

PM OM PERSONLIG **ASSISTANS**

Ett supplement till rapporten
PERSONLIG ASSISTANS
– hotad frihetsreform?

Av Bengt Westerberg

Inledning

Den 31 maj offentliggjordes min rapport *Personlig assistans – hotad frihetsreform?* Manus var klart i mitten av april. Sedan dess har mycket hänt som knyter an till rapporten. Här följer en kort genomgång med mina åtföljande kommentarer av

Två regeringsförslag:

- Regeringens förslag till ändring i 51 kap 11 § socialförsäkringsbalken.
- Regeringens direktiv till översynen av insatser enligt LSS och assistansersättningen.

En rapport från Försäkringskassan, nya regler hos Försäkringskassan och en begäran om resning i Högsta förvaltningsdomstolen (HFD):

- Försäkringskassans rapport *Assistansersättningens utveckling - Förändringsprocesser 2005-2015*.
- Försäkringskassans beslut att egenvård inte längre kan räknas som grundläggande behov.
- Ansökan om resning i HFD angående en dom om personlig assistans vid medicinsk problematik.

En rapport från Kommunal om *Arbete på samma villkor som andra*.

En av de hetaste frågorna i debatten om personlig assistans gäller utvecklingen av antalet timmar per brukare. I appendix 1 till denna PM har jag analyserat den frågan mer noggrant än vad gjorde i min rapport. I appendix 2 ger jag ett konkret exempel på vad som kan hända när assistansersättningen dras in. Mängder av liknande fall väntar om regeringens ambitioner att dra ned på assistansersättningen förverkligas.

Den här PM:an är alltså ett supplement till rapporten. Den har färdigställts den 26 juni 2016, vilket innebär att eventuella händelser därefter inte har kunnat beaktas.

Stockholm i juni 2016
Bengt Westerberg

Regeringens förslag till ändring i 51 kap 11 § socialförsäkringsbalken

I en PM 2016-05-11 föreslår regeringen två ändringar i socialförsäkringsbalken som gäller det schablonbelopp som utgår som assistansersättning:¹

- dels att det schablonbelopp som fastställs av regeringen ska kunna differentieras,
- dels att regeringen i en krissituation eller under andra omständigheter ska kunna ändra schablonbeloppet under löpande år.

Min kommentar

En utgångspunkt för regeringen i denna PM, liksom när uppräkningsbeloppet under senare år har varit lägre än lönekostnadsökningarna, är att beloppet sedan ett antal år tillbaka ligger för högt.²

Påståendet härrör från ett par statliga utredningar och en rapport från Inspektionen för socialförsäkringen (ISF). Den senaste av dessa analyser gjordes av Assistansersättningsutredningen, som lade fram sitt betänkande i början av år 2014.³

Utredningen utgick i sina beräkningar från schablonbeloppet år 2013, som uppgick till 275 kronor. Den fann att detta med 14-22 kronor översteg assistansanordnarnas kostnader. Beräkningarna baserades på antagandet att all arbetstid för de personliga assistenterna är tid hos brukare och därmed ersätts av schablonersättningen. Som jag har påpekat i min rapport stämmer inte det. Assistenterna har utöver tiden hos brukare annan arbetstid, som inte ersätts med schablonen, till exempel för introduktion, personalutbildning, handledning, personalmöten, brukares frånvaro och uppsägning. KFO har beräknat kostnaderna för dessa timmar till 9 procent av kostnaderna för tiden hos brukare.⁴

Om man tar hänsyn till dessa kostnader försvinner överskottet i utredningens kalkyl för år 2013 och omvandlas i stället till ett underskott på 1-9 kronor i timmen (se tabellen nedan).

De tre vänstra sifferkolumnerna i tabellen är hämtade ur utredningens betänkande. Utredningen redovisade mot bakgrund av svårigheterna att beräkna grundlönen tre alternativ, av vilka det första var huvudalternativet. I de tre högra har jag korrigerat grundlönen uppåt med 9 procent och gjort följdändringar. På sista raden redovisas den kalkylerade kostnaden jämfört med schablonbeloppet år 2013, det vill säga 275 kronor.

¹ Regeringskansliet (2016a)

² Ibid., sid 4

³ SOU 2014:9, sid 193 f.

⁴ Westerberg (2016a), sid 65

	Ass utr 1	Ass utr 2	Ass utr 3	Ass utr 1 korr	Ass utr 2 korr	Ass utr 3 korr
Grundlön	125,4	127	129	136,7	138,4	140,6
OB 13,9%	17,4	17,7	17,9	19,0	19,2	19,5
Arb kostn	220,3	223,2	226,7	240,2	243,2	247,1
Övr kostn	32,8	33,3	33,9	35,8	36,2	36,8
<u>Totalt</u>	<u>253,0</u>	<u>256,0</u>	<u>261,0</u>	<u>276,0</u>	<u>280,0</u>	<u>284,0</u>
Över/under	22	19	14	-1	-5	-9

Som framgår kan det konstateras att schablonersättningen för år 2013 låg på ungefär rätt nivå. Regeringen har alltså valt en felaktig utgångspunkt för sina beslut och förslag.

Assistansersättningsutredningen föreslog att ett differentierat schablonbelopp skulle införas. Redan i dag förekommer en viss differentiering. Ett förhöjt timbelopp kan beviljas om brukaren till exempel har behov av en assistent med speciell kompetens, en assistent fungerar som arbetsledare för samordning och särskilt stöd till övriga assistenter eller assistansen till mer än hälften är förlagd till obekväm arbetstid. Det förhöjda beloppet kan överstiga schablonbeloppet med högst 12 procent. Det är i dag cirka 10 procent av brukarna som har förhöjt timbelopp varav hälften maximalt belopp.⁵ Utredningen ville ersätta denna differentiering med en annan.⁶

Det kan finnas skäl att pröva en differentiering av schablonbeloppet. Som regeringen konstaterar i de nyligen antagna översynsdirektiven (se nedan) har dock inget av de förslag som lagts fram ansetts möjligt att genomföra utan ytterligare utredning.⁷ Frågan måste därför nog övervägas innan ett nytt system sätts i sjön. Även om regeringen genom en lagändring skulle ges mandat att differentiera schablonbeloppet är det angeläget att ett sådant beslut föregås av en noggrann beredning där berörda parter får möjlighet att ge sina synpunkter.

Det andra förslaget, som alltså innebär att regeringen ska kunna ändra schablonbeloppet under löpande år, är mer oroande. Regeringen har knappast i tankarna att den ska kunna justera *upp* beloppet under löpande år, utan ser framför sig att den ska kunna justera *ned* det. Tanken på att spara på assistansen under löpande år framfördes av finansminister Magdalena Andersson i samband med den så kallade flyktingkrisen hösten 2015. Med en lagändring kan det alltså komma att bli verklighet vid nästa kris.

Regeringen hävdar att förslaget inte medför några konsekvenser för staten, myndigheter, assistansberättigade eller anordnare.⁸ Det är naturligtvis korrekt att lagändringen som sådan inte får några direkta konsekvenser, men om regeringen skulle utnyttja den möjlighet lagändringen skulle skapa så kan konsekvenserna bli betydande,

⁵ SOU 2014:9, sid 180 f.

⁶ Ibid., sid 173 ff.

⁷ Regeringskansliet (2016b), sid 15

⁸ Regeringskansliet (2016a)

inte minst för assistansberättigade. Det finns därför starka skäl att ifrågasätta denna lagändring.

Direktiv till översyn av LSS och assistansersättningen

Den 26 maj beslutade regeringen om direktiv till den översyn av LSS och assistansersättningen, som sedan länge har aviserats.

Regeringen konstaterar i direktiven att personlig assistans på ett avgörande sätt har förbättrat levnadsvillkoren för personer med omfattande funktionsnedsättningar. LSS och assistansersättningen har haft stor betydelse för ökat självbestämmande och för att de berörda ska kunna leva ett självständigt liv. Regeringen anser därför att det är angeläget att värna om dessa reformer.

Regeringen anser att vissa insatser enligt LSS kan behöva förstärkas, till exempel ledsagning. Kostnadsökningar till följd av sådana förstärkningar ska finansieras genom nedskärningar på assistansersättningen. Assistansersättningen ska därutöver skäras ned av statsfinansiella skäl. Utredaren ska också lämna förslag på hur assistansen kan begränsas när det gäller antal användare och/eller antal timmar.⁹ Syftet med översynen sägs vara att skapa en långsiktigt hållbar ekonomisk utveckling för insatserna inom hela området.¹⁰

Mina kommentarer

Låt mig kommentera direktiven med tyngdpunkt på den del som handlar om assistansen.

Det förefaller finnas en inbyggd motsättning mellan regeringens uttalade ambition att slå vakt om assistansreformen och att kräva betydande nedskärningar av assistansersättningen. Regeringen tycks se två faktorer som ska kunna minska denna motsättning. Den ena är att man anser att assistansen i dag är "överutnyttjad" i meningen att fler timmar beviljas än vad som är nödvändigt för att ge brukarna den eftersträlvade standarden. Den andra är att det ska gå att hitta alternativa insatser som skulle kunna ge samma (eller högre) standard till lägre kostnader.

Förekommer överutnyttjande?

Regeringens övertygelse att assistansersättningen är överutnyttjad har tidigare kommit till uttryck i regleringsbrevet till Försäkringskassan för innevarande år, där myndigheten fått i uppdrag att "motverka överutnyttjandet".¹¹

I direktiven redovisas vissa tankar om hur ett sådant överutnyttjande skulle kunna uppkomma. Regeringen redovisar att ISF har pekat på att "det finns en risk för att (assistansföretagen) överdriver assistansbehoven för brukarna, eftersom företagen har

⁹ Regeringskansliet (2016b), sid 22

¹⁰ Regeringskansliet (2016b)

¹¹ Westerberg (2016a), sid 67 f.

ett starkt ekonomiskt intresse av att få många timmar assistansersättning i sin verksamhet".¹² Den *risk* ISF pekar på är således att företagen skulle hävda att det finns behov, som inte motsvaras av verkliga behov hos brukaren. Regeringen synes dra slutsatsen att det inte bara är en risk utan att det också sker i stor skala. Men det är inte företagen som beslutar om antalet timmar utan Försäkringskassan. Problemet är dock enligt regeringen att "Försäkringskassans handläggare och beslutsfattare har kommit att interagera med dessa anordnare i tillämpningen av lagen".¹³ Regeringen hävdar alltså att anordnarna begär timmar för behov som inte existerar och att Försäkringskassan bifaller deras begäran.

Huruvida assistansanordnare överdriver behoven kan jag inte bedöma. Men om det skulle leda till att deras brukare också beviljas fler timmar borde brukare med privata anordnare ha många fler timmar än brukare som anlitar kommuner. Som jag konstaterar i min rapport är skillnaderna när det gäller timmar mellan olika anordnare förhållandevis små.¹⁴ Försäkringskassan redovisar följande siffror:¹⁵

Genomsnittligt antal timmar fördelat på anordnartyp, för personer under 65 år, 2014

	Privat anordnare	Kommun	Brukar- kooperativ	Mottaga- ren själv
Genomsnittligt antal timmar	126	129	140	139
Genomsnittligt antal timmar när hänsyn tas till andra skillnader	128	124	133	133

Brukare som anlitar kommunerna har som synes på första raden (Genomsnittligt antal timmar) något fler timmar än brukare, som anlitar privata anordnare. Flest timmar har brukare hos kooperativen. Om man kontrollerar för år med assistansersättning, personkrets, ålder och kön förändras resultatet något (Genomsnittligt antal timmar när hänsyn tas till andra skillnader). Brukare med privata anordnare har då något fler timmar än dem med kommunala. Assistansberättigade hos brukarkooperativ ligger fortfarande högst, men skillnaden minskar något.

De privata anordnarna ligger således cirka 3 procent högre än kommunerna. Skillnaden får betraktas som marginell. Dessutom finns ingen information som indikerar vilken nivå som är den rätta. Brukarkooperativen som inte är vinstdrivande ligger högst. Det talar för att det snarare är behoven än andra faktorer som styr utfallet.

Låt mig ändå för ett ögonblick anta att de fyra timmar mer som beviljas brukare med privata anordnare verkligen är ett uttryck för "överutnyttjande", det vill säga att de skulle kunna elimineras utan några negativa effekter för brukarna. Hur skulle det påverka det totala antalet timmar och kostnaderna? Antalet timmar skulle minska med ungefär 1,6 procent och kostnaderna med knappt 0,5 miljarder kronor vilket ska ställas i relation till de cirka 30 miljarder kronor, som assistansersättningen beräknas kosta i år.

¹² Regeringskansliet (2016b), sid 12

¹³ Ibid., sid 14

¹⁴ Westerberg (2016a), sid 42

¹⁵ Försäkringskassan (2015), sid 81

Även 0,5 miljarder kronor är naturligtvis mycket pengar, men motsvarar bara en halv promille (tusendel) av statens utgifter, så det bidrar knappast till att räta upp några statsfinanser. Tar man hänsyn till att nettobesparingen är mindre än bruttobesparingen så blir den statsfinansiella vinsten ännu mindre.¹⁶

Det mest remarkabla i regeringens resonemang är dock påståendet att Försäkringskassans handläggare och beslutfattare interagerar med de privata anordnarna och därmed bidrar till att flera timmar beviljas än vad som är motiverat. Det är en utomordentligt grov anklagelse mot statliga tjänstemän. Jag har svårt att ens ta den på allvar. Det har säkert också de över 1 500 brukare som under senare år har blivit av med sin assistansersättning, den majoritet som får nej av Försäkringskassan när de söker assistansersättning och de "många föräldrar (som) idag går på knäna för att deras barn nekas personlig assistans med hänvisning till föräldraransvar"¹⁷. Alla de vet att Försäkringskassans tjänstemän inte är några nickedockor som accepterar vilka krav som helst.

Vilka alternativa insatser finns?

Regeringens andra linje är att det kan finnas alternativa insatser som är bättre och billigare än personlig assistans. I en artikel på DN Debatt den 31 maj presenterade jag min rapport. Jag hävdade i den att det finns i huvudsak tre huvudalternativ till assistansen: institutionsboende, hemtjänst och ökat anhörigansvar.¹⁸ I sitt svar på DN.se skriver den ansvariga ministern Åsa Regnér:¹⁹

Att som Westerberg gör antyda att regeringen skulle föreslå hemtjänst som ersättning för assistans är direkt felaktigt. Inte heller ska någon tvingas till institutionsboende, vilket också påstås i artikeln. Utredningen ska titta på alternativ och komplement till assistans, men institutioner är inget sådant alternativ.

Mina tankar är inte tagna ur luften. Det var huvudalternativen innan assistansen infördes. I översynsdirektiven hänvisar regeringen dessutom till förslag som har framförts av bland andra ISF och Socialstyrelsen. ISF har föreslagit individanpassade gruppboendestäder²⁰ och Socialstyrelsen social hemtjänst som en LSS-insats²¹. I direktiven sägs vidare att "brister i kvalitet kan ... utgöra ett incitament för brukare att välja assistansersättning framför andra insatser i LSS"²² och det framhålls att "insatser som kan utgöra alternativ till personlig assistans måste ... utvecklas".²³ Vilka insatser regeringen har i åtanke, särskilt om institutionsboende och hemtjänst utesluts, är man förtegen om. Efter en debatt med Åsa Regnér i Agenda i SVT den 5 juni frågade jag henne om hon kunde ge något exempel på vilka insatser hon tänkte på, men fick inget svar.

¹⁶ Westerberg (2016a), sid 52 f.

¹⁷ RBU (2016), sid 21

¹⁸ Westerberg (2016b)

¹⁹ Regnér (2016)

²⁰ Regeringskansliet (2016b), sid 8

²¹ Ibid., sid 4 och 6

²² Ibid., sid 19

²³ Ibid., sid 15

I avvaktan på att sådana alternativ redovisas framstår ändå institutionsboende, huvudsakligen i form av gruppboende, eller social hemtjänst, som huvudalternativen. Jag har i min rapport redovisat vad dessa alternativ kostnads- och standardmässigt innebär för brukarna och det allmänna.²⁴

Det tredje alternativet i min DN-artikel, att lägga ökat ansvar på anhöriga, har Åsa Regnér inte kommenterat. Möjligen ser hon det som en utväg. I direktiven ges utredaren i uppdrag att "analysera hur det tydligare kan regleras vad som ska avses med föräldraansvaret vid bedömning av behovet av personlig assistans"²⁵. Det öppnar för att lägga ett större ansvar på föräldrarna. Direktivens formulering har också skapat oro hos föräldrar till barn med funktionsnedsättning, till exempel inom RBU.²⁶

I den nämnda debatten i Agenda återkom Åsa Regnér gång på gång till att hon anser det vara olämpligt att assistansföretag använder pengar till juridisk hjälp, marknadsföring och konsulter. Synpunkterna är hämtade ur den statliga Utredningen om assistansersättningens kostnader, som såg det som exempel på "överutnyttjande" "när ersättningen används till marknadsföring av det egna bolaget eller för juridisk service" eller för att täcka konsultkostnader.²⁷ Frågan tas också upp i regeringens ovan redovisade PM²⁸ och i utredningsdirektiven. Åt utredaren uppdras att "analysera på vilket sätt det offentliga skulle kunna bistå personer som ansöker om personlig assistans eller ersättning för sådan med oberoende rättsligt stöd i syfte att göra personerna mindre beroende eller helt oberoende av anordnarna".²⁹

Jag har svårt att förstå att det skulle vara särskilt anmärkningsvärt att företag på en konkurrensutsatt marknad marknadsför sig eller att de vid behov anlitar konsulter. Frågan om juridisk hjälp diskuterade jag i ett anförande på en konferens arrangerad av Socialstyrelsen och SKL våren 2014. Jag sa då:³⁰

En aspekt ... gäller vem som ska stödja dem som söker stöd mot kommuner och i rättsliga instanser. Så länge vi hade en självständig handikappombudsman hjälpte denna många med sådana saker. I dag finns det stora assistansanordnare som tillhandahåller juridisk hjälp. Jag har ingen grund för att kritisera det arbete de gör, men principiellt kan det ifrågasättas om det är lämpligt att personer med funktionsnedsättning företräds av jurister som är anställda av företag i vars intresse det ligger att de ska få så många assistanstimmar som möjligt. Det finns åtminstone en risk att personerna med funktionsnedsättning blir ett verktyg för att främja företagets intressen. Jag vill understryka att jag inte påstår att det är så, bara att risken finns. Men det är skäl nog för att diskutera frågan.

²⁴ Westerberg (2016a), sid 49 ff.

²⁵ Regeringskansliet (2016b), sid 22

²⁶ RBU (2016)

²⁷ SOU 2012:6, sid 322

²⁸ Regeringskansliet (2016a), sid 4

²⁹ Regeringskansliet (2016b), sid 23

³⁰ Westerberg (2014)

Jag har alltså inga invändningar mot att man analyserar hur juridisk hjälp skulle kunna ges oberoende av företagen. Men i avvaktan på att en sådan möjlighet eventuellt skapas måste det enligt min mening trots allt ses som positivt att brukare kan få juridisk hjälp av anordnare. De riskerar annars att hamna i ett tydligt underläge i relationen till Försäkringskassans handläggare.³¹ Och det måste än en gång understrykas att det är Försäkringskassan som fattar beslut om timtilldelning, inte den enskilde brukaren eller assistansanordnarna.

Nedskärningar av assistansersättningen

I partiledardebatten i riksdagen den 15 juni 2016 kom assistansersättningen upp. Liberalernas ledare Jan Björklund menade att den personliga assistansen hotas av massiva neddragningar och frågade statsministern varför regeringen vill spara på samhällets allra mest utsatta människor. Statsminister Stefan Löfven svarade att "Det är solklart att människor med funktionsnedsättning som behöver assistans ska ha det – för att få ett värdigt liv, ett liv i frihet. Där kommer vi inte att vika oss. Vi måste dock se över om det är på det sättet som vi befärar, att vi har omotiverade kostnadsökningar i systemet. Då vet vi åtminstone om det är brukarna, som får stödet, som får pengarna eller om pengarna går till något annat".³²

Men vare sig regeringens direktiv i regleringsbrevet till Försäkringskassan eller dess direktiv till översynen av LSS och assistansersättningen säger något om att först ta reda på hur det förhåller sig och sedan dra slutsatser. Försäkringskassan har redan fått i uppdrag att bryta utvecklingen av antalet timmar och motverka överutnyttjandet.³³ Och direktiven till översynen är kristallklara när det gäller att assistansersättningen ska skäras ned. Nya reformer ska krona för krona finansieras av nedskärningar av assistansen och den ska därutöver skäras ned av statsfinansiella skäl. Antalet personer och/eller timmar ska minska. Det statsministern säger i riksdagen stämmer alltså inte med vad han själva har varit med och beslutat. Det är utomordentligt allvarligt.

Min gissning är att "överutnyttjande" är mycket ovanligt, men helt säker kan jag naturligtvis inte vara. Det kan inte heller regeringen vara – vilket ju framgår av Stefan Löfvens svar i riksdagen att man vill ta reda på *om* det förekommer omotiverade kostnadsökningar i systemet och *om* assistanspengar går till något annat än brukare – trots att den i sitt konkreta handlande förutsätter att det förekommer i stor skala. Jag anser att den nya utredningen borde få i uppdrag att börja med att göra en noggrann brukarundersökning för att skaffa mer kunskap om verkligheten, innan några beslut fattas. I avvaktan på en sådan kartläggning borde regeringen återkalla regleringsbrevet till Försäkringskassan i den del där det sägs att den ska bryta utvecklingen av antalet timmar och motverka överutnyttjandet.

Som ett led i kartläggningen av verkligheten borde man också göra en noggrannare uppföljning av dem som blivit av med sin assistansersättning. Försäkringskassan skriver i sin senaste rapport att vissa har fått "indragning på grund av att de grundläggande

³¹ Westerberg (2016a), sid 54

³² Riksdagens snabbprotokoll

³³ Westerberg (2016a), sid 67

behoven inte längre överstiger 20 timmar per vecka”.³⁴ Sanningen är brukarnas behov i regel är precis desamma som tidigare, men att Försäkringskassan har definierat om vad som ska anses vara grundläggande behov. Bara därför har dessa, såsom de mäts, minskat. Hur ser dessa brukares liv ut i dag? Hur påverkade den indragna assistansersättningen deras möjligheter att delta i samhällslivet?

Vad har regeringen egentligen i tankarna när man säger att personerna och/eller timmarna med assistansersättning ska skäras ned? Jag kan se två alternativ.

Antingen tänker den sig att assistansersättning ska utgå först när de grundläggande behoven överstiger ett högre antal timmar per vecka än 20. Om timtalet skulle öka till 30 timmar faller kanske 2 500 av dem som i dag har rätt till assistansersättning bort.

Eller så tänker man sig att snäva in vad assistansersättningen får användas till (se nedan under Ökad detaljstyrning). Den typ av normering som har skett av de grundläggande behoven genomförs också när det gäller andra personliga behov.

Oavsett vilken teknik man använder för att minska assistansersättningen så kvarstår brukarnas behov. Vem ska ta hand om dem när de personliga assistenterna inte finns tillgängliga, åtminstone inte de som finansieras med statlig assistansersättning? I direktiven talas om andra insatser som ska ersätta eller komplettera assistansen. Jag har redan konstaterat att man är förtegen om vad man tänker på.

Genom beslut av regeringen, HFD och Försäkringskassan har kraven för att kunna få assistansersättning successivt skärpts. Den utvecklingen fortsätter, som jag strax ska ge fler exempel på. Behoven minskar inte, och därmed inte stödbehovet, men regeringen och myndigheterna tycks vara inriktade på att stödet så långt möjligt ska ges i någon annan form. Man tycks, trots vad statsministern säger, ogilla den frihet assistansen ger brukarna. Låt mig ge ytterligare ett exempel på den inställningen.

Ökad detaljstyrning

När den personliga assistansen infördes var en av tankarna att öka flexibiliteten för assistansanvändarna. De skulle få ökat inflytande över vem som gav assistansen, när den gavs och för vilket ändamål. Det finns i dag visserligen krav på att assistansersättningen ska användas endast för köp av assistans, men timmarna kan användas till andra aktiviteter och behov än dem ersättningen beviljats för.³⁵

I direktiven återkommer regeringen gång på gång till att den och Försäkringskassan måste få ökad kontroll över vad assistansersättningen ska få användas till. De insatser som fanns före den personliga assistansen, främst institutionsboende och social hemtjänst, styrdes i hög grad av utförarna, i praktiken kommunen. I direktiven finns flera formuleringar som indikerar att regeringen vill se en återgång till denna ordning. Man refererar till ISF som har varit tämligen tydligt på denna punkt: det ska tydligare regleras och standardiseras vad assistansen ska få användas till och de assistansberättigade ska bara få genomföra de aktiviteter de har beviljats tid för. I den

³⁴ Försäkringskassan (2016), sid 46

³⁵ Westerberg (2016a), sid 31

andan vill regeringen kunna styra insatserna mer och tydligare ange när och till vad personlig assistans ska kunna beviljas.³⁶

En sådan inriktning riskerar sudda ut hela tanken med den personliga assistansen.

Övervältring

Ytterligare en fråga som tas upp i direktiven är risken för övervältring av kostnader. ISF har tydligt framhållit att risken till övervältringar från kommun till stat behöver begränsas³⁷. Regeringen säger lite mer neutralt att incitamenten för övervältring av kostnader mellan stat och kommun måste motverkas³⁸, men det är sannolikt att även regeringen i första hand bekymrar sig för att kommunerna ska övervältra kostnader på staten. Som jag har påpekat i min rapport är risken för övervältring åt andra hållet i praktiken lika stor.³⁹ När regeringen säger i klartext att den vill skära ned på assistansersättningen så handlar det i slutändan om att lägga över ett större ansvar på kommunerna och anhöriga. Det är också vad som i praktiken har skett när personer har fått sin assistansersättning indragen. Övervältring åt det hållet verkar inte bekymra regeringen särskilt mycket.

Incitament till övervältring av kostnader är ett problem om det i slutändan leder till att brukarna erbjuds sämre valalternativ. Det antyds i direktiven, liksom i ett antal tidigare myndighetsrapporter, att så skulle vara fallet.⁴⁰ Tanken är i första hand att kommuner avstår från att erbjuda bra boende med service och därmed tvingar brukare att i stället söka assistansersättning. Som jag framhåller i min rapport kan man inte utesluta att det finns sådana exempel, men tendensen är snarare att kommuner som har många brukare med assistansersättning samtidigt har högre kostnader för andra LSS-insatser.⁴¹

Det finns också mycket litet som tyder på att det skulle finnas många personer med assistansersättning som skulle föredra institutionellt boende framför eget boende med assistans.

I Försäkringskassans enkät till personer med assistansersättning som publicerades år 2011 ställdes frågan om hur brukarna helst ville bo. 89 procent sa sig vilja ha eget boende eller bo hos föräldrar. Endast 2,3 procent sa sig vilja bo i gruppboende eller särskilt boende, av vilka 0,9 procenten redan gjorde det. Det innebär att 1,4 procent, eller cirka 200 personer, då önskade ett sådant boende. Bara 0,5 procent, eller cirka 75 personer, hade sökt gruppboende men fått avslag på grund av platsbrist eller särskilda egna behov.⁴² Frågan om de som önskade gruppboende föredrog det framför personlig assistans ställdes inte. Säkert ville många ha både och. Det mesta tyder på att antalet personer som skulle önska gruppboende *i stället för* personlig assistans är mycket litet.

³⁶ Regeringskansliet (2016b), sid 22

³⁷ Ibid., sid 8

³⁸ Ibid., sid 15

³⁹ Westerberg (2016a), sid 19

⁴⁰ Regeringskansliet (2016b), sid 6, 8, 19

⁴¹ Westerberg (2016a), sid 19

⁴² Försäkringskassan (2011), sid 38-39

Om man utgår ifrån att brukarna kan få det eller de alternativ de själva önskar, oavsett vem som är huvudman, är eventuella övervältringseffekter inget problem för funktionshinderpolitiken eller ens samhällsekonomiskt, utan bara ett problem för relationen mellan stat och kommun. I direktiven finns en tendens att göra frågan till ett funktionshinderpolitiskt dilemma, men det ska alltså understrykas att så inte är fallet.

Assistansersättningens utveckling 2005-2015

Försäkringskassan presenterade den 2 juni ännu en rapport om assistansersättningens utveckling. I rapporten konstateras att det genomsnittliga antalet timmar per assistansberättigad har fortsatt att öka under år 2015, nu till 130 timmar i veckan.

Rapporten innehåller i övrigt främst viss ny information om fördelningen av assistansen. Den redovisar till exempel hur timmarna fördelar sig inom gruppen. Förutom medelvärden redovisas antalet timmar för kvartil 1 och 3. En fjärdedel av assistansanvändarna finns under kvartil 1 och en fjärdedel över kvartil 3. Hälften finns således mellan kvartil 1 och 3. Antalet timmar i kvartil 3 uppgick år 2015 till nästan 160 timmar och i kvartil 1 till över 90 timmar. En fjärdedel av brukarna har alltså fler än 160 timmar i veckan och en fjärdedel färre än 90 timmar. Spridningen mellan brukarna har minskat över tid.

Det genomsnittliga antalet timmar är således 130. Medianvärdet som är värdet för den "mittensta" brukaren är något lägre, 126. Skillnaden mellan genomsnittsvärdet och medianvärdet har dock minskat sedan 2005. Skillnaden var då 9 timmar och är i dag alltså endast 4 timmar.⁴³ Det kan ses som ett uttryck för att spridningen mellan brukarna har minskat över tid och sannolikt för att många brukare med färre timmar har fallit bort i takt med skärpta krav för att kunna få assistansersättning.

Kommentar

Försäkringskassans rapport bekräftar i stort sett den bild som finns sedan tidigare. Ett resonemang kring timutvecklingen, som knyter an till vad regeringen och Åsa Regnér anført, kan dock vara av visst intresse. Kassen konstaterar att det mellan 2005 och 2015 har skett en ökning av det genomsnittliga antalet timmar per vecka från 103 till 130. Man identifierar tre processer som bidrar till den ökningen.

Den *första* är att det genomsnittliga antalet timmar ökar för mottagare som redan har ersättningen. Den *andra* är att mottagare som beviljas ersättningen för första gången har ett högre genomsnitt jämfört med tidigare år. Den *tredje* är att den förändrade sammansättningen av assistanspopulationen. Vuxna i personkrets 1, som successivt ökar sin andel av populationen, har genomsnittligt fler timmar än vuxna i personkrets 3.

⁴³ Försäkringskassan (2016), sid 18 och 126

Sedan skriver Försäkringskassan: "att de beviljade timmarna ökar beror **också** (min kurs.) på att Försäkringskassan handläggare och beslutfattare beviljar fler timmar än vad de tidigare har gjort".⁴⁴

Bortsett från den tredje förklaringen, assistanspopulationens ändrade sammansättning, så beror naturligtvis timökningen just på att Försäkringskassans personal har beviljat fler timmar. Det är alltså inte någon förklaring utöver de två första, men Försäkringskassan tycks vilja ge intryck av att det sker en ökning av antalet timmar *oberoende av personalens beslut*. Man påpekar till exempel särskilt att en ökning av timmarna har skett vid byte från kommunal till privat anordnare, som om det var ett beslut utanför Försäkringskassans kontroll. Så kan det låta också när Åsa Regnér ger sin syn på situationen. Det måste därför understrykas att även i dessa fall är det Försäkringskassan som fattar besluten.

Eftersom såväl Försäkringskassan som Åsa Regnér gärna vill skapa en bild av att det är privata anordnare som driver upp timantalet kan det vara av intresse att jämföra utvecklingen mellan timmarna i assistansersättningen och i den personliga assistans som kommunerna ger som LSS-insats (alltså när de grundläggande behoven understiger 20 timmar i veckan). Socialstyrelsen har redovisat utvecklingen mellan 2007 och 2014 för såväl kommunal assistans som assistansersättningen. Timmarna i assistansersättningen ökade under denna tid med 17 procent medan timmarna i den kommunala assistansen ökade med 47 procent, alltså betydligt snabbare.⁴⁵ Det talar tydligt för att det är andra drivkrafter än vinster som ligger bakom utvecklingen.

Försäkringskassan utlovar ytterligare analyser i kommande rapporter om timutvecklingen. Äntligen, dristar man sig säga.

Försäkringskassans beslut att skärpa regeln att egenvård inte längre kan räknas som grundläggande behov

I samband med att Försäkringskassan har tagit fram en ny mall för läkarutlåtanden som grund för assistansersättning har det framkommit att man numera anser att egenvård inte kan räknas som grundläggande behov.⁴⁶ Till stöd för denna ståndpunkt hänvisar man till en dom av HFD från 2012.⁴⁷

Min kommentar

Assistansersättning kan inte beviljas för sjukvårdande insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen, men däremot för egenvård. Hittills har sådan egenvård i vissa fall kunnat betraktas som ett grundläggande behov. Försäkringskassan har nu alltså

⁴⁴ Försäkringskassan (2016), sid 60

⁴⁵ Socialstyrelsen (2015), sid 19

⁴⁶ Assistanskoll 2016-06-09

⁴⁷ HFD (2012)

meddelat att så inte längre är fallet. Däremot kan tid för personlig assistans för egenvård fortfarande beviljas som andra personliga behov.⁴⁸

Försäkringskassan stödjer sig således på en HFD-dom från 2012. Den avsåg en ung flicka med Ehlers-Danlos syndrom, som påverkar leder, hud och blodkärl, och med autismdiagnos. Hon hade dagliga behov av varma bad och massage och menade att det var att betrakta som sådana grundläggande behov av privat och känslig natur som krävs för att ha rätt till personlig assistans.

HFD skriver i sin motivering "att behov av sjukvårdande insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen ... principiellt inte kan beaktas vid bedömningen av om rätt föreligger till personlig assistans enligt LSS ... Sådana behov kan sålunda inte räknas till de grundläggande behoven." Sådana sjukvårdande insatser var inte aktuella i detta fall.

HFD konstaterar också: "En annan sak är att sjukvårdande insatser i form av s k egenvård kan berättiga till personlig assistans för andra personliga behov i de fall där det konstateras att den enskilde redan har rätt till personlig assistans för att tillgodose sina grundläggande behov."

HFD övergår därefter till sin bedömning av det konkreta fallet. Den hänvisar till "att insatsen (personlig assistans) ska vara förbehållen situationer av krävande eller på annat sätt komplicerad natur, i regel av mycket personligt slag ... sådana hjälpbehov som uppfattas som mycket privata och känsliga för den personliga integriteten och där den funktionshindrade måste anses ha ett särskilt intresse av att kunna bestämma vem som ska ge sådan hjälp och hur den ska ges", och konstaterar sedan att "Det hjälpbehov som är fråga i detta mål avser insatser i form av varma bad och massage. Detta behov är inte av sådan karaktär att det kan räknas som ett grundläggande behov ..."⁴⁹

HFD synes i det konkreta fallet således ha prövat om behoven var av sådan karaktär att de kunde bedömas som grundläggande. Den ansåg inte att så var fallet. Men att domstolen över huvud taget prövat frågan innebär rimligen att den inte har uteslutit att behov som uppstår i samband med egenvård kan vara av sådan karaktär att de kan betraktas som grundläggande.

När Försäkringskassan med hänvisning till domen utesluter att egenvård skulle kunna bedömas som grundläggande behov gör den så vitt jag kan förstå en feltolkning av den. Den formulering som Försäkringskassan stödjer sig på är av allt att döma den som föregår HFDs bedömning i det konkreta fallet. Där konstateras två saker: 1) assistansersättning kan aldrig beviljas för hälso- och sjukvårdande insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen och 2) personlig assistans för egenvård kan beviljas som andra personliga behov.⁵⁰ HFD uttalar sig således inte explicit om huruvida egenvård kan

⁴⁸ För en diskussion om grundläggande behov och andra personliga behov, se Westerberg (2016), sid 27-30

⁴⁹ HFD (2012)

⁵⁰ På den sistnämnda punkten kan noteras att rätten, med Susanne Billum som en av domarna, hänvisar till en statlig utredning utförd av samma Susanne Billum. Denna utredning har dock inte legat till grund för lagstiftningen och kan därför inte betraktas

berättiga till personlig assistans för grundläggande behov, men eftersom rätten efter de nämnda konstaterandena i det konkreta fallet prövar just den frågan visar den att den anser att egenvård *i princip* kan bedömas som grundläggande behov, men att den i det konkreta fallet inte anser att behoven är av den karaktären.

Slutsatsen blir att Försäkringskassan har feltolkat domen och rimligen måste ompröva sitt beslut när det gäller synen på egenvård som grundläggande behov.

Ansökan om resning i HFD

I min rapport nämner jag att HFD i juni 2015 hade avkunnat en dom, som innebär att det så kallade femte hjälpbehovet för rätten till personlig assistans, det som förutsätter "ingående kunskaper om den funktionshindrade", uteslutande tar sikte på personer med psykisk funktionsnedsättning. Jag pekar på att detta går på tvärs mot den praxis som tidigare hade utvecklats och att Försäkringskassan förutser att domen kommer att leda till att betydligt färre personer blir assistansberättigade.⁵¹

Det aktuella målet avsåg en 36-årig kvinna, som lider av cystisk fibros och hjärtarytmi, lungblödningar, slembildning och andningssvårigheter. Försäkringskassan hade under femton år ansett att hennes behov av insatser föll under det femte hjälpbehovet och hon hade därför fått assistansersättning. Vid en tvåårsomprövning beslutade Försäkringskassan att bevilja henne fortsatt assistansersättning i samma utsträckning som tidigare. Detta beslut överklagades emellertid av det så kallade allmänna ombudet för socialförsäkringen. Förvaltningsrätten och kammarrätten gick på kvinnans linje, men HFD gjorde således en annan bedömning.⁵²

Den 24 maj 2016 ingav kvinnan, genom sina juridiska ombud, en resningsansökan till HFD. Hon menar att den rättsliga bedömning som domen bygger på är uppenbart oriktig, att det allmänna ombudet för socialförsäkringen ändrat och utvidgat sin talan i HFD jämfört med vad som anförts i lägre instanser vilket strider mot instansordningsprincipen, att det till följd av HFD:s dom har uppstått begreppsförvirring samt att följderna av domen är materiellt stötande varför det är otillfredsställande att låta beslutet stå fast.⁵³

Min kommentar

Det blir oerhört intressant att se hur HFD kommer att ställa sig till resningsansökan. Men redan i avvaktan på det kan några kommentarer göras.

Kvinnan i fråga är ett av många exempel på att personlig assistans kommit att användas i delvis andra syften än när lagen infördes. Det tycks i hennes fall handla mer om övervakning och tillsyn än att ge möjligheter till ett självständigt liv i samhället. Det

som något förarbete, utan får i detta sammanhang närmast ses som en kommentar till gällande rätt.

⁵¹ Westerberg (2016a), sid 28 och 39

⁵² Schultz-Eklund & Larsson (2015)

⁵³ Stiwing (20006)

finns andra fall där inslaget av övervakning och tillsyn är än tydligare. Det kan till exempel handla om en person med en autismdiagnos med ett utåtagerande aggressivt beteende som innebär att hen riskerar att skada föremål eller sig själv eller andra personer.⁵⁴

För många personer med dessa slags problem, medicinsk problematik eller aggressivt beteende, har det visat sig att personlig assistans är den bästa insatsen, även om det inte i första hand var för sådana situationer som insatsen ursprungligen var tänkt. För min egen del har jag svårt att se varför inte personlig assistans även i dessa fall ska kunna användas om den insatsen bedöms vara bättre än alternativen. Det förefaller inte sannolikt att alternativa insatser är billigare.

Det kan dock noteras att HFDs dom inte har föranlett några politiska reaktioner, till exempel i regeringens översynsdirektiv. Om domstolen gör en tolkning av lagen som strider mot lagstiftarens intentioner är det naturligt att lagstiftaren genom en ändring av lagen förtydligar intentionerna. I översynsdirektiven uppmärksammas till exempel att en dom från HFD har medfört att vissa LSS-insatser, exempelvis ledsagarservice, har fått en snävare innebörd än de tidigare har haft. Regeringen vill se en ändring och har därför tagit upp frågan i direktiven. Men när det gäller assistans vid medicinsk problematik, som är aktuellt i det refererade fallet, har något sådant initiativ inte tagits. Det kan tolkas så att HFDs dom i detta fall är i linje med dagens politiska intentioner.

Kommunals rapport Arbete på samma villkor som andra

Kommunal presenterade i slutet av maj en rapport, *Arbete på samma villkor som andra – dags att styra upp den personliga assistansen*, där man föreslår olika åtgärder för att, som man säger, främja den professionella assistansen. Fackförbundet föreslår bland annat att utbildningskrav införs för personliga assistenter med gymnasiets barn- och fritidsprogram som ingång, att anhörigassistansen bör minska till förmån för professionell assistans, att anordnarnas arbetsgivaransvar ska tydliggöras i lag och att personliga assistenter ska omfattas av samma arbetsrättsliga lagar som övriga anställda på arbetsmarknaden.⁵⁵

Min kommentar

Jag diskuterar i min rapport inte villkoren för de personliga assistenterna och ska här nöja mig med två korta kommentarer.

Från mina kontakter med assistansberättigade kan jag konstatera att de ofta är mycket skeptiska mot att ställa specifika utbildningskrav på assistenter. I många fall kan naturligtvis den utbildningsbakgrund som Kommunal förordar vara lämplig, men jag delar dessa brukares skepsis mot att generellt kräva att assistenterna ska ha en bestämd utbildningsbakgrund.

⁵⁴ Westerberg (2016a), sid 28

⁵⁵ Kommunal (2016)

Kommunal motsätter sig inte att anhöriga ska kunna vara assistenter, men menar att professionella och anhörigassistenter bör ses som två skilda yrken. Jag kan tycka att det ligger något i den tanken, men vilka konsekvenser det synsättet kan få i anställningsavtal och andra avseenden har jag svårt att överblicka.

Sex slutsatser

1. Assistansersättningen ger valuta för skattepengarna

I min rapport konstaterar jag att kostnaderna för assistansersättningen kan synas höga men måste ses i ljuset av *dels* den ökade livskvalitet den innebär för brukarna och deras anhöriga, *dels* vad andra insatser skulle kosta. Alternativa insatser är i regel inte så mycket billigare och innebär nästan alltid väsentligt sämre standard för brukarna. En minskad assistansersättning skulle dessutom lägga en väsentligt större börda på anhöriga. Till det kommer att eventuella nettobesparingar i praktiken blir kanske bara hälften av bruttobesparingarna och att arbetslösheten sannolikt skulle öka med färre assistentjobb.⁵⁶ I detta perspektiv framstår den statliga assistansersättningen som en väl motiverad insats, som ger valuta för skattepengarna.

2. Gör en kartläggning av brukarnas verklighet

Regeringen tycks vara övertygad om att assistansersättningen är överutnyttjad. Innebörden i begreppet är något oklar, men oavsett hur det definieras är sanningen att ingen säkert vet hur det förhåller sig. Regeringen bör därför uppdraga till den nu tillsatta utredningen att börja med att göra en kartläggning av verkligheten för dem som har assistansersättning och för dem som under senare år blivit av med sin. I avvaktan på en sådan kartläggning bör alla nedskärningar och regelförändringar stoppas. (Se även appendixet till denna PM,)

3. Viktigt med samhällsekonomisk analys

När assistansersättningen ska värderas är det angeläget att det görs en samhällsekonomisk kostnads-nyttö-analys. Perspektivet måste breddas från det statsfinansiella perspektiv som dominerar regeringens förhållningssätt. Det bör framhållas i tilläggsdirektiv till översynen.

4. Rättvisa för brukare viktigare än rättvisa mellan stat-landsting-kommun

Från samhällsekonomisk utgångspunkt spelar det igen större roll om det är staten, landstingen eller kommunerna som betalar. Det är fel att göra ansvars- och kostnadsfördelningen mellan olika offentliga huvudmän till ett problem för

⁵⁶ I rapporten angav jag att antalet assistenter uppgår till cirka 80 000. Det är med största sannolikhet en kraftig underskattning. Jag har senare uppskattat antalet heltider till cirka 70 000 och antalet personer till minst 50 procent mer, alltså över 100 000. Om assistansen skärs ned och resurserna används till andra ändamål är det sannolikt att sysselsättningseffekterna blir mindre eftersom assistansverksamheten är osedvanligt sysselsättningsintensiv. Cirka 90 procent av ersättningen går till löner.

funktionshinderpolitiken. Det viktiga rättvisemålet är att göra insatser som ger enskilda brukare möjlighet att leva som andra och få goda levnadsvillkor, inte att skapa något slags rättvisa mellan stat, landsting och kommuner. För skattebetalarna spelar det knappast någon roll om pengarna till insatser för personer med omfattande funktionsnedsättningar kanaliseras genom staten, landstingen eller kommunerna.

5. Räkna upp schablonbeloppet med lönekostnadsutvecklingen

Till den smygavveckling som pågår hör den blygsamma uppräknings av schablonbeloppet under senare år. Utgångspunkten att schablonersättningen år 2013 var för hög är felaktig. Den låga uppräknings innebär på kort sikt att företag tvingas lägga ned och att de assistansberättigades valfrihet minskar. Om brukare tvingas välja kommuner som assistansanordnare ökar kostnaderna. På lite längre sikt kommer ytterligare nedskärningskrav från kommunalt håll med precis samma argument som regeringen nu använder för att skära ned assistansersättningen.

6. Acceptera att egenvård kan vara grundläggande behov

Försäkringskassan är på väg att etablera en ny praxis vad gäller synen på egenvård. Sådan ska enligt myndigheten aldrig kunna vara grundläggande behov. Det bygger så vitt jag kan förstå på en feltolkning av en dom från HFD. Försäkringskassan bör därför omedelbart ompröva denna nyetablerade princip.

Källor

Assistanskoll 2016-06-09, Intervju med Monica Svanholm, Försäkringskassan, "egenvård kan inte längre bedömas som grundläggande behov"

Försäkringskassan (2011), Statlig personlig assistans – resultat från undersökning av gruppen assistansberättigade. Socialförsäkringsrapport 2011:18

Försäkringskassan (2015), Assistansersättningens utveckling. Orsaker till ökningen av antalet assistansmottagare och genomsnittligt antal timmar, Socialförsäkringsrapport 2015:13

Försäkringskassan (2016), Assistansersättningens utveckling. Förändringsprocesser 2005-2015. Socialförsäkringsrapport 2016:5

HFD (2012), Högsta förvaltningsdomstolen 2012 ref. 41

Kommunal (2016), Arbete på samma villkor som andra – dags att styra upp den personliga assistansen

Regeringskansliet (2016 a), Förslag till ändring i 51 kap. 11 § socialförsäkringsbalken, Promemoria 2016-05-11, S2016/03419/FST

Regeringskansliet (2016b), Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen. Kommittédirektiv 2016-05-26

RBU (2016), Rörelse Nr 3 2016

Regnér, Åsa, Risk att assistansföretagen överdriver behoven, DN.se 2016-06-01

Riksdagens snabbprotokoll, www.riksdagen.se

Schultz-Eklund, Tom & Samuel Larsson (2016), Rätten till personlig assistans inskränks av HFD efter oväntad förarbetstolkning, Juridisk Tidskrift vid Stockholms universitet 2015-16 nr 4

Socialstyrelsen (2015), Kartläggning och analys av vissa insatser enligt LSS. Tilläggsuppdrag avseende insatsen personlig assistans

SOU 2014:9, Förändrad assistansersättning – en översyn av ersättningssystemet, Betänkande av Assistansersättningsutredningen

Stiwing, Emelie (2016), Ansökan om resning i Högsta förvaltningsdomstolens dom i mål nr. 3527-14 (HFD 2015 ref. 46)

Westerberg, Bengt (2014), 20 år med LSS, anförande på konferensen Funktionshinder i tiden 2014-04-01 (opublicerat)

Westerberg, Bengt (2016a), Personlig assistans – hotad frihetsreform?

Westerberg, Bengt (2016b), Stoppa smygavvecklingen av personlig assistans, DN Debatt
2016-05-31

Appendix 1

Varför fler timmar?

Försäkringskassan redovisar i sin senaste rapport att antalet timmar per vecka för brukare med assistansersättning har ökat från i genomsnitt 105 timmar år 2005 till 130 timmar år 2015, alltså en ökning med 26 procent. Den förklarar en stor del av den kostnadsökning för assistansersättningen som har skett under denna tid.

I min rapport konstaterar jag att ökningen av antalet timmar per brukare inte är helt enkel att analysera. Jag ska här diskutera ett antal tänkbara förklaringar.

En sådan är att naturligtvis att ökningen skulle avspegla *ökade behov*. Det är emellertid svårt att se varför behoven under en relativt kort tid skulle ha ökat så mycket. Ökade behov kan inte rimligen förklara ökningen mer än marginellt.

En annan tänkbar förklaring är en *ändrad sammansättning av populationen av assistansberättigade*. Populationen har i några avseenden förändrats under de gångna tio åren.

- *Andelen personer från personkrets 1 har ökat och andelen från personkrets 3 minskat.* Försäkringskassan har framhållit att vuxna i personkrets 1 har betydligt fler beviljade timmar än vuxna i personkrets 3. Barn i personkrets 1 har visserligen färre timmar än andra, men beviljas fler timmar än andra vid övergången från barn till vuxen.⁵⁷ Jag har räknat på denna strukturförändring, men kan inte finna annat än att den ytterst marginellt påverkar det genomsnittliga antalet timmar per brukare.
- *Många personer med färre timmar har blivit av med sin assistansersättning.* Socialstyrelsen har redovisat hur många timmar dessa personer hade året före indragningen.⁵⁸ Uppskattningsvis hade de genomsnittligt ungefär 70 timmar i veckan. Om 1 500 personer med i genomsnitt 70 timmar per vecka i dag hade funnits kvar i assistanspopulationen så hade det genomsnittliga antalet timmar per vecka uppgått till 125 i stället för 130. (Däremot hade naturligtvis det totala antalet personer och det totala antalet timmar varit större.)
- *Många personer med mycket omfattande assistansbehov har tillkommit.* I min rapport konstaterar jag att antalet personer med behov av övervaknings- och tillsynsinsatser har ökat och att dessa ofta kräver många timmar, inte sällan assistans dygnet runt. Av dem som år 2014 nybeviljades assistansersättning beviljades personer med tillsyn som grundläggande behov närmare 130 timmar, av vilka tillsynen ensam svarade för över 100. Personer utan tillsynsbehov fick i genomsnitt drygt 80 timmar. Andelen vuxna personer som beviljas assistans all

⁵⁷ Försäkringskassan (2016), sid 60

⁵⁸ Socialstyrelsen (2015), sid 36

vaken tid har ökat från 15 procent år 1994 till 67 procent i dag.⁵⁹ Detta skulle tala för att nybeviljanden till brukare med mycket omfattande behov skulle kunna förklara en del av ökningen av antalet timmar. I sin senaste rapport konstaterar emellertid Försäkringskassan att personer med många timmar *inte* har ökat sin andel av det totala antalet tilldelade timmar, snarare tvärtom.⁶⁰ Sannolikt kan därför inte heller denna förklaring tillmätas annat än marginell betydelse.

Av de strukturella förändringarna förefaller alltså bortfallet av personer med färre timmar vara den som väger tyngst. Sammantagna kan de inte förklara mer än en mindre del av ökningen av antalet timmar.

För den huvudsakliga ökningen måste det finnas andra förklaringar. Låt mig diskutera ett par hypoteser.

Regeringens hypotes är, som jag redovisat i denna PM, att den beror på "*överutnyttjande*". Regeringen anser att de privata anordnarna begär timmar för behov som inte existerar och att Försäkringskassan bifaller deras begäran. Jag har hävdad att det knappast finns något stöd för denna hypotes. Antalet timmar som beviljas brukare med privata anordnare överstiger med endast 3 procent antalet timmar som beviljas brukare med kommunal anordnare. Allt talar också för att Försäkringskassans personal, som fattar besluten om antalet timmar, gör en noggrann prövning och inte beviljar timmar för icke existerande behov.⁶¹

Det kan i sammanhanget noteras att Försäkringskassan särskilt har framhållit att de brukare som har bytt från kommunal anordnare till privat har fått en större ökning av antalet timmar än dem, som har behållit sin kommunala anordnare. Man har tittat hur det såg ut år 2014 för dem som beviljades assistansersättning år 2002 och som då hade kommunal anordnare. De som år 2014 fortfarande hade kommunal anordnare hade fått en ökning av antalet timmar från 79 till 129 och de som hade bytt till privat anordnare fått en ökning från 79 till 134.⁶² En tänkbar förklaring är de som har bytt har gjort det bland annat därför att kommunen inte tillräckligt har bistått dem i diskussionen med Försäkringskassan och de därför har vänt sig till en privat anordnare, som på ett bättre sätt har kunnat hjälpa dem att föra sin talan. Samtidigt bör framhållas att skillnaden är förhållandevis liten, 55 timmars ökning jämfört med 50 timmars.

En annan hypotes om vad som kan huvudförklaringen till timökningen per brukare är att beviljandet successivt har *anpassats till de verkliga behoven*, det vill säga att vi tillbaka i tiden snarast har haft ett "*underutnyttjande*". Det finns flera indikationer på att så skulle kunna vara fallet.

- Antalet timmar som har beviljats har ökat oavsett anordnare. Försäkringskassan har redovisat ökningen för olika anordnare mellan 2002 och 2014. Antalet timmar med kommunala anordnare har ökat från 79 timmar till 129 och med privata anordnare från 73 till 129 timmar. Den procentuella ökningen för privata

⁵⁹ Försäkringskassan (2015), sid 52 och 57-61

⁶⁰ Försäkringskassan (2016), sid 18

⁶¹ Se sid 5-7 i denna PM

⁶² Försäkringskassan (2015), sid 82

anordnare är alltså något större, men det beror delvis på att de har kommit i kapp de kommunala som är 2002 låg högre. Ökningen i kommunerna uppgår till 4,2 procent per år vilket innebär en ökning med drygt 50 procent på tio år.

- Antalet timmar för dem som har beviljats personlig assistans enligt LSS, det vill säga av kommunen, ökade mellan 2007 och 2014 från 30 till 44 timmar.⁶³ Det innebär en ökning med 5,6 procent per år vilket motsvarar mer än 70 procent på 10 år.
- Antalet timmar som vid nybeviljanden har beviljats för grundläggande behov har ökat trots en successiv skärpning av kraven. Skärpningen innebär i praktiken att färre behov betraktas som grundläggande och att tidsåtgången mäts med stor noggrannhet. Trots det har det genomsnittliga antalet timmar som beviljats för grundläggande behov ökat från 35 timmar 2005/06 till 50 år 2014, det vill säga med 4,1 procent per år, vilket motsvarar nästan 50 procent på tio år. Ökningen kan delvis hänga samman med att personer med mindre grundläggande behov inte längre beviljas assistansersättning, men det är knappast hela förklaringen. I första hand måste utvecklingen antas bero på att man tidigare har underskattat den tid som går åt för att hjälpa till med de grundläggande behoven.

Antalet timmar har alltså ökat trots skärpta krav på vad som ska betraktas som grundläggande behov, oavsett assistansanordnare och oavsett om beslutet om timmar har fattats av Försäkringskassans personal eller kommunala handläggare. Det är svårt att dra någon annan slutsats än att ökningen av antalet timmar framför allt innebär en anpassning till de verkliga behov som brukarna har. Det går naturligtvis inte att utesluta att "felbedömningar" görs i enskilda fall, vilket kan leda till såväl över- som underutnyttjande, men att sådana systematisk skulle göras så att de leder till överutnyttjande får anses mycket osannolikt.

Det bör i sammanhanget påpekas att behovsbedömningar naturligtvis aldrig kan bli en exakt vetenskap. De rymmer alltid, som jag påpekar i min rapport, ett element av skönsmässig bedömning. Det är därför inte förvånande att olika handläggare kan göra olika bedömningar. Ett uttryck för det är när personer förlorar sin assistansersättning och i stället får personlig assistans från kommunen. Det antal timmar som kommunen beviljar har i genomsnitt legat cirka 25 procent lägre (54 timmar per vecka jämfört med 72), men samtidigt har två av tio beviljats fler timmar av kommunen än tidigare av Försäkringskassan.⁶⁴

⁶³ Socialstyrelsen (2015), sid 19

⁶⁴ Socialstyrelsen (2015), sid 35

Appendix 2

När assistansersättningen dras in: Robert och Richard

Under de senaste tio åren har många blivit av med sin assistansersättning. Kunskapen om vad som händer med dem som blir av med ersättningen och deras anhöriga är begränsad. Jag har i min rapport redovisat vad vi vet från de studier som Socialstyrelsen och Inspektionen för Socialförsäkringen har gjort, men det ger bara information på en mycket översiktlig nivå. De individuella variationerna är naturligtvis mycket stora, men jag ska här ändå återge ett fall, som jag fick kännedom efter min artikel på DN Debatt den 31 maj. Förutsättningarna skiljer sig som sagt från fall till fall, men konsekvenserna för de berörda är ofta likartade.

Det här handlar om Robert och Richard. De är bröder, 20 respektive 18 år gamla. Bägge har autism och utvecklingsstörning. Richard har dessutom epilepsi. De tillhör personkrets 1 i LSS. Robert har haft assistansersättning sedan 2007, men fick den indragen i april i år. Assistansen uppgick före indragningen till cirka 90 timmar per vecka. Richard har haft assistansersättning lika länge, med cirka 60 timmar per vecka, och också den drogs in i april. Innan bröderna beviljades personlig assistans hade deras mamma vårdbidrag från Försäkringskassan.

Försäkringskassan har tidigare bedömt att Roberts och Richards grundläggande behov har överstigit 20 timmar per vecka och de har därför har varit berättigade till assistansersättning. Försäkringskassan har nu i samband med en tvåårsomprövning ändrat sin bedömning och anser inte längre att de grundläggande behoven når upp till 20 timmar. När Robert och Richard i stället har sökt stöd i hemkommunen uppger denna att "Försäkringskassan har ... omprövat ... (deras) beslut om assistans och meddelat att (de) **inte längre** (min kurs) kommer upp i 20 timmar grundläggande (behov)". Det kan ge intrycket att deras behov har förändrats, men så är alltså inte fallet. De är desamma. Det är bara Försäkringskassans sätt att mäta behoven som har förändrats.

Försäkringskassan konstaterar i sina beslut (ett för Robert och ett för Richard) att de bägge har omfattande behov av tillsyn och hjälp i den dagliga livsföringen. På grund av sina funktionsnedsättningar behöver de ständigt någon i sin närhet som kan utöva tillsyn, vägleda och hjälpa dem i vardagens alla aktiviteter. Den största delen av deras hjälpbehov bedöms dock bestå av sådan hjälp som utgör ett annat personligt behov (alltså inte vad som klassificeras som grundläggande personliga behov).

Försäkringskassan har gjort noggranna beräkningar av omfattningen av de grundläggande behoven. Man kommer fram till att Roberts grundläggande behov uppgår till 16 timmar och 20 minuter per vecka och Richards till 12 timmar och 44 minuter. Eftersom de således inte når upp till 20 timmar har de alltså fått sin assistansersättning indragen. De hänvisas därmed till sin hemkommun för stöd enligt LSS för sina omfattande behov.

De söker insatsen personlig assistans hos kommunen. Kommunen tar ingen hänsyn till Försäkringskassans bedömning av de grundläggande behoven eller behoven i övrigt, utan gör en helt egen behovsbedömning. En förutsättning för att kunna beviljas personlig assistans är att den sökande har grundläggande behov, men hur omfattande dessa ska vara för att assistans ska kunna beviljas finns det inga regler om. Även kommunen finner i sin behovsbedömning att de bägge har grundläggande behov, men på en betydligt lägre nivå än vad Försäkringskassan har kommit fram till. Roberts grundläggande behov bedöms av kommunen uppgå till 4 timmar och 7 minuter per vecka och Richards till 3 timmar och 8 minuter. Det är ungefär en fjärdedel av vad Försäkringskassan har kommit fram till. Kommunens uppfattning är att dessa grundläggande behov är av för liten omfattning för att de ska beviljas personlig assistans. Någon hänsyn till övriga personliga behov har över huvud taget inte tagits. Kommunen avslår sålunda deras begäran om personlig assistans.

Roberts gode man (hans mamma) har uppskattat hans grundläggande behov per vecka till drygt 22 timmar. Försäkringskassan bedömer att de uppgår till 16 timmar. Det kan säkert finnas skäl att vara kritisk mot Försäkringskassans bedömning, men skillnaden i dessa bedömningar ligger ändå på en begriplig nivå. Men hur kan kommunen komma fram till drygt 4 timmar? Roberts gode man bedömer att det för personlig hygien går åt drygt 6 timmar per vecka, kommunen kommer fram till knappt 2 timmar. Hans gode man bedömer att det för toalettbesök går åt 5 timmar per vecka, kommunen kommer fram till 17 minuter. Hans gode man bedömer att det för påklädning, måltider och kommunikation går åt drygt 5 timmar per vecka, kommunen kommer fram till 10 minuter. Sökanden och kommunen lever uppenbarligen i olika världar.

Kommunen verkar när det gäller tidsåtgången närmast hugga till med bedömningar. Några tidmätningar i verkligheten har så vitt jag förstår inte gjorts. Duschning en gång per dag kräver enligt Roberts mamma 25 minuter. Kommunen gör ingen annan bedömning av duschningen som sådan men bedömer att "aktiv tid" i duschmomentet är 15 minuter, det vill säga att de resterande 10 minuterna inte kräver aktiva insatser av den som övervakar duschningen. Ett annat moment där uppfattningarna skiljer sig gäller toalettbesök. Roberts gode man uppger att hans behov vid sådana uppgår till cirka 5 timmar per vecka. Han behöver ett toaschema för att undvika att olyckor sker. Det gäller att kunna läsa av tecken och kroppsspråk för att se när han behöver gå på toaletten. Han behöver hjälp med tillsyn under toalettbesöket och hjälp med vissa praktiska moment. Tidsåtgången bedömer gode mannen till 10 min per tillfälle. Kommunen ifrågasätter inte den bedömningen, men anser bara att vissa mindre moment kan räknas som grundläggande behov. De uppgår enligt kommunen till 17 minuter per vecka.

Kommunens behovsbedömning framstår i mina ögon som helt orimlig. Om det under ett toalettbesök finns vissa moment som man behöver hjälp med och som är integritetsnära är det enda rimliga synsättet att betrakta hela toalettbesöket som ett integritetsnära hjälpbehov. Men på liknande sätt räknar kommunen när det gäller varje konkret hjälpbehov. Det framstår som helt absurt

Ett av kriterierna vid bedömning av om det föreligger grundläggande personliga behov är om den sökande behöver hjälp som förutsätter ingående kunskap om den sökande. Enligt ett beslut i Högsta förvaltningsdomstolen i juni 2015 gäller detta endast personer

med psykisk funktionsnedsättning. Kommunen bedömde vid sin första prövning att vare sig Robert eller Richard har någon sådan psykisk funktionsnedsättning. Sedan de kommunala besluten har överklagats har kommunen på denna punkt ändrat sin bedömning och kommit fram till att de bägge har en psykisk funktionsnedsättning. Men kommunen bedömer att dessa funktionsnedsättningar inte är av den karaktären att de kräver insatser av personer med ingående kunskap om dem.

De insatser som kommunen i stället för personlig assistans har beviljat är avlösarservice och ledsagning. De uppgår till sammantaget 40 timmar vardera för Robert och Richard, varav 20 timmar avser avlösarservice och 20 timmar ledsagning. Den tidigare assistansersättningen på cirka 150 timmar per vecka för bröderna sammantaget har alltså ersatts av sammantaget 80 timmar, det vill säga nästan en halvering. Flexibiliteten och kontinuiteten i de nu beviljade insatserna är dessutom betydligt sämre än tidigare, vilket innebär att insatserna kvalitetsmässigt har mer än halverats.

Jag har inga uppgifter om kostnaden per brukartimme för avlösarservice och ledsagning, men av allt att döma är den högre än för personlig assistans (precis som är fallet med social hemtjänst).

Robert och Richard har som assistenter haft dels sina föräldrar, dels externa personer. De externa assistenterna kan delvis sägas ha ersatts av avlösarservicen och ledsagningen. En skillnad är dock, som nämnts, den försämrade flexibiliteten och kontinuiteten. De kan inte på samma sätt som tidigare bestämma när hjälpen ska ges och det finns ingen garanti för att det är samma personer som ger hjälpen vid skilda tillfällen. Kommunen gör som framgått bedömningen att ingående kunskap om Robert och Richard inte är något krav. Här gör deras gode man respektive vårdnadshavare, i bägge fallen alltså deras mamma, en annan bedömning. Oaktat om det är nödvändigt eller inte måste det antas att insatserna förlorar i kvalitet också på att de ges av personer med begränsad kännedom om deras problem.

Den stora förändringen är att Roberts och Richards föräldrar inte längre kan vara avlönade assistenter åt dem. Det är ett hårt slag, särskilt för deras mamma som i praktiken har tvingats avstå sin yrkeskarriär för att sedan pojkarna var små stödja dem. Behovet av att "ständigt (ha) någon i sin närhet som kan utöva tillsyn, vägleda och hjälpa dem i vardagens alla aktiviteter" (Försäkringskassan) upphör inte med Försäkringskassans och kommunens beslut. Begränsningen i de beviljade insatserna innebär i praktiken att ansvaret övervältras på föräldrarna, och särskilt mamman, som fortsättningsvis förutsätts bära ett större ansvar än tidigare utan den ersättning hon har haft de senaste nio åren..

Inom en inte alltför avlägsen framtid kommer det att bli aktuellt med gruppboende får både Robert och Richard. Kommunen kommer då att tvingas ta över hela ansvaret för dem. Men i avvaktan på det har den uppenbarligen bestämt sig för att så långt möjligt försöka åka snålskjuts på föräldrarna.

Avslutande reflektioner

Försäkringskassan har efter behovsbedömning kommit fram till att Robert och Richard har grundläggande behov, det vill säga att de uppfyller förutsättningarna för att få personlig assistans. Det framstår som helt onödigt byråkrati när kommunen trots detta gör en egen undersökning av om det överhuvudtaget föreligger grundläggande behov. Kommunen borde i stället kunna acceptera Försäkringskassans bedömning och inrikta sig på att undersöka omfattningen av Roberts och Richards samlade behov.

Det är anmärkningsvärt att Försäkringskassans och kommunens behovsbedömningar kan leda fram till så olika slutsatser. Behovsbedömningar är svåra och måste alltid innehålla ett visst mått av skönsmässighet. Men att kommunen beräknar de grundläggande behoven till endast 25 procent av Försäkringskassans bedömning är oacceptabelt.

Robert och Richard går när assistansersättning dras in och ersätts av andra insatser miste om 70 timmar i veckan vilket motsvarar ungefär två heltidsassistenter. Den ena kan i dag antas utföras av deras föräldrar, den andra av en extern assistent. Föräldrarna förutsätts nu i praktiken ta ansvar för alla dessa 70 timmar samtidigt som deras ersättning minskar kraftigt, från en heltidslön som assistent till, i bästa fall, ett vårdbidrag på en mer blygsam nivå. Besparingen för det allmänna sker således genom en övervältring på anhöriga.

Det som har drabbat Robert och Richard och deras föräldrar har redan drabbat också hundratal andra när assistansersättningen har dragits in. Om assistansersättningen skärs ned ytterligare i enlighet med regeringens direktiv kommer ännu många fler att drabbas. Man måste fråga sig om det är så vi vill bygga vårt samhälle.