga assistenter.

Vårdföretagarna emotsätter sig ändringen eftersom den i allra högsta grad innebär ändring i sak.

Konsekvenser

Att socialdepartementet slutligen slår fast att förslaget i sig inte medför några konsekvenser för staten, myndigheter, kommuner, assistansberättigade eller anordnare finner vi djupt förvånande och ytterst anmärkningsvärt. Vi har i det ovanstående beskrivit ett stort antal långtgående konsekvenser för såväl kommuner, assistansberättigade som privata anordnare, kooperativ och andra ideella organisationer.

Att regeringen inte ens nämner yrkesgruppen personliga assistenter som en tänkbar grupp som kan drabbas av konsekvenser om lagändringen införs är än mer anmärkningsvärt. För oss är det uppenbart att förslaget kan få långtgående konsekvenser även för dem och därmed även myndigheter såsom Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen då ett stort antal personer kan drabbas av arbetslöshet till följd av förslaget.

Vårdföretagarna emotsätter sig lagändringsförslaget i sin helhet då förslaget om ändringen av schablonbeloppet under innevarande år är ogenomtänkt och kontraproduktivt samt att en konsekvensanalys av en differentierad assistansersättning helt saknas.

Vårdföretagarna välkomnar dock att man i den pågående utredningen "Översyn av insatser enligt LSS och Assistansersättningen" på ett genomtänkt och faktabaserat sätt ser över möjligheten för framtida differentiering av schablonbeloppet.