

PERSONLIG ASSISTANS

– en kritisk granskning av regeringens direktiv till
LSS-utredningen

En rapport av Bengt Westerberg

PERSONLIG ASSISTANS

– en kritisk granskning av regeringens direktiv till
LSS-utredningen

av Bengt Westerberg

Innehåll

Förord.....	7
Bakgrund – fjolårets rapport och den efterföljande debatten.....	9
Är kostnadsutvecklingen för LSS och assistansersättningen ohållbar?.....	12
Får för många assistansanvändare för många timmar?.....	25
Kan kommunernas LSS-insatser bli mer ändamålsenliga?.....	35
Vem ska bedöma träffsäkerheten?	40
Måste anhöriga ta större ansvar?	48
Ska personkretsindelningen ändras?.....	54
Ska huvudmannskapet för assistansen ändras?.....	58
Är privata assistansanordnare ett problem?	64
Hur ska fusket stoppas?.....	73
Alternativa direktiv i sammanfattning.....	78
Litteratur.....	80
Bilaga: Perspektiv på assistans.....	86
Brukarperspektiv.....	87
Johanna Andersson (Neuroförbundet)	
Susanne Berg (STIL)	
Tobias Holmberg (DHR)	
Tilda Holmgren (RBU)	
Medlemmar i JAG	
Susanne Jonsson (FUB & Funktionrätt Sverige)	
Maria Johansson (Lika Unika)	
Företagarperspektiv.....	95
Cecilia Ekholm och Mikael Särnmark (Särnmark Assistans AB, KFS)	
Maria Nyström (Team Olivia, Vårdföretagarna)	
Carina Ryder (Assistanspoolen, PARO)	
Sanna Skoglund (Kooperativet Hand i Hand, KFO)	

Förord

Våren 2016 blev jag ombedd av ett antal organisationer som företrädde assistansanordnare att sätta ner mina tankar om utvecklingen av den personliga assistansen. Resultatet blev rapporten *Personlig assistans – hotad frihetsreform?*,¹ som presenterades i en artikel i Dagens Nyheter den 31 maj 2016² och på en konferens i Stockholm samma dag med deltagande av bland annat representanter för riksdagspartierna. Rapporten kom att bidra till en intensiv debatt om assistansen som pågått sedan dess, men än viktigare för debatten har förstås direktiven till den statliga så kallade LSS-utredningen varit. De beslutades av regeringen några dagar dessförinnan, den 26 maj.³

Under det gångna året har det snart sagt varje dag funnits inlägg om assistansen i svenska medier: nyhetsinslag, debattinlägg och insändare. Frågorna har också vid flera tillfällen uppmärksammats i riksdagen. När jag nu presenterar en ny rapport är direktiven till LSS-utredningen den viktigaste utgångspunkten. Dessutom har jag beaktat den nya information som har framkommit under året, främst i rapporter från olika myndigheter.

Arbetet med rapporten har stötts av tolv brukar- och anordnarorganisationer. Det är (i bokstavsordning) DHR (Delaktighet Handlingskraft Rörelsefrihet), FUB (För barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning), Funktionsrätt Sverige, JAG (Jämlikhet Assistans Gemenskap), Arbetsgivarförbundet KFO, KFS (Kommunala Företagens Samarbetsorganisation), Lika Unika, Neuroförbundet, PARO (Privata Assistansanordnares Riksorganisation), RBU (Riksförbundet för Rörelsehindrade Barn och Ungdomar), STIL (Stiftarna av Independent Living i Sverige) och Vårdföretagarna. Jag vill rikta ett varmt tack till dem alla.

Ansvaret för texten är helt mitt eget. Organisationerna har inte haft möjlighet att läsa den i förväg. Däremot har representanter för organisationerna bidragit med några korta, egna reflektioner kring personlig assistans, från brukar- respektive anordnarperspektiv. De återfinns i bilagan, från sid 82 och framåt.

Stockholm i maj 2017

Bengt Westerberg

Socialminister 1991 – 1994 när LSS- och assistansreformen genomfördes

¹ Westerberg (2016a)

² Westerberg (2016b)

³ Regeringskansliet (2016a)

Bakgrund – fjolårets rapport och den efterföljande debatten

I rapporten *Personlig assistans – hotad frihetsreform?* gav jag en översiktlig bild av bakgrunden till lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, och assistansreformen och utvecklingen under de drygt 20 år som de har varit i kraft.

Jag konstaterade att en faktor som det är svårt att få grepp om är utvecklingen av det genomsnittliga antalet timmar för assistansanvändarna.⁴ Det har ökat från 69 timmar per vecka år 1995 till 127 timmar i dag. Några klagörande svar om timutvecklingen har inte framkommit heller under det gångna året. Jag ska i denna rapport försöka bidra med några ytterligare perspektiv, men alltså gäller vad Försäkringskassan framhöll i en rapport i början av detta år: "Det behövs mer analys ... för att kunna ge tillfredsställande svar på vilka faktorer som driver timutvecklingen inom assistansen".⁵

I min rapport efterlyste jag en samhällsekonomisk analys av assistansersättningen.⁶ Den kostar mycket för stat och kommun, omkring 30 miljarder kronor år 2015. Frågan är om det är oväntat och/eller orimligt mycket. En central utgångspunkt för direktiven till LSS-utredningen är att kostnadsutvecklingen för assistansersättningen är ohållbar och måste brytas. När kostnaderna för den ska värderas måste de vägas mot alternativkostnaderna. Jag ska i denna rapport ge ytterligare underlag för bedömningen av det allmännas kostnader inte bara för assistansersättningen utan också för LSS i dess helhet. Jag kommer också att diskutera vad som därutöver krävs för att göra en samhällsekonomisk analys.

Smygavveckling?

Jag hävdade i min rapport att regeringen bedriver ett slags smygavveckling av assistansersättningen. Det påståendet baserades på att regeringen utan föregående politisk debatt och riksdagsbeslut hade fattat eller uppmuntrat ett antal administrativa beslut som riskerade att urholka insatsen. Den hade i regleringsbrevet uppdragit åt Försäkringskassan att bryta utvecklingen av antalet timmar och motverka överutnyttjande av assistansersättningen, den hade inte räknat upp ersättningen för assistansen i takt med kostnadsutvecklingen och Försäkringskassan hade, som en följd av regeringsuppdraget, beslutat att övergå från förskotts- till efterskottsbetalning, vilket skulle leda till en stor likviditetspåfrestning för många företag.⁷ Direktiven till LSS-utredningen bekräftade regeringens intentioner att skära ned på assistansersättningen. Dock har det senaste årets debatt gjort att man inte längre kan tala om smygavveckling. Det som nu sker, sker i full öppenhet.

⁴ Westerberg (2016a), sid 40-42

⁵ Försäkringskassan (2017a)

⁶ Westerberg (2016a), sid 42-53; Enligt 51 kap. 3 § Socialförsäkringsbalken (SFB) krävs för rätt till statlig assistansersättning att man har grundläggande behov som överstiger 20 timmar per vecka.

⁷ Ibid. sid 67-68

Debatten har tvingat regeringen att backa på en punkt, från kravet i regleringsbrevet för Försäkringskassan för år 2016 att timutvecklingen ska brytas. Det finns inte med i regleringsbrevet för år 2017.⁸ När det gäller uppräknings av ersättningen för assistansen har regeringen dock snarast skärpt politiken inför år 2017 då den har räknats upp med ännu mindre än under åren 2014 - 2016. Regeringen har också gjort klart att den trots den kritik som har framförts inte har för avsikt att ändra direktiven till LSS-utredningen.⁹

Delat politiskt ansvar för indragen assistansersättning

Många enskilda har under det gångna året vittnat om assistansens betydelse för dem och deras anhöriga och om de katastrofala följderna av indragningar. Indragningarna beror framförallt på en alltmer restriktiv syn på vad som avses med grundläggande behov.¹⁰ Genom en lagändring år 1996 infördes kravet på att det ska föreligga så kallade grundläggande behov för att rätt till personlig assistans ska föreligga. Lagändringen initierades av en socialdemokratisk regering. Den beslutades av en riksdagsmajoritet bestående av förutom socialdemokraterna också centern och vänsterpartiet. Lagändringen fick till en början ingen större effekt, men från 2008 började den tillämpas mer restriktivt. Den tillämpningen har alltså pågått under såväl alliansregeringen som den nuvarande rödgröna regeringen utan att några initiativ till lagändringar har tagits. Ansvaret för att många brukare under de senaste tio åren har blivit av med sin assistansersättning delas alltså av alla partier som har varit med på resan.

Det är naturligtvis i grunden bra att en utredning om LSS och assistansersättningen har tillsatts. Jag efterlyste själv en sådan i ett anförande på en konferens i Socialstyrelsens och Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) regi våren 2014:¹¹

Nu firar vi 20 år med LSS. Om fem år är det alltså 25-årsjubileum. Kunde det inte vara lämpligt att då ta ett stort grepp om funktionshinderspolitiken och sikta in sig på nästa stora reform? Men dessförinnan måste man få fram ett mycket bättre underlag för att kunna bedöma hur det faktiskt ser ut. Statistiken behöver förbättras för att det ska vara möjligt att få svar på viktiga frågor och följa utvecklingen ... Ska det bli en sådan (reform) till 2019 är det dags att börja arbeta nu. Stora reformer tar tid att förbereda.

LSS-utredningen tillsattes först sommaren 2016 med uppdrag att vara klar i oktober 2018, så någon reform till 2019 lär det inte bli. Men det är alltså bra att den är i gång.

I direktiven slås fast att LSS-reformen, och särskilt den personliga assistansen, på ett avgörande sätt har förbättrat levnadsvillkoren för personer med omfattande funktionsnedsättningar. Den har haft stor betydelse för de berördas självbestämmande och möjligheter att leva ett självständigt liv. Regeringen anser därför att det är viktigt att värna

⁸ Regeringskansliet (2016c); Regnér (2016f)

⁹ Regeringskansliet (2017)

¹⁰ Enligt 9a § LSS är ett villkor för rätt till personlig assistans att sökanden har grundläggande behov. Enligt 51 kap. 3 § Socialförsäkringsbalken (SFB) krävs för rätt till statlig assistansersättning att dessa grundläggande behov överstiger 20 timmar per vecka.

¹¹ Westerberg (2014)

om reformen.¹² Att direktiven ändå har bidragit till att sprida oro beror bland annat på att de mycket tydligt kräver nedskärningar av assistansersättningen och i praktiken i hela funktionshinderpolitiken.¹³

Om man försöker göra en positiv tolkning av regeringens intentioner skulle det vara att den hoppas att effektivare LSS-insatser ska kunna både minska kostnaderna och höja standarden för personer med omfattande funktionsnedsättning.¹⁴ Kraven på nedskärningar är emellertid tydliga medan förhoppningarna om nya, kvalitativt bättre och billigare insatser framstår som ytterst vaga. Ingen kan ha något emot att man hela tiden söker bättre tekniska och organisatoriska lösningar för att möta behoven hos personer med omfattande funktionsnedsättningar så att de kan få goda levnadsvillkor och leva som andra, men om man kräver stora nedskärningar innan någon ens kan ana vilka dessa nya lösningar är, så göder det naturligtvis oron.

Med LSS-utredningen som utgångspunkt

Min utgångspunkt för denna rapport är regeringens direktiv till LSS-utredningen. En utrednings uppgift är att analysera problem och komma med förslag. Men den börjar inte med ett blankt papper, utan får i sina direktiv från regeringen ramarna och uppgifterna för arbetet. Det finns därför skäl att granska direktiven. Vilken verklighetsbild utgår de ifrån? Vilka förslag har utredningen i uppdrag att lägga fram? Vad finns inte med i direktiven? Att belysa de frågorna är syftet med denna rapport.

Mina beskrivningar i det följande, bland annat de ekonomiska beräkningarna, kommer i hög grad att utgå från utvecklingen fram till och med år 2015. Det kan därför finnas skäl att notera något om vad som hände under år 2016:¹⁵

- Antalet mottagare av assistansersättning minskade till 15 700 vilket är det lägsta antalet sedan 2009.¹⁶
- Antalet timmar per person har stagnerat på drygt 127 timmar i veckan.
- Statens kostnader för assistansersättningen (inklusive kommunernas bidrag för de första 20 timmarna) blev under året betydligt lägre än under år 2015 på grund av övergången från förskotts- till efterskottsbetalning. De uppgick preliminärt till cirka 26 miljarder kronor i stället för beräknade 31 miljarder kronor. De fem miljarderna som skiljer kan ses som ett slags ”engångsbeskattning” av assistansanordnarna.

Det är ännu för tidigt att säga om framförallt utvecklingen av antalet timmar är ett tillfälligt hack i kurvan eller ett trendbrott.

Jag kommer i det följande att diskutera nio olika frågor med utgångspunkt i direktiven till LSS-utredningen:

¹² Regeringskansliet (2016a), sid 2

¹³ Ibid. sid 1 (och på flera andra ställen); Eventuella reformer inom LSS ska enligt direktiven finansieras av besparingar inom assistansersättningen och därutöver ska den skäras ned av statsfinansiella skäl. Innebörden är att de totala resurserna till funktionshinderpolitiken ska minska.

¹⁴ Regnér (2016d)

¹⁵ Försäkringskassan (2017b), sid 31

¹⁶ Antal mottagare av assistansersättning per 10 000 i befolkningen har minskat från 16,9 2009 till 15,7 2015.

- Är kostnadsutvecklingen för LSS och assistansersättningen ohållbar?
- Får för många assistansanvändare för många timmar?
- Kan kommunernas LSS-insatser bli mer ändamålsenliga?
- Vem ska bedöma träffsäkerheten?
- Måste anhöriga ta större ansvar?
- Ska personkretsindelningen ändras?
- Ska huvudmannskapet för assistansen ändras?
- Är privata assistansanordnare ett problem?
- Hur ska fusket stoppas?

De flesta avsnitten inleds med en kort sammanfattning av vad som sägs i direktiven. Direktiven är indelade i en recitdel, där tidigare utredningar refereras, och en uppdragsdel, där regeringen redovisar vilka analyser utredningen ska göra och vilka förslag den förväntas komma med. I mina sammanfattningar har meningar ibland hämtats från både recit- och uppdragsdelarna. Regeringen har i recitdelen valt att referera de underlagsrapporter och de delar av dessa som den har tagit fasta på. Även det urvalet kan därför ses som ett led i regeringens ställningstagande. Min avsikt är att referaten ska ge en rättvisande bild av intentionerna i utredningsdirektiven. Min kritiska granskning och mina bedömningar kommer i de efterföljande texterna.

Varje kapitel, utom det sista om fusk, avslutas med några punkter där jag redovisar hur alternativa utredningsdirektiv, baserade på de fakta och värderingar som jag har redovisat, skulle kunna formuleras.

Är kostnadsutvecklingen för LSS och assistansersättningen ohållbar?

I direktiven till LSS-utredningen indikeras att det offentliga åtagandet inom LSS, och särskilt inom den statliga assistansersättningen, inte är långsiktigt hållbart. Kostnadsutvecklingen anses vara starkt oroande och måste brytas. Utredningen ska analysera kostnadsutvecklingen inom såväl LSS som assistansersättningen och orsakerna till den. Ett syfte med utredningen sägs vara att skapa en långsiktigt hållbar ekonomisk utveckling för hela det offentliga åtagandet på området. Eventuella förslag om resursförstärkningar till olika andra stödinsatser inom LSS ska finansieras med besparingar i assistansersättningen och därutöver ska ytterligare nedskärningar av den göras av statsfinansiella skäl.¹⁷

En viktig utgångspunkt för regeringen är att kostnadsutvecklingen för LSS, och särskilt för assistansersättningen, inte är hållbar. Det finns mot den bakgrunden skäl att närmare analysera utvecklingen. Jag ska i det följande först redovisa kostnaderna och kostnadsutvecklingen för *dels* hela åtagandet, det vill säga LSS-insatserna inklusive

¹⁷ Regeringskansliet (2016a), sid 1, 7, 15, 16, 20, 21, 24.

assistansersättningen, *dels* assistansersättningen separat. Därefter ska jag göra ett försök att beräkna tänkbara alternativkostnader för assistansersättningen, det vill säga vilka kostnader som stat och kommun skulle få om den statliga assistansersättningen drogs in. I anslutning till den beräkningen kommer jag också att diskutera vilka ytterligare aspekter som behöver beaktas i en samhällsekonomisk analys.

Kostnadsutvecklingen 1995 – 2015 för LSS inklusive assistansersättningen

Det allmännas kostnader för LSS, inklusive assistansersättningen, uppgick år 1995 till drygt 14 miljarder kronor och antalet förmånstagare till 46 000. Enligt en utvärdering av reformen som Socialstyrelsen presenterade år 1997 var kostnaderna år 1995 lägre än förväntat, vilket berodde på att det var färre personer än förutsett som hade fått insatser.¹⁸ Årskostnaden per person var i 1995 års penningvärde knappt 311 000 kronor.

Kostnaden för insatserna har ökat sedan dess. De beror på flera faktorer. En är att de så kallade *faktorkostnaderna*, främst lönerna för personliga assistenter, har ökat. Det innebär att man år 2015 för samma insatser måste betala mer i kronor räknat än man gjorde år 1995. Faktorkostnaderna har under 1995 – 2015 ökat med cirka 84 procent.¹⁹

År 2015 fick man således betala 572 000 kronor per person och år för de insatser som år 1995 kostade 311 000 kronor.

En annan faktor som har påverkat kostnadsutvecklingen är att *antalet förmånstagare* har ökat, från 46 000 år 1995 till 80 000 år 2015.²⁰

Med 80 000 förmånstagare blir den kalkylerade totalkostnaden för år 2015 närmare 46 miljarder kronor. Det innebär således att man för *samma standard per individ* som år 1995 fick betala 46 miljarder kronor år 2015.

¹⁸ Socialstyrelsen (1997), sid 39, 174

¹⁹ Den statliga assistansersättningen utgår sedan år 1997 som ett schablonbelopp per timme. Detta har i princip justerats med hänsyn till utvecklingen av främst lönekostnaderna för personliga assistenter (jag återkommer senare till utvecklingen sedan år 2014). Jag antar att utvecklingen av schablonbeloppet speglar utvecklingen av faktorkostnaderna inte bara för den statliga assistansersättningen utan för alla LSS-insatser. För att bedöma om det är ett rimligt antagande har jag jämfört schablonbeloppets utveckling med ett av SKL framtaget omsorgsindex, som visar kostnadsutvecklingen för kommunernas och landstingens omsorgsverksamhet. (En sådan jämförelse har för de senaste åren också gjorts av Försäkringskassan, 2017b, sid 51). Omsorgsindexet introducerades 2007 och en jämförelse kan därför göras för åren 2006 – 2016 (www.skl.se). Omsorgsindex ökade under den perioden med 32,4 procent, medan schablonbeloppet ökade med 31,5 procent. Mot den bakgrunden bedömer jag att det är rimligt att anta att schablonbeloppet någorlunda väl speglar kostnadsutvecklingen för alla LSS-insatser. Schablonbeloppet infördes år 1997. För de två åren dessförinnan, 1995 – 1997, antar jag att kostnaderna ökade i samma takt som genomsnittet för perioden 1997 – 2015, det vill säga med 3,1 procent per år. Faktorkostnaderna har med dessa antaganden under tjuugoårsperioden 1995 - 2015 ökat med drygt 84 procent.

²⁰ År 2015 hade 69 500 personer LSS-insatser från kommunen (Socialstyrelsen 2017, sid 29). Samtidigt hade drygt 16 000 personer assistansersättning (www.forsakringskassan.se). Ungefär en tredjedel av dem med assistansersättning hade samtidigt andra LSS-insatser och ingår i de 69 500 (Socialstyrelsen 2010, sid 32). Det totala antalet personer med LSS-insatser, inklusive assistansersättning, kan då för år 2015 uppskattas till cirka 80 000.

Men kostnaderna uppgick i själva verket till cirka 72 miljarder kronor²¹, alltså 26 miljarder kronor mer. Det indikerar att en viss standardutveckling har skett.²² Det är inte orimligt att insatserna hänger med i den allmänna standardutvecklingen. Enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning erkänner konventionsstaterna rätten för personer med funktionsnedsättning till en tillfredsställande levnadsstandard samt *till ständigt förbättrade levnadsvillkor*.²³ Även Socialstyrelsen har framhållit att stödet och stödformerna behöver kunna *ändras i takt med samhällsutvecklingen och livsvillkoren för människor i allmänhet*.²⁴ Detsamma sägs i utredningsdirektiven.²⁵

Ett sätt att mäta den allmänna standardutvecklingen är med reallöneutvecklingen. Ökade reallöner innebär att hushållen får ökad köpkraft och kan använda den till exempelvis bättre boende eller fler och dyrare fritidsaktiviteter. Ett sätt för personer med omfattande funktionsnedsättningar att få del av standardutvecklingen är en successivt förbättrad service, till exempel fler timmar med personlig assistans. Reallönerna ökade under perioden 1995 – 2015 med närmare 61 procent.²⁶

I många fall kan produkter och tjänster genom ökad produktivitet tillhandahållas till successivt allt lägre priser. Det gäller till exempel datorer, men dessvärre inte det stöd som ges enligt LSS. Därför krävs över tid att resurserna ökar i takt med faktorkostnaderna redan för att stödet ska kunna hållas intakt. Det kan tänkas att vi i en framtid får se tekniska hjälpmedel, till exempel robotar, som kan ersätta en del insatser och bidra till ökad produktivitet, men där är vi inte än.²⁷

Årskostnaden i 2015 års penningvärde med *tillägg för standardutvecklingen* blir cirka 74 miljarder kronor, alltså något över de faktiska kostnaderna.

Att kostnaderna skulle ligga på en orimligt hög nivå eller att utvecklingen skulle vara ohållbar kan man bara hävda om man anser att det är fel att insatserna för personer med omfattande funktionsnedsättningar hänger med i standardutvecklingen.

En utgångspunkt för LSS-reformen var att standarden för personer med omfattande funktionsnedsättning hade släpat efter och att de snarast borde få en relativt snabbare standardförbättring än andra. LSS-insatserna är naturligtvis inte allt i brukarnas liv, men en viktig del. Insatserna kan alltså grovt sett sägas ha hängt med i standardutvecklingen, men

²¹ Kommunernas kostnader för LSS-insatser uppgick år 2015 till cirka 47 miljarder kronor (Socialstyrelsen 2017). Med 16 100 personer med assistansersättning kan kommunernas ersättning till Försäkringskassan uppskattas till omkring 5 miljarder kronor (Carlbom 2016). Kostnaderna för assistansersättningen, inklusive kommunernas bidrag, uppskattas till 30 miljarder kronor (se till exempel Regeringskansliet 2016a, sid 7).

²² Jag tar i detta sammanhang ingen hänsyn till att förmånstagarpopulationens sammansättning kan ha förändrats över tid.

²³ FN 2006, Art. 28.1

²⁴ Socialstyrelsen (2015b), sid 8

²⁵ Regeringskansliet (2016a), sid 5

²⁶ Medlingsinstitutet (2016a), sid 89

²⁷ Westerberg (2016a), sid 58

det hade varit fullt möjligt att försvara en snabbare kostnadsutveckling än den som faktiskt har skett.^{28, 29}

Utvecklingen för LSS inklusive assistansersättningen under 1995 – 2015 kan sammanfattas så här:

1995 fick 46 000 personer insatser för 14,3 miljarder kronor, dvs.	311 000 kr/person
Faktorkostnaderna ökade 1995 – 2015 med 84 %, dvs. kostnaderna för samma insatser kostade 2015	574 000 kr/person
Levnadsstandarden ökade 1995 – 2015 med 61 %, dvs. kostnaderna för insatser som ökat i takt med standardutvecklingen kostade 2015	921 000 kr/person
2015 fick 80 000 personer insatser, dvs. kostnaderna skulle teoretiskt vara	74 miljarder kr
2015 var de faktiska kostnaderna	72 miljarder kr

Kostnadsutvecklingen för den statliga assistansersättningen

År 1995 uppgick kostnaderna för den statliga assistansersättningen till cirka 3,5 miljarder kronor. Socialstyrelsen konstaterade år 1997, som nämnts, att LSS-reformen som helhet under de första åren hade kostat mindre än förväntat, men noterade samtidigt att kostnaderna för assistansersättningen redan då hade blivit något högre än förutsett.³⁰ Kostnaderna för assistansersättningen har sedan dess ökat till cirka 30 miljarder kronor. Utvecklingen innebär samtidigt att statens andel av finansieringen av hela LSS-reformen har ökat från cirka 25 procent år 1995 till cirka 35 procent år 2015.

Om man tar hänsyn till ökade faktorkostnader och att antalet personer med assistansersättning har ökat från 7 300 år 1995 till 16 100 år 2015³¹ så kan kostnaderna på

²⁸ Andra insatser, såsom sjuk- och aktivitetsersättningen, som är den huvudsakliga inkomstkällan för personer med LSS-insatser, har ökat långsammare än reallönerna så sammantaget torde de berörda standard ändå snarast ha släpat efter (se till exempel FUB 2016).

²⁹ Ett annat sätt att studera utvecklingen över tid är att se hur LSS-kostnadernas andel av bruttonationalprodukten (BNP) har utvecklats (i Regné 2016c görs en sådan ansats). Här ska en *grov* uppskattning göras av kostnaderna för LSS, inklusive assistansersättningen, som andel av BNP och dess relation till LSS personkrets som andel av befolkningen. För såväl BNP som kostnaderna för LSS har beräkningen skett i 2010 års prisnivå. BNP uppgick år 1995 till 2 400 miljarder kronor och år 2015 till 3 900 miljarder kronor (www.ekonomifakta.se). Kostnaderna för LSS, inklusive assistansersättningen, uppgick år 1995 till 23 miljarder kronor och år 2015 till 62 miljarder kronor. Det innebär att LSS-kostnaderna som andel av BNP uppgick till ungefär 1 procent år 1995 och 1,6 procent år 2015. Hela befolkningen uppgick till 8,8 miljoner år 1995 och 9,9 miljoner år 2015. Antalet personer med insatser enligt LSS, inklusive assistansersättningen, uppgick dessa år till 46 000 respektive 80 000. Det innebär att LSS personkrets som andel av befolkningen var ungefär 0,5 procent år 1995 och 0,8 procent år 2015. Bägge åren var alltså kostnaderna som andel av BNP ungefär dubbelt så stor som personkretsens andel av befolkningen. Detta bekräftar bilden av att LSS personkrets inte har förbättrat sin relativa position.

³⁰ Socialstyrelsen (1997), sid 72 f.

³¹ www.forsakringskassan.se; I fjolårets rapport analyserade jag ökningen av antalet personer. Jag visade att de viktigaste förklaringarna till ökningen jämfört vad som förutsetts när reformen genomfördes var att antalet

cirka 3,5 miljarder kronor år 1995 beräknas motsvara cirka 14 miljarder kronor år 2015. Gapet mellan dagens 30 miljarder kronor och dessa 14 miljarder beror huvudsakligen på att antalet timmar per assistansanvändare har ökat, från 69 timmar i veckan år 1995 till 127 timmar år 2015³², eller med 84 procent. Jag ska återkomma till vad timutvecklingen kan tänkas bero på, men det kan åter ha sitt intresse att jämföra den med den allmänna standardutvecklingen i samhället.

Standarden har alltså under analysperioden ökat med 61 procent. Om man tar hänsyn till den faktorn skulle kostnaderna år 2015 uppgå till cirka 23 miljarder kronor. Den allmänna standardutvecklingen räcker alltså i detta perspektiv inte som förklaring till timutvecklingen. Det finns några tänkbara förklaringar. En är att standardutvecklingen för just assistansanvändare har varit snabbare än den allmänna standardutvecklingen i samhället, en annan att assistanspopulationen har förändrats över tid så att den i dag innehåller personer med större behov än tidigare. (Jag ska återkomma till den frågan i samband med en analys av timutvecklingen.)

Utvecklingen för assistansersättningen under 1995 – 2015 kan sammanfattas så här:

1995 fick 7 300 personer assistansersättning för 3,5 miljarder kr, dvs.	479 000 kr/person
Faktorkostnaderna ökade 1995 – 2015 med 84 %, dvs. kostnaderna för samma antal timmar kostade 2015	881 000 kr/person
Levnadsstandarderna ökade 1995 – 2015 med 61 %, dvs. kostnaderna för timmar som ökat i takt med standardutvecklingen kostade 2015	1 419 000 kr/person
2015 fick 16 100 personer assistansersättning, dvs. kostnaderna skulle teoretiskt vara	23 miljarder kronor
2015 var de faktiska kostnaderna	30 miljarder kronor

Jag har här analyserat utvecklingen under 20 år. Den ansvariga ministern Åsa Regnér anlägger ofta ett kortare perspektiv. Hon framhåller att kostnaderna för den statliga assistansersättningen har fördubblats under perioden 2005 – 2015, från 14 till 30 miljarder kronor, medan antalet assistansanvändare inte har ökat lika mycket.³³

De är riktigt att de *löpande* kostnaderna under tioårsperioden har ökat från 14 till 30 miljarder kronor. Men, som Försäkringskassan har framhållit, den faktiska kostnadsutvecklingen överdrivs markant om man inte tar hänsyn till förändrade faktorkostnader.³⁴ Om man gör det så motsvaras 14 miljarder kronor år 2005 av knappt 19 miljarder kronor år 2015. Det innebär att kostnaderna i *fasta priser (real)* inte har fördubblats utan ökat med 60 procent.

barn överstiger vad som fanns med i de ursprungliga bedömningarna och att personer som fyller 65 år sedan 2001 får behålla sin personliga assistans (Westerberg 2016a, sid 39 ff.).

³² www.forsakringskassan.se

³³ Se till exempel Regnér (2016a), (2016e), (2016f), Regeringskansliet (2016a), sid 7

³⁴ Försäkringskassan (2017b), sid 51

Antalet brukare har under tioårsperioden ökat från 13 400 år 2005 till 16 100 år 2015, eller med 20 procent. Det förklarar drygt en tredjedel av den reala kostnadsökningen. Resten beror på det Åsa Regnér har kallat den "oförklarligt stora ökningen" av antalet timmar per brukare.³⁵ Jag ska återkomma till timutvecklingen, men vill redan här göra en notering.

När Åsa Regnér beskriver timutvecklingen kan man få intrycket att det är något nytt som har inträffat under dessa tio år, men timmarna per assistansberättigad har i själva verket ökat ända sedan reformen infördes. Ökningstakten har snarast bromsats upp. Under den första tioårsperioden, 1995 – 2005, ökade timmarna per brukare med 48 procent, under den senaste, 2005 – 2015, med 26 procent. I absoluta tal ökade timmarna under den första tioårsperioden med närmare 33 timmar i veckan, under den senaste med 26 timmar.³⁶

Det finns alltså knappast grund för att nu ringa i alarmklockan och hävda att något särskilt oförklarligt har skett under de senaste tio åren.

Utvecklingen för assistansersättningen under 2005 – 2015 kan sammanfattas så här:

2005 fick 13 400 personer assistansersättning för 14,3 miljarder kr, dvs.	1 070 000 kr/person
Faktorkostnaderna ökade 2005 – 2015 med 34 %, dvs. kostnaderna för samma antal timmar kostade 2015	1 434 000 kr/person
Levnadsstandarden ökade 2005 – 2015 med 27 %, dvs. kostnaderna för fler timmar i takt med standardutvecklingen kostade 2015	1 821 000 kr/person
2015 fick 16 100 personer assistansersättning, dvs. kostnaderna skulle teoretiskt vara	29,3 miljarder kronor
2015 var de faktiska kostnaderna	30 miljarder kronor

Eftersom ökningen av kostnaderna efter hänsyn till standardutvecklingen skett i stort sett i takt med den faktiska kostnads- och standardutvecklingen under de senaste tio åren innebär det att det är under de första tio åren som vi måste finnas andra förklaringar till utvecklingen.

År 2009 var antalet personer med assistansersättning 15 748. År 2014 nådde det en topp med 16 158 personer. År 2016 var antalet tillbaka på år 2009 års nivå. Sedan år 2009 har antalet personer med assistansersättning således varit tämligen konstant och den *nominella* kostnadsökningen kan därmed förklaras *dels* av ökade faktorkostnader, *dels* av ett ökat antal timmar per assistansanvändare. Den nominella kostnadsökningen mellan åren 2009 och 2016 förklaras till ungefär lika delar av dessa bägge faktorer.

Åsa Regnér har som en illustration till vad hon menar är en ohållbar kostnadsutveckling pekat på att "enligt de aktuella prognoserna kommer staten om några år att lägga ytterligare

³⁵ Regnér (2016a)

³⁶ www.forsakringskassan.se

3 miljarder kronor varje år jämfört med 2015” på assistansersättningen.³⁷ Ja, även med oförändrat antal assistansberättigade och oförändrat antal timmar per person så kommer kostnaderna på grund av de ökade faktorkostnaderna att öka med närmare en miljard kronor per år, alltså med 3 miljarder kronor inom 3 - 4 år.³⁸ Det är en helt normal kostnadsutveckling och knappast uttryck för bristande hållbarhet.

Assistansersättningens alternativkostnader

Den statliga assistansersättningen uppgick år 2015 alltså till 30 miljarder kronor. Det är tveklöst mycket pengar. För att bedöma rimligheten kan det vara lämpligt att försöka beräkna alternativkostnaderna, det vill säga vilka kostnader det skulle innebära för stat och kommun om assistansersättningen skulle avvecklas.³⁹ De alternativkostnader som skulle bli aktuella är i första hand kostnader för de LSS-insatser, som skulle ersätta assistansersättningen, men därtill kommer kostnader för anhörigas minskade förvärvsarbete och eventuellt ökad arbetslöshet.

När kostnaderna för alternativa insatser ska bedömas kan en utgångspunkt vara att de ska ge *en lika hög standard* som assistansersättningen. Min bedömning är emellertid att det med de alternativa insatser som i dag står till buds blir betydligt dyrare än assistans. Om man till exempel ersätter ett antal timmars assistansersättning med lika många timmars hemtjänst så blir kostnaden betydligt högre.⁴⁰ Det är också slutsatsen som ekonomen Hans Knutsson drar i sin rapport *Den personliga assistansens alternativkostnader*.⁴¹

Jag har därför i stället valt att utgå ifrån de insatser som i praktiken har getts när assistansersättningen har dragits in eller, för personer över 65 år, från vad som gällde innan de år 2001 fick rätt att behålla sin assistansersättning. Det innebär i regel *en klart lägre standard*.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har visat att av dem, som har blivit av med sin assistansersättning, har drygt tre fjärdedelar året efter beviljats någon insats enligt LSS eller socialtjänstlagen (SoL).⁴² Man kan således anta att nästan var fjärde person har hänvisats till stöd från anhöriga. Jag utgår emellertid här från att *alternativet till assistansersättning för samtliga är någon annan insats enligt LSS, SoL eller socialförsäkringen*.

I början av februari 2017 anordnade riksdagens socialutskott en öppen utfrågning om personlig assistans. Jag deltog som en av de föredragande. I anslutning till min föredragning redovisade jag beräkningar som byggde på vissa antaganden om fördelningen av alternativa

³⁷ Regnér (2016f)

³⁸ Faktorkostnaderna har hittills ökat med 3,1 procent per år. 3,1 procent på 30 miljarder kronor är 930 miljoner kronor.

³⁹ Det ska understrykas att ingen har föreslagit att assistansersättningen ska försvinna helt, men resonemanget blir detsamma om en viss proportion av den avvecklas.

⁴⁰ Nyblom & Pettersson (2008)

⁴¹ Knutsson (2017)

⁴² ISF (2014), sid 85 ff.; Socialstyrelsen har i en annan uppföljning följt personer som fick sin assistansersättning indragen år 2007. I den var andelen *utan* insatser året efter indragningen cirka 17 procent. Fem och åtta år efter indragningen uppgick andelen till cirka 20 procent (Socialstyrelsen 2017, sid 17 ff.).

insatser.⁴³ Här har jag gjort delvis andra antaganden, men resultatet blir ungefär detsamma.⁴⁴

Jag antar nu följande fördelning av de alternativa insatserna:

- 6 500 vuxna och barn beviljas kommunal personlig assistans
- 2 800 vuxna personer får hemtjänst enligt SoL
- 2 800 vuxna personer flyttar till gruppboenden
- 2 700 personer över 65 år får insatser i samma omfattning som gavs innan rätten infördes att få behålla assistansersättningen efter 65 år
- 200 barn flyttas till bostad med särskild service för barn och unga
- 3 000 föräldrar får vårdbidrag

I det följande motiveras dessa antaganden närmare.

Kommunal personlig assistans

Erfarenheten hittills är att när den statliga assistansersättningen har dragits in så har cirka hälften av brukarna fått personlig assistans beviljad av kommunen men med i genomsnitt cirka 25 procent färre timmar.⁴⁵ Jag antar att om assistansersättningen dras in så får hälften av brukarna under 65 år kommunalt beviljad assistans. Det rör sig då om 6 500 personer varav jag antar att 4 300 är vuxna och 2 200 barn. Jag beaktar att barn har färre timmar än vuxna.⁴⁶ Kostnaden för denna kommunalt beviljade personliga assistans kan uppskattas till cirka **9,3 miljarder kronor**.⁴⁷

Hemtjänst

15 – 20 procent av dem som har blivit av med sin assistansersättning under senare år har beviljats insatser enligt SoL, huvudsakligen hemtjänst.⁴⁸ Jag antar att 2 800 vuxna personer får hemtjänst i stället om assistansersättningen dras in. Jag antar vidare att de får i genomsnitt 30 timmars hemtjänst i veckan⁴⁹ jämfört med i genomsnitt 134 timmars assistans i dag. 30 timmars hemtjänst i veckan innebär 1 560 timmar per år. Kostnaden per utförd hemtjänststimme uppskattas till 675 kronor.⁵⁰ Kostnaderna för hemtjänsten kan beräknas till cirka **2,9 miljarder kronor**.⁵¹

⁴³ Socialutskottet (2017); Westerberg (2017)

⁴⁴ *Jämfört med den kalkyl jag redovisade till socialutskottet* har jag här framförallt antagit att fler barn får kommunalt beviljad personlig assistans och att färre föräldrar (mammor) blir vårdare på heltid, att färre barn placeras i särskilt boende och att arbetslösheten ökar något mindre.

⁴⁵ Socialstyrelsen (2015b), sid 34 f.

⁴⁶ Barn och unga kan år 2015 beräknas ha i genomsnitt cirka 120 timmars assistans i veckan och vuxna 20 – 64 år cirka 134 timmar (www.forsakringskassan.se).

⁴⁷ $(4\,300 \text{ vuxna} \times 100,5 \text{ tim/v efter reduktion med } 25\% \times 52 \text{ v} \times 284 \text{ kr/tim}) + (2\,200 \text{ barn/unga} \times 90 \times 52 \times 284) = 9,3 \text{ miljarder kronor.}$

⁴⁸ Socialstyrelsen (2015b), sid 36; Socialstyrelsen (2016), sid 18

⁴⁹ Socialstyrelsen (2008b), sid 81 (under 1993 - 1997 minskade antalet personer med 120 timmar eller mer per månad med 1 400); Socialstyrelsen (2017), sid 22

⁵⁰ SKL KPB (Kostnad per brukare) jämförelse, ovägt genomsnittet för deltagande kommuner (www.skl.se). I en annan datakälla från kommunsektorn anges genomsnittet till 795 kronor (www.kalada.se).

⁵¹ $2\,800 \text{ personer} \times 1\,560 \text{ tim/år} \times 675 \text{ kr/tim} = 2,9 \text{ miljarder kronor}$

Gruppboende

I flera statliga utredningar har gruppboende pekats ut som huvudalternativet till assistansersättning.⁵² 10 – 15 procent av dem som har förlorat sin assistansersättning har också erbjudits gruppboende.⁵³ Jag antar att 2 800 personer flyttar från egen bostad med assistans till gruppboende. Kostnaden i gruppboende uppskattas till 2 983 kronor/dygn.⁵⁴ Kostnaden för utökat gruppboende kan beräknas till cirka **3 miljarder kronor**.⁵⁵

Personer över 65 år

I den proposition där det föreslogs att personer som hade beviljats assistansersättning före 65-årsdagen skulle få behålla den efter 65 år, beräknades att de alternativa insatser som personerna dessförinnan hade fått när de fyllde 65 år kostade 73 procent av den bibehållna assistansersättningen.⁵⁶ Jag antar att det skulle bli en återgång till den servicenivån om assistansersättningen drogs in och beaktar att personer över 65 år genomsnittligt har färre assistanstimmar än andra vuxna.⁵⁷ Antalet personer över 65 år uppgår till cirka 2 700. Kostnaderna för alternativa insatser för personer över 65 år kan då beräknas till närmare **3,3 miljarder kronor**.⁵⁸

Fler barn i särskilt boende

I dag är det omkring 1 000 barn placerade på särskilt boende för barn. Det är en minskning med cirka 400 sedan år 2010.⁵⁹ Utan assistansersättning kan man anta att den gruppen åter skulle öka. Jag antar (utan att ha något egentligt underlag) att ytterligare 200 barn placeras i särskilt boende. Jag antar vidare att årskostnaden är ungefär densamma som i gruppboende, det vill säga omkring 1 miljon kronor per person. Totalkostnaden för ytterligare 200 barn på institution blir således **ett par hundra miljoner kronor**.

Vårdbidrag

Assistansersättningen ger många föräldrar, i praktiken främst mammor, möjlighet att förvärvsarbeta. Jag antar, som framgått ovan, att den även för barnfamiljer delvis kommer att ersättas av kommunalt beviljad assistans, men med färre timmar vilket antas leda till en viss genomsnittlig minskning av mammornas förvärvsarbete. Jag antar vidare att ett antal mammor tvingas bli vårdare på heltid såsom många var före assistansreformen. Jag antar att det gäller 1 000 mammor som i dag i genomsnitt förvärvsarbetar halvtid. Lönen vid heltid

⁵² Se till exempel ISF (2015), sid 80; Riksrevisionen (2004); SOU 2012:6, sid 297.

⁵³ Socialstyrelsen (2017), sid 17 ff; ISF (2014), sid 87

⁵⁴ SKL KPB jämförelse, ovägt genomsnitt för deltagande kommuner (www.skl.se). Föreningen JAG räknar med att för de brukare som har assistansersättning ligger kostnaden i LSS-boende betydligt högre, i Stockholm på 4 364 kronor per dygn, så den här beräknade kostnaden kan vara en underskattning (JAG 2016).

⁵⁵ $2\,800 \text{ personer} \times 2\,983 \text{ kr/dygn} \times 365 \text{ dygn} = 3 \text{ miljarder kronor}$

⁵⁶ Prop. 2000/2001:5, sid 15-16. Regeringen räknade med kostnader för staten för assistansersättningen år 2003 på 500 miljoner kronor. Kommunernas kostnader för de första 20 timmarna då kan uppskattas till 125 miljoner kronor. Samtidigt beräknades kommunerna spara 333 miljoner kronor genom att assistansersättningen ersatte kommunala insatser. Kostnaderna efter reformen kan alltså uppskattas till $(500 + 125 =) 625$ miljoner kronor och före reformen till $(333 + 125 =) 458$ miljoner kronor. Kostnaderna före reformen uppgick således till 73 procent av kostnaderna efter reformen.

⁵⁷ Personer över 65 år hade år 2015 i genomsnitt knappt 112 timmar i veckan (www.forsakringskassan.se)

⁵⁸ $2\,700 \text{ personer} \times 112 \text{ tim/v} \times 52 \text{ v} \times 284 \text{ kr/tim} \times 0,73 \text{ kostnadsandel alternativa insatser} = 3,3 \text{ miljarder kronor}$

⁵⁹ Socialstyrelsen (2016), sid 14

antas vara 29 900 kronor per månad.⁶⁰ Minskningen av skatteintäkterna från mammor som upphör med eller minskar sitt förvärvsarbete kan uppskattas till ett par hundra miljoner kronor.⁶¹

Jag antar att alla dessa mammor i stället får vårdbidrag från Försäkringskassan på i genomsnitt 55 000 kronor per år.⁶² Det innebär en kostnadsökning i socialförsäkringen på mellan ett och två hundra miljoner kronor. Eftersom vårdbidraget är skattepliktig inkomst blir statens nettokostnad något mindre.

Minskningen av skatteintäkter och ökningen av kostnader för vårdbidrag summerar till cirka **300 miljoner kronor**.

Ökad arbetslöshet

Assistansersättning beviljas för totalt drygt 106 miljoner timmar per år.⁶³ Om man räknar med en arbetstid hos brukare för varje assistent på knappt 1 500 timmar per år⁶⁴ motsvarar det 70 000 heltidsarbeten (och sannolikt betydligt mer än 100 000 individer). De assistentjobb som finansieras av assistansersättningen försvinner om den dras in. Samtidigt skapas nya jobb när kommunal assistans beviljas och i hemtjänsten och på boenden när de får fler klienter. Antag att antalet jobb som netto försvinner motsvarar 20 000 heltider.

En invändning mot att överhuvudtaget beakta denna post skulle kunna vara att assistenterna snart skulle få andra jobb. Många av dem som i dag har assistentjobb är emellertid unga och nya svenskar (totalt sett närmare hälften), grupper som även på en het arbetsmarknad inte har helt lätt att finna jobb. Assistentjobbet är ett bra instegsjobb av det slag som ofta efterfrågas.⁶⁵ Jag menar därför att det är realistiskt att räkna med ökad arbetslöshet och ökade arbetslöshetskostnader om assistansersättningen skulle dras in. Årskostnaden för arbetslösa kan beräknas till 150 - 300 000 kronor per person.⁶⁶ Jag antar 200 000 kronor. Ökningen av kostnaderna för arbetslöshetsåtgärder genom att assistenter förlorar sina jobb beräknas till cirka **4 miljarder kronor**.

⁶⁰ Medlingsinstitutet (2016b)

⁶¹ Jag antar att 1 000 mammor går från i genomsnitt halvtid till inget förvärvsarbete och 2 200 mammor till barn som får viss kommunal assistans från i genomsnitt halvtid till kvartstid. Mammor som tidigare arbetade halvtid kan beräknas ha betalat cirka 7 700 kr/mån i direkt skatt och arbetsgivaravgifter (www.ekonomifakta.se). Därtill kommer att en viss del av deras konsumtionsutgifter är moms.

⁶² Fullt vårdbidrag uppgår till 112 000 kronor per år (www.forsakringskassan.se)

⁶³ I den PM jag överlämnade till Socialutskottet i samband med den öppna utfrågningen 2017-02-02 utgick jag från 115 miljoner timmar. I den siffran inkluderas även kommunalt beviljad assistans. Det är därför mer korrekt att utgå från 106 miljoner timmar som alltså endast avser assistans som betalas genom assistansersättningen.

⁶⁴ Årsarbetstiden kan beräknas till 1612 timmar (www.ekonomifakta.se). 8 procent av arbetstiden för assistenter beräknas gå åt till utbildning, handledning, personalmöten med mera (KFO 2014). Det återstår således knappt 1 500 timmar hos brukare.

⁶⁵ Knutsson (2016); Knutsson (2017)

⁶⁶ Landstinget Sörmland (2013); Knutsson (2017) räknar i stället kostnaden för försörjningsstöd vilket innebär en något lägre kostnad.

Totalt

Totalt summerar dessa poster till **23 miljarder kronor**. Även om man gör andra antaganden om alternativinsatsernas fördelning torde resultatet bli ungefär detsamma.⁶⁷

I en mer fullständig offentligfinansiell kalkyl finns det fler poster än de ovannämnda som behöver beaktas, till exempel⁶⁸

- kompletterande LSS-insatser såsom ledsagarservice och korttidsvistelse
- ökad sjukfrånvaro och förtidspensionering för anhöriga
- fler sjukhusvistelser, inte minst för barn.

Detta innebär ytterligare kostnader för alternativet och därmed en minskad skillnad mellan detta och assistansersättningen.

Till det kommer att den kvarstående *bruttoskillnaden* till stor del består av lönekostnader för personliga assistenter. En del av dessa återkommer till det allmänna som skatter, vilket innebär att skillnaden *netto* blir mindre.⁶⁹

Sammanfattningsvis kan konstateras att kostnadsskillnaderna mellan å ena sidan assistansersättningen och å den andra alternativa insatser och övriga konsekvenser av en indragning av assistansersättningen, även om man accepterar en standardsänkning för brukarna, är förhållandevis små.

Jag har här behandlat stat och kommun, det offentliga, som en enhet. Om man ser till effekterna för stat respektive kommun innebär en avveckling av assistansersättningen en stor kostnadsövertäring från stat till kommuner, i storleksordningen 15 miljarder kronor.

⁶⁷ Om man till exempel antar att 1 000 färre vuxna får kommunalt beviljad personlig assistans och i stället får hemtjänst och gruppboende blir utfallet precis detsamma. Man sparar in 400 miljoner kronor på förändring av insatser, men samtidigt stiger arbetslöshetskostnaderna lika mycket.

⁶⁸ Jag gav i fjolårets rapport en rad exempel på hur kostnader av detta slag hade minskat när assistansersättningen infördes (Westerberg 2016a, sid 48); se även Socialstyrelsen (2008b), sid 50 ff.

⁶⁹ Westerberg (2016a), sid 52 f. Jag uppskattade i fjolårets rapport att nettominskningen grovt sett kunde uppskattas till hälften av bruttominskningen.

Kostnaderna för assistansersättningen och alternativen kan sammanfattas så här:

Insatser	Effekter staten (mdr kr)	Effekter kommunerna (mdr kr)
Indragen assistansersättning	+ 25,0	+ 5,0
Kommunalt beviljad assistans		- 9,3
Hemtjänst		- 2,9
Gruppboende		- 3,0
Personer över 65 år		- 3,3
Barnboende		- 0,2
Vårdbidrag och skattebortfall föräldrar	- 0,15	- 0,15
Arbetslöshet	- 4,0	
Övrigt	?	?
Skattebortfall arbetslösa assistenter	- 1,75	- 1,75
Totalt	+ 19,1	- 15,6

Samhällsekonomiskt perspektiv

Beräkningarna så här långt avser de *offentliga finanserna*, det vill säga effekterna för stat och kommun. I en *samhällsekonomisk analys* måste perspektivet vidgas. Där måste även effekterna för enskilda och hushåll beaktas. Jag har konstaterat att de alternativa insatser jag har utgått ifrån ger en lägre standard för brukarna än vad assistansersättningen gör. Utfallet i en samhällsekonomisk kalkyl kommer till stor del att avgöras av hur denna standardskillnad värderas. Om man utgår ifrån att en högre standard för assistansanvändarna innebär något högre kostnader måste också den standardförsämring beaktas, som det innebär för dem som ytterst ska betala, det vill säga övriga skattebetalare.

Det är svårt, för att inte säga omöjligt, att värdera assistansanvändarnas standard eller nytta i monetära termer. I samhällsekonomiska kalkyler beräknar man ofta nyttan genom att ta hänsyn till den betalningsvilja som finns hos konsumenterna. Om den överstiger vad de faktiskt betalar för en vara eller tjänst uppstår ett "konsumentöverskott", som tillsammans med betalningen kan ses som ett mått på nyttan. Det är i detta sammanhang en ganska meningslös kalkyl eftersom det handlar om individer med en mycket låg betalningsvilja. Det beror på att de i regel har låga inkomster, huvudsakligen i form av sjuk- eller aktivitetsersättning. Den enda "betalningsvilja" som kan beaktas i sammanhanget är den som manifesteras i politiska beslut.

Ett alternativ som används särskilt i samhällsekonomiska analyser av hälso- och sjukvårdsinsatser är att beakta vad som kallas kvalitetsjusterade levnadsår, QALY (Quality Adjusted Life Years). QALY innebär att man kombinerar två dimensioner av hälsa:

hälsostatus och livslängd. Detta översätts till ett "livskvalitetsindex". Även här finns mätsvårigheter.⁷⁰

Det som kan undersökas är hur assistansanvändarna och deras anhöriga i kvalitativa termer värderar assistansen. I fjolårets rapport refererade jag ett antal studier som alla visar att insatsen värderas mycket högt av användarna. En stor andel, i någon undersökning nästan alla, anser att insatsen är den som har störst betydelse för deras livskvalitet. I en studie jämfördes personlig assistans med hemtjänst. Brukare med personlig assistans visar i den en signifikant större nöjdhet och livstillfredsställelse än dem med hemtjänst. I en annan påvisades den betydelse assistans har för föräldrar med funktionsnedsättning och för deras makar och barn. För anhöriga, inte minst föräldrar till barn med funktionsnedsättning, har den inneburit ökade möjligheter till förvärvsarbete, ökad livskvalitet och mer tid och uppmärksamhet för syskon. I en undersökning av barnfamiljer uppgav 90 procent av föräldrarna att familjens situation skulle försämrast drastiskt om den personliga assistansen togs bort.⁷¹

Det är uppenbart att brukare och anhöriga värderar den personliga assistansen mycket högt och högre än andra tänkbara insatser. Om vi antar att den tidigare redovisade offentligfinansiella kalkylen är någorlunda korrekt och lägger till kostnaderna för kompletterande insatser, ökade sjukskrivningar, fler förtidspensioneringar med mera, så kan merkostnaden för assistansersättningen brutto beräknas till i storleksordningen 6 - 7 miljarder kronor och netto till kanske hälften. Det innebär att andra skattebetalare måste avstå i genomsnitt 500 kronor per år.⁷² Den fråga som till sist måste ställas är alltså om välfärdsvinsten för brukarna assistansersättningen överstiger den välfärdsförlust det innebär för andra skattebetalare att avstå i genomsnitt 500 kronor per år.

Det är oklart om LSS-utredningen har i uppdrag att göra en samhällsekonomisk analys eller inte. I direktiven till Delegationen mot överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen sägs det uttryckligen att delegationen ska göra fördjupade beräkningar av och redovisa *de samhällsekonomiska effekterna och konsekvenserna av Delegationens bedömningar och förslag*.⁷³ I ett interpellationssvar i riksdagen uppgav Åsa Regnér att uppdraget till LSS-utredningen omfattar att göra samhällsekonomiska konsekvensanalyser av de förslag som lämnas.⁷⁴ Något explicit sådant uppdrag ges emellertid inte i utredningsdirektiven. Det närmaste de kommer är kravet på att utredaren ska redovisa konsekvenser av förslagen för brukare och anhöriga.⁷⁵ Jag utgår ifrån att det i enlighet med vad Åsa Regnér uppgav i sitt interpellationssvar innebär att den ska göra en samhällsekonomisk analys.

⁷⁰ Behrenz & Delander (2011), sid 37 ff.

⁷¹ Westerberg (2016a), sid 44 - 48

⁷² Antag att en bruttomerkostnad på 7 miljarder kronor motsvarar en nettomerkostnad på 3,5 miljarder kronor. Med 7 miljoner skattebetalare motsvarar det i genomsnitt 500 kronor per skattebetalare.

⁷³ Regeringskansliet (2016b), sid 9

⁷⁴ Regeringskansliet (2017)

⁷⁵ Regeringskansliet (2016a), sid 24

Alternativa direktiv

- Kostnaderna för LSS och assistansersättningen har sedan reformen genomfördes utvecklats ungefär i takt med den allmänna standardutvecklingen. Den utvecklingstakten bör vara ambitionen också framöver. Utredningens reformförslag bör i huvudsak utgå från den ramen.
- Utredningen ska göra en samhällsekonomisk analys av insatserna enligt LSS och assistansersättningen där även standard och kostnader för brukare och anhöriga beaktas.

Får för många assistansanvändare för många timmar?

I direktiven sägs att utredningen ska lämna förslag på hur assistansersättningen kan begränsas när det gäller antal användare och/eller antal timmar.⁷⁶

Det är uppenbart att regeringen vill skära ner kraftigt på assistansersättningen. Det talas om att begränsa antal användare och/eller antal timmar vilket indikerar att den anser att det är för många som får assistansersättning och att de får för många timmar. Åsa Regnér har i ett stort antal debattinlägg särskilt kritiserat timutvecklingen.⁷⁷ Försäkringskassan har i sina regleringsbrev under senare år fått i uppdrag att "motverka överutnyttjande" av assistansersättningen.⁷⁸ Det kan ses som något självklart. Överutnyttjande är aldrig önskvärt. En sådan risk finns i alla försäkringssystem, men något liknande uppdrag ges inte i regleringsbrevet när det gäller exempelvis sjukförsäkringen. Det måste tolkas så att regeringen ser överutnyttjande i assistansersättningen inte bara som en potentiell risk utan som något som faktiskt förekommer i större omfattning än i andra försäkringssystem.

Regeringen ser två förklaringar till den stora efterfrågan på assistansersättning: dels att kommunernas LSS-insatser har för låg kvalitet och för dålig träffsäkerhet, dels att assistansföretagen överdriver behoven och att Försäkringskassan går dem till mötes.

Efterfrågar för många individer assistansersättning?

I direktiven hävdas att kommunernas insatser i LSS i vissa delar inte längre är ändamålsenligt utformade. De utgör inte något bra komplement eller alternativ till assistansersättning. Brukare har därför ett incitament att välja assistansersättning framför andra insatser. Assistansersättningen anses samtidigt innebära att kommunerna inte har något incitament att utveckla andra insatser, som skulle kunna utgöra alternativ till personlig assistans, till exempel individanpassade gruppboheter.⁷⁹

⁷⁶ Regeringskansliet (2016a), sid 22

⁷⁷ Till exempel Regnér (2016f)

⁷⁸ Se till exempel Regnér (2016a); Regeringskansliet (2016c), sid 3

⁷⁹ Regeringskansliet (2016a), sid 1, 8, 9, 16, 19

Regeringens tanke är alltså att om bara kommunernas övriga LSS-insatser vore av högre kvalitet och mer "träffsäkra" så skulle färre efterfråga assistansersättning. Även om den högre kvaliteten skulle innebära högre kostnader för de kommunala insatserna så förutsätts de vara billigare än personlig assistans.

Vilka andra insatser kan det handla om? Det kan knappast vara fråga om kommunalt beviljad personlig assistans. Den är vad gäller "träffsäkerheten" jämförbar med den assistans som finansieras med statlig assistansersättning. Det är bara finansieringen som skiljer dessa insatser åt. Alltså måste det handla om

- övriga insatser enligt LSS, främst boende, ledsagarservice och kontaktperson
- insatser som beviljas enligt SoL, främst hemtjänst och boendestöd
- nya, ännu oprövade insatser, till exempel nya hjälpmedel.

När jag i en artikel i Dagens Nyheter i juni 2016⁸⁰ nämnde att de alternativ som i första hand skulle komma i fråga var institutionsboende och hemtjänst replikerade Åsa Regnér:⁸¹

Att som Westerberg 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.

Det kan tänkas att Åsa Regnér, när hon avfärdar institutionsboende, i första hand tänker på stora institutioner av det slag som helt försvann före sekelskiftet. Om hon också menar LSS-boenden, som av många uppfattas som små institutioner, är det mer uppseendeväckande. Och det är också märkligt att hon avfärdar hemtjänst som en alternativ insats. I direktiven till LSS-utredningen refererar regeringen till ett förslag från Socialstyrelsen om boendeservice som en tänkbar ny LSS-insats.⁸²

Jag nämnde i min artikel också ett tredje alternativ, nämligen att lägga en ökad börda på anhöriga. Det kommenterade hon inte, vilket möjligen kan ses som en indikation på hur tankarna går i regeringen. Men det hon uttryckligen säger är att det är andra "alternativ och komplement till assistans", alltså det tredje alternativet ovan, som avses. Vilka dessa nya insatser kan vara har hon dock, trots upprepade frågor, varit mycket förtegen med. Tills vidare får vi därför, trots hennes invändningar, utgå ifrån att det främst handlar om de insatser vi känner till. Det är också de som hittills har erbjudits personer som har blivit av med sin assistansersättning.

Regeringen antyder i direktiven att kommunerna avsiktligt håller tillbaka kvaliteten på de kommunala insatserna för att stimulera brukare att söka assistansersättning och på det sättet övervältra kostnader på staten.

⁸⁰ Westerberg (2016b)

⁸¹ Regnér (2016b)

⁸² Socialstyrelsen (2015b), sid 41; Regeringskansliet (2016a), sid 4, 6

Om det finns ett sådant samband borde vi kunna se att i kommuner där statens kostnader för assistansersättning är höga så är de kommunala kostnaderna för LSS-insatser låga och vice versa. Den statliga LSS-kommittén prövade för några år sedan denna hypotes. Den tittade på kostnaderna för assistansersättning respektive LSS-insatser på kommunnivå år 2006. Den fann ett mycket svagt samband (nästan försumbart) mellan kostnader för LSS och assistansersättning, men sambandet gick i motsatt riktning mot vad det skulle göra om hypotesen vore riktig. Det var alltså snarare så att kommuner med höga kostnader för assistansersättning också hade höga kostnader för LSS.⁸³ Det hindrar naturligtvis inte att det bland alla Sveriges kommuner kan finnas sådana som uppvisar ett annat mönster. Men det indikerar att det i det stora hela är behoven som styr insatserna snarare än försök från kommunerna att övervältra kostnader på staten.

Om det vore en kommunal strategi att övervältra kostnaderna på staten får den dessutom sägas vara ganska misslyckad. Av alla de insatser som görs inom ramen för LSS, inklusive assistansersättningen, står kommunerna för 88 procent.⁸⁴ Även om statens andel av de totala kostnaderna för LSS inklusive assistansersättningen har ökat, så är det fortfarande kommunerna som bär nästan två tredjedelar av dessa.⁸⁵

Regeringen antyder också att en låg standard på de kommunala insatserna skulle ge brukare ett incitament att söka assistansersättning. Även om så skulle vara kan uttalandet ge en något skev bild av brukarnas handlingsfrihet när det gäller att välja mellan personlig assistans och andra insatser. För att brukaren ska ha rätt till just personlig assistans räcker det inte att hen tillhör LSS personkrets utan hen måste dessutom ha vad som i lagen kallas grundläggande behov.⁸⁶ För att få statlig assistansersättning gäller därutöver att de grundläggande behoven måste överstiga 20 timmar i veckan.⁸⁷ Det innebär att en brukare som är missnöjd med sin gruppbostad eller ledsagarservice eller som inte anvisas gruppbostad inte utan vidare i stället kan välja personlig assistans eller assistansersättning.

ISF skriver i en av de rapporter som regeringen stödjer sig på att kommuner kan ha ekonomiska incitament att begränsa eller tränga undan sådana insatser som i vissa situationer skulle ge en större självständighet och delaktighet än personlig assistans, till exempel alternativa boendeformer.⁸⁸ Den relevanta frågan är om personer som har omfattande grundläggande behov, och för vilka assistansersättning är ett alternativ, i någon större utsträckning skulle föredra gruppboende framför eget boende med assistans.

Försäkringskassan redovisade år 2011 en undersökning bland dem som då fick assistansersättning. Respondenterna fick bland annat svara på frågor om hur de då bodde och hur de helst skulle vilja bo. Av dem som bodde i LSS-boende ville nästan tre fjärdedelar

⁸³ SOU 2008:77, sid 188-189; undersökningen avsåg visserligen situationen år 2006 men antalet assistansberättigade uppgick då till drygt 14 000 och har sedan dess endast ökat med cirka 1 600 personer (www.forsakringskassan.se).b

⁸⁴ Axelsson & Begler (2017)

⁸⁵ Kommunernas kostnader, inklusive de första 20 timmarna i assistansersättningen, uppgår till cirka 47 miljarder kronor. Statens kostnader för assistansersättningen, det vill säga för alla timmar utöver de 20 första, uppgår till cirka 25 miljarder kronor.

⁸⁶ LSS 9a §

⁸⁷ SFB 51 kap 3 §

⁸⁸ ISF (2015), sid 80

helst bo på annat sätt. De flesta föredrog eget boende. Endast 0,3 procent hade sökt plats i gruppboende men fått avslag därför att det inte fanns någon ledig plats.⁸⁹

En tydlig indikation på att de som förlorar sin assistansersättning är mindre nöjda med de alternativ som erbjuds är att inte mindre än 60 procent av besluten om dessa överklagas, vilket är dubbelt så många som vid andra beslut om LSS-insatser.⁹⁰

Skulle den bild jag här har gett väsentligt förändras om alternativen tillhandahölls med högre kvalitet? Det kan naturligtvis antas att missnöjet skulle kunna bli något mindre. Men det finns i sammanhanget skäl att erinra om motivet när brukare på 1980-talet efterfrågade personlig assistans som insats. De insatser som traditionellt tillhandahålls av kommunen är knutna till boendet, en verksamhet eller en viss situation eller aktivitet. Det är kommunen som bestämmer exakt till vad stöd ska ges, när det ska ges och av vem. Det innebär att brukarens inflytande blir mycket begränsat. Det brukarna önskade var ett stöd som i stället knöts till individen. Det skulle öka flexibiliteten och deras självbestämmande.⁹¹ Det önskemålet är i regel svårt att tillgodose med andra stödinsatser. Den skillnaden elimineras inte av till exempel högre personaltäthet i gruppboende eller något tätare besök från hemtjänsten.

Min gissning är att det är denna avgörande kvalitativa skillnad mellan personlig assistans och andra insatser som gör att många söker assistansersättning från Försäkringskassan eller personlig assistans från kommunen. Om så är fallet finns det starka skäl ifrågasätta om kvaliteten i de kommunala insatserna annat än marginellt påverkar efterfrågan på assistansersättning.

Får assistansberättigade för många timmar?

Enligt utredningsdirektiven ger lagarna inte tydliga svar på vilka behov som ska tillgodoses genom assistansen. Försäkringskassan har därför svårt att värdera om all tid som begärs i ett enskilt fall motsvarar sådana behov som ska tillgodoses. Det sägs bidra till att det genomsnittliga antalet timmar per mottagare kontinuerligt ökar. Det hävdas också att schablonersättningen innehåller drivkrafter för ett ökat antal beviljade timmar. Den anses ge starka ekonomiska incitament för privata företag att försöka öka antalet beviljade timmar eftersom varje timme sägs ge en högre vinst. Det finns därför en risk för att företagen överdriver behoven. De erbjuder också personer som söker assistans omfattande hjälp med ansökan, dialog med Försäkringskassan, eventuell överklagan av beslut etcetera. En ny faktor sägs vara att Försäkringskassans handläggare och beslutsfattare direkt har kommit att interagera med dessa anordnare i tillämpningen av lagen.⁹²

Regeringens är övertygad om att timutvecklingen i assistansersättningen till mycket stor del beror på *överutnyttjande*. Riskerna för det lyfts fram i direktiven liksom i regleringsbrevet till Försäkringskassan.⁹³ Regeringen får visst eldunderstöd för sin syn i en artikel av

⁸⁹ Försäkringskassan (2011), sid 18 och 38-39

⁹⁰ Socialstyrelsen (2015b), sid 29

⁹¹ Westerberg (2016a), sid 20-21

⁹² Regeringskansliet (2016a), sid 8, 9, 12, 14

⁹³ Ibid. sid 13; Regeringskansliet (2016c), sid 1

Försäkringskassans generaldirektör Ann-Marie Begler där hon hävdar att det förekommer ett "medvetet överutnyttjande".⁹⁴

Tesen om överutnyttjande är till stor del hämtad från Utredningen om assistansersättningens kostnader från år 2012.⁹⁵ Utredningen menade att det finns klara indikationer på att överutnyttjande förekommer. Den fann att kostnaderna för detta överutnyttjande låg i intervallet 13 – 18 procent av assistansersättningens kostnader för år 2010. Den helt avgörande faktorn i dess beräkning var antagandet att antalet timmar var "rätt" år 2004 och att den ökning som hade skett därefter var ett uttryck för överutnyttjande. Utredningen redovisade inget underlag för sitt antagande utan utgick endast från att den inte ansåg sig ha funnit några objektiva skäl som skulle kunna förklara ökningen därefter.⁹⁶ Den redovisade dock inte heller några objektiva skäl för att nivån skulle ha varit rätt just det året.

Att överutnyttjande skulle vara en förklaring till timutvecklingen måste tills vidare betraktas som en av flera tänkbara hypoteser. Det hindrar inte att regeringen, och Ann-Marie Begler, har en teori om hur det antagna överutnyttjandet uppstår.

Som framgår av direktiven till LSS-utredningen menar regeringen att det finns en risk för att assistansföretag för att uppnå ökad lönsamhet uppmuntrar sina klienter att överdriva behoven. Och Begler instämmer: "Antalet personer med assistans har legat på en konstant nivå sedan flera år tillbaka. Det innebär att bolag som verkar på marknaden bara kan växa genom att öka sina andelar genom att locka kunder, eller genom att deras egna kunder blir berättigade till fler timmar."⁹⁷ Om Begler anser att bolagen är så skickliga på att argumentera för att deras kunder ska få fler timmar måste man fråga sig varför de inte klarar av att argumentera för att fler ska få assistansersättning. Möjligen skulle en förklaring kunna vara att när det gäller att bedöma grundläggande behov sker det med hjälp av klocka och inte med argument.

Den risk för överdrifter som regeringen pekar på kan naturligtvis inte uteslutas. Men, som Begler också framhåller i artikeln, "alla som fått assistansersättning har fått den genom beslut hos Försäkringskassan". Det är alltså inte företagen som beviljar timmar utan Försäkringskassan. Den avgörande förutsättningen för regeringens teori är därför vad som sägs om att Försäkringskassans handläggare och beslutsfattare direkt interagerar med företagen i tillämpningen av lagen. Hur Försäkringskassans generaldirektör ser på det ledet i teorin är något oklart. Hon har framhållit att "de allra flesta som arbetar hos Försäkringskassan har en hög etik och moral och ett mycket stort engagemang i verksamheten och för brukarna".⁹⁸

Om regeringens teori är riktig borde det finnas en tendens att assistansanvändare som anlitar privata anordnare har fler timmar än dem som anlitar kommuner eller brukarkooperativ. Försäkringskassan har gjort ett par studier för att belysa den frågan.

⁹⁴ Begler (2016b)

⁹⁵ SOU 2012:6, sid 321 ff.

⁹⁶ Ibid. sid 323

⁹⁷ Begler (2016b)

⁹⁸ Begler (2016a)

Av den första, från år 2015, framgår att antalet timmar som beviljas är något fler för dem som anlitar kommunala än för dem som anlitar privata anordnare och högst för dem som anlitar kooperativa, men om man tar hänsyn till att assistanspopulationerna hos olika anordnare ser något olika ut med avseende på antal år med assistansersättning, personkrets, ålder och kön, så finner Försäkringskassan att de med privata anordnare i genomsnitt får 3 procent fler timmar. Det får betraktas som en ganska liten skillnad och ingen vet dessutom vad som är "rätt". De som anlitar kooperativa anordnare får flest timmar, 7 procent fler än dem som anlitar kommunala. Kooperativen är som bekant inte vinstdrivande.⁹⁹

Försäkringskassan och ISF har också gjort några studier där de har tittat på timutvecklingen över tid.

Försäkringskassan har studerat timutvecklingen för de *individer med assistansersättning både år 2002 och år 2014* och som har stannat kvar hos samma anordnare respektive bytt från kommunal till privat anordnare. De som år 2002 hade privat anordnare fick då 73 timmar och de med kommunal 79 timmar. År 2014 hade bägge kategorierna 129 timmar. De med privata anordnare har alltså kommit i kapp dem med kommunal. Eftersom de med privat anordnare hade färre timmar vid periodens början innebär det förstås att deras timantal ökade snabbare. Ökningen för dem med privata anordnare blev på detta sätt 77 procent och för dem med kommunal anordnare 63 procent.

Av studien framgår också att de brukare som *bytte från kommunal anordnare till privat* har fått en större ökning av antalet timmar än dem som behöll sin kommunala anordnare. De som år 2014 fortfarande anlidade kommunen hade fått en ökning av antalet timmar från 79 till 129 och de som hade bytt till privat anordnare en ökning från 79 till 134. Samtidigt kan noteras att skillnaden är förhållandevis liten, 55 timmars ökning jämfört med 50 timmars, eller med 70 respektive 63 procent.¹⁰⁰

ISF har tittat på hur timtilldelningen ser ut för *hela populationen med assistansersättning åren 2002 – 2013*. De med privat anordnare hade år 2002 något fler timmar, men även i detta fall sker en utjämning fram till år 2013. I detta perspektiv har alltså de med kommunal anordnare i genomsnitt en någon snabbare ökning under perioden.¹⁰¹

Det andra ledet i regeringens teori, det vill säga att Försäkringskassans tjänstemän skulle spela med i ont spel och släppt bevilja timmar som inte behövs, bär knappast sannolikhetens prägel. Ann-Marie Begler framhåller att "många (assistansanvändare) räknar med att få det de begär ... men Försäkringskassan ska göra en försäkringsprövning enligt det regelverk och den rättstolkning som gäller och ibland resulterar prövningen i en annan bedömning än den enskilde själv gör eller hoppas på". Hon framhåller att "handläggarna inte godtar allt det den sökande yrkar".¹⁰² Försäkringskassans tjänstemän har under de senaste tio åren i samband

⁹⁹ Försäkringskassan (2015), sid 81; det genomsnittliga antalet timmar när hänsyn tas till andra skillnader är 128 timmar med privat anordnare, 124 timmar med kommunal och 133 timmar med kooperativ.

¹⁰⁰ Försäkringskassan (2015), sid 82

¹⁰¹ ISF (2015), sid 33

¹⁰² Begler (2016b); se också Försäkringskassan (2015), sid 73

med omprövningar dragit in assistansersättningen för halvt annat tusen personer och säger i dag nej till fyra femtedelar av alla nya ansökningar.¹⁰³ Inte heller det tyder på att de slapp tillgodoser några önskemål.

Ann-Marie Beglers inledningsvis nämnda påstående om ett ”medvetet överutnyttjande” är ytterst oklart. Eftersom alla timmar beslutas av Försäkringskassan är det bara den som ”medvetet” kan besluta om överutnyttjande. Det är svårt att tro att hon på fullt allvar menar att den gör det.

Det kan naturligtvis aldrig uteslutas att enskilda, eller assistansanordnare för deras räkning, överdriver behoven. Men det är som sagt inte de som beslutar om timmarna utan Försäkringskassan. Att avgöra vilket timantal som är rimligt är inte enkelt och kommer aldrig att bli det. Men för att besluten ska bli så bra som möjligt krävs framförallt god kompetens hos Försäkringskassans handläggare. Jag har ingen anledning att betvivla att de i regel har den kompetensen, men om regeringen ifrågasätter det bör den satsa på kompetensutveckling hos kassans personal snarare än att försöka säkerställa att de som söker assistansersättning – eller något annat stöd – aldrig kommer att överdriva sina behov. Det lär inte vara möjligt.

Det finns dock i sammanhanget skäl att erinra om vad tidigare statsrådet Bengt Lindqvist år 1999 skrev i sin uppmärksammade offentliga utredning om bemötande av personer med funktionsnedsättning:¹⁰⁴

De flesta människor ber inte om mer hjälp än de behöver. Nästan ingen tycker om att begära hjälp från samhället, och ser inte heller någon glädje i att ha fler hjälpmedel, mer assistans eller hemtjänst än de behöver. Den hjälp man ber om anser man sig verkligen behöva. Det handlar inte om att få ett bekvämare och behagligare liv än andra, utan om att få stöd, service, hjälpmedel, anpassning och annat som kan bidra till att göra livet bättre, mer likt det som människor utan funktionshinder kan leva. Därför berättar så många om hur förödmjukande det känns att få nej. Det upplevt dåliga bemötandet ligger i att människor känner sig misstrodda och misstänkta att vilja skaffa sig favörer.

En utgångspunkt för regeringen tycks vara att assistansanvändare vill ha så många timmar som möjligt. I själva verket är det alltså mycket som talar för att de ser assistansen som ett nödvändigt ont och helst skulle vilja klara sig utan.

Det kan starkt ifrågasättas om det förekommer något överutnyttjande i assistansersättningen. Men låt oss ändå för ett ögonblick anta *dels* att de ytterligare timmar som assistansanvändare med privata anordnare har är ett uttryck för överutnyttjande, *dels* att de ytterligare timmar som de som bytte från kommunal till privat anordnare mellan 2002 och 2014 också är det. Hur stor andel av de totala timmarna respektive ökningen av timmar mellan 2002 och 2014 kan i så fall bedömas vara överutnyttjande?

¹⁰³ Försäkringskassan (2017b), sid 46

¹⁰⁴ SOU 1999:21, sid 108

- De privata anordnarna har cirka 65 procent av marknaden, det vill säga omkring 69 miljoner timmar. "Överutnyttjandet" om kommunerna tas som norm kan då uppskattas till 3 procent därav. Det utgör 2 miljoner av totalt 106 miljoner timmar eller cirka 2 procent.
- I en av Försäkringskassans ovan redovisade studier undersöktes personer som hade assistansersättning såväl år 2002 som år 2014. Om man antar att 60 procent av dem som år 2002 hade kommunal anordnare bytte till privat fram till år 2014 så kan effekten av fler timmar på grund av bytena förklara omkring 4 procent av den totala *timökningen* mellan dessa år. Om man gör det drastiska antagandet att detta gäller generellt så skulle alltså 4 procent av timökningen mellan 2002 och 2014 betraktas som överutnyttjande. Ökningen av antalet timmar mellan dessa år var 51 miljoner varför 2 miljoner timmar även i detta räkneexempel skulle vara uttryck för överutnyttjande.

Jag vill än en gång understryka att det kan starkt ifrågasättas om det förekommer ett systematiskt överutnyttjande av assistansersättningen, men om vi således antar att det förhållandet att assistansanvändare med privata anordnare får några timmar mer än dem med kommunala är ett uttryck för överutnyttjande, så kan detta uppskattas till i storleksordningen ett par procent av alla timmar och därmed en lika stor andel av kostnaderna. Om 4 procent av timökningen sedan början av 2000-talet skulle bero på överutnyttjande så måste alltså 96 procent ha andra orsaker.

Överutnyttjande är *en* hypotes om vad som kan ha bidragit till timutvecklingen, men det måste under alla förhållanden också finnas *andra* som kan förklara hela eller större delen av utvecklingen.

En är att den speglar *ökade behov*. Om man ser till alla med omfattande funktionsnedsättningar är det osannolikt att behoven skulle ha ökat så kraftigt under en relativt kort tid, men däremot kan det tänkas att *assistanspopulationen* har förändrats på ett sätt som har lett till att behovsbilden har förändrats *och/eller* att det har skett en *anpassning till befintliga behov*, det vill säga att man tidigare hade ett underutnyttjande.

Assistanspopulationen 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, 131 timmar jämfört med 123 timmar. Till det bidrar att många i personkrets 1 beviljas timmar för det femte grundläggande behovet, som innebär behov av hjälp av någon med god kännedom om klienten. När ett sådant behov finns ger det upphov till ett stort antal timmar.¹⁰⁵ Jag bedömer att denna förändring i assistanspopulationen kan förklara ungefär 4 timmar, eller omkring 15 procent, av ökningen av det genomsnittliga timantalet sedan år 2005.

¹⁰⁵ Försäkringskassan (2016), sid 60, 23 och 25; www.forsakringskassan.se

- *Många personer med färre timmar har blivit av med sin assistansersättning.* Socialstyrelsen har redovisat att personer som har blivit av med sin assistansersättning i genomsnitt hade ungefär 75 timmar i veckan före indragningen.¹⁰⁶ Försäkringskassan har också visat att en allt mindre del av mottagarna har ett genomsnitt som är långt under medel.¹⁰⁷ Om 1 500 ytterligare personer med i genomsnitt 75 timmar i dag hade funnits med i assistanspopulationen hade det genomsnittliga antalet timmar per vecka uppgått till knappt 123 i stället för 127. (Däremot hade naturligtvis det totala antalet personer och timmar varit större.)

De strukturella förändringarna förefaller alltså kunna förklara 8 timmar, eller omkring 30 procent, av timökningen med 26 timmar per assistansberättigad sedan år 2005.

En indikation på att en anpassning till *de verkliga behoven* har skett ges i en intervjuundersökning som Försäkringskassan har gjort med handläggare hos myndigheten. Av den framgår att kunskapen successivt har ökat. Handläggarna menar att om de sökande hade yrkat lika många timmar för 10 eller 20 år sedan så hade de troligen fått det, men då visste inte de, och inte heller handläggarna, vilka möjligheter som fanns.¹⁰⁸

Såväl ändringar i populationens sammansättning som en anpassning till verkliga behov kan i sin tur vara förklaringsfaktorer till att andelen vuxna personer som beviljas *assistans all vaken tid* har ökat från 15 procent år 1994 till 67 procent år 2014¹⁰⁹ och att andelen av alla personer som har *dubbelassistans* under samma tid har ökat från någon enstaka procent till 56 procent år 2016.¹¹⁰ Dessa bägge faktorer kan sannolikt förklara så mycket som 50 procent av timökningen sedan reformen genomfördes.¹¹¹ Det ska observeras att denna förklaring inte kan adderas till den förstnämnda som handlar om förskjutningen mellan personkretsarna 1 och 3. Ökningen av personkrets 1 kan vara en förklaring till att fler har assistans dygnet runt och dubbel assistans.

Det finns ytterligare omständigheter som pekar på att det är behoven, delvis speglade i populationens sammansättning, som har styrt timutvecklingen snarare än några oförklarliga omständigheter:

- Antalet timmar har, som tidigare redovisats, *ökat oavsett anordnare*. Under alla förhållanden har mer än 95 procent av timökningen andra förklaringar än överutnyttjande.

¹⁰⁶ Socialstyrelsen (2015b), sid 36

¹⁰⁷ Försäkringskassan (2016), sid 17

¹⁰⁸ Försäkringskassan (2015), sid 77

¹⁰⁹ Ibid. sid 61-62

¹¹⁰ Socialstyrelsen (2008a), sid 39; Försäkringskassan (2017b), sid 83

¹¹¹ Antag att de som har assistans all vaken tid har 16 timmar per dygn och att de tidigare hade 10 timmar per dygn. Om 52 (67 – 12) procent av 10 000 vuxna mottagare (20-64 år) får 6 timmar mer per dygn innebär det en ökning av det genomsnittliga antalet timmar per vecka med 14. Antag vidare att de som får dubbel assistans har ökat från några få procent av alla med assistansersättning år 1994 till 56 procent år 2016 och att antalet timmar med dubbel assistans är detsamma, det vill säga 29 timmar per vecka. Ökningen av andelen med dubbel assistans bidrar då till det genomsnittliga antalet timmar per vecka med cirka 15. Antalet timmar per vecka har ökat från 69 timmar år 1994 till 127 timmar år 2016. Av ökningen på 58 timmar utgör 29 timmar 50 procent. (Grundläggande data till beräkningen finns i källorna i föregående not.)

- Antalet timmar har *ökat oavsett beslutsfattare*. Jag har tidigare redovisat timutvecklingen för den statliga assistansersättningen, som beslutas av Försäkringskassan. Ökningstakten för den var under perioden 2005 – 2015 26 procent. Antalet timmar för dem som har beviljats personlig assistans enligt LSS, som alltså beslutas av kommunen, ökade mellan åren 2007 och 2014 från 30 till 44 per vecka¹¹², vilket motsvarar 70 procents ökning under en tioårsperiod. Det är alltså en betydligt snabbare ökning än när det gäller timmar som har beviljats av Försäkringskassan.
- Antalet timmar har ökat *trots en successiv skärpning av kraven på vad som ska räknas som grundläggande behov*.

Som jag tidigare har påpekat ska bedömningen av behoven också ses i ljuset av den allmänna standardutvecklingen: det krävs fler timmar för att tillgodose vad som år 2015 kan anses vara rimliga behov än vad som krävdes för att tillgodose de behov som 20 år tidigare bedömdes vara rimliga.

Det går naturligtvis aldrig att utesluta att "felbedömningar" görs i enskilda fall, vilket kan leda till såväl över- som underutnyttjande. Försäkringskassans handläggare ser också exempel på både personer som kanske överdriver sina behov och sådana som yrkar på färre timmar än vad de skulle kunna få.¹¹³ Att yrkandena och besluten skulle vara sådana att de systematiskt leder till överutnyttjande får dock anses tämligen osannolikt.

Det bör i sammanhanget påpekas att behovsbedömningar naturligtvis aldrig kan bli en exakt vetenskap. De rymmer alltid ett element av skönsmässighet. 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, men samtidigt har två av tio beviljats fler timmar av kommunen än tidigare av Försäkringskassan.¹¹⁴

I en rapport som publicerades i början av år 2017 konstaterar Försäkringskassan, som jag tidigare har noterat, att "mer analys behövs för att kunna ge tillfredsställande svar på vilka faktorer som driver timutvecklingen inom assistansen."¹¹⁵ Det är lätt att instämma i den slutsatsen.

¹¹² Socialstyrelsen (2015b), sid 19

¹¹³ Försäkringskassan (2015), sid 77

¹¹⁴ Socialstyrelsen (2015b), sid 35

¹¹⁵ Försäkringskassan (2017a), sid 3

I avvaktan på mer analys kan den preliminära bilden av timökningen sammanfattas så här:

Tänkbara förklaringar	Timökning per person och vecka 1995 – 2015
Totalt	58
Standardutveckling	42
Behov (alla vakna timmar, dubbel assistans)	27
Fler personkrets 1, färre personkrets 3	4
Färre personer med få timmars behov	4
Eventuellt överutnyttjande	3

Förklaringarna överlappar delvis varandra så siffrorna kan inte utan vidare adderas. Att fler har assistans alla vakna timmar och dubbel assistans kan till exempel vara ett uttryck för såväl standardutveckling som förskjutningen från personkrets 3 till personkrets 1. Även om inget överutnyttjande förekommer ger övriga faktorer dock rimliga förklaringar till timutvecklingen.

Alternativa direktiv

- Personlig assistans skiljer sig kvalitativt från andra insatser i LSS och SoL genom att den ger brukarna stort självbestämmande.
- Utredningen ska föreslå hur den personliga assistansen kan utvecklas.
- Utredningen ska göra en noggrann analys av timutvecklingen inom den personliga assistansen och därvid, utan några förutfattade meningar, pröva olika hypoteser.

Kan kommunernas LSS-insatser bli mer ändamålsenliga?

I direktiven sägs att det är oklart hur de insatser som regleras i LSS har utvecklats och hur de i dag förmår uppfylla syftet med lagstiftningen. Vissa delar av insatserna bedöms inte längre vara ändamålsenligt utformade. De måste därför få förstärkt kvalitet och ökad träffsäkerhet. Kommuner antar ibland riktlinjer som riskerar att bli mer styrande än lagen. Konkret pekas några insatser ut där otydligheten bedöms vara särskilt stor: ledsagarservice och särskilt anpassad bostad. När det gäller ledsagarservice framhålls att det finns stora variationer i kommunernas tillämpning, vilket har lett till att personer som är gravt synskadade eller dövblinda inte alltid får det stöd de behöver. Även när det gäller insatserna avlösarservice i hemmet, korttidsvistelse utanför det egna hemmet och bostad med särskild service för vuxna varierar kvaliteten. Det bedöms också att stödet i eget boende inte räcker till för att möta de behov som finns varför det finns önskemål om nya stödinsatser kopplade till eget boende. Ett syfte med utredningen sägs vara att få till stånd mer ändamålsenliga insatser i LSS, inklusive

*nya insatser som hjälpmedel och digitala tjänster, som innebär förstärkt kvalitet och ökad träffsäkerhet.*¹¹⁶

Regeringen återkommer i direktiven flera gånger till att kvaliteten i de kommunala LSS-insatserna behöver höjas och att de måste bli mer ”träffsäkra”. Tanken är att insatserna på ett bättre sätt än i dag ska bidra till att personer med omfattande funktionsnedsättningar ska kunna leva ett liv som andra och få goda levnadsvillkor. Den ambitionen är naturligtvis okontroversiell.

Det torde råda bred enighet om *både* att många LSS-insatser borde tillhandahållas i större omfattning än vad som nu görs *och* att kvaliteten i många fall skulle kunna vara högre. Redan att förhållandena skiljer sig mellan kommuner visar att det finns utrymme för förbättringar. Om insatsernas omfattning och kvalitet i de bästa kommunerna blir norm innebär det genomsnittligt sett en förbättring.

En stor brist hänger samman med den utformning lagen fick när den beslutades. En av insatserna, *daglig verksamhet*, är förbehållen de personkretsar (1 och 2) som omfattades av den gamla omsorgslagen, men gäller inte för den nya personkretsen (3).¹¹⁷ Den begränsningen motiverades i propositionen av ekonomiska skäl. Tanken var att rätten till daglig verksamhet så snart ekonomin medgav skulle utvidgas till den nya personkretsen. Det har dock ännu inte skett.¹¹⁸ Det kan noteras att denna brist inte explicit nämns i utredningsdirektiven. Det är angeläget att den rättas till när lagen så småningom kompletteras.

Ett annat exempel på att insatserna är av otillräcklig omfattning, men av andra skäl, är de *särskilda boendeformerna*. Två tredjedelar av kommunerna uppger att det inte finns tillräckligt med platser i sådana boendeformer och var femte att de inte kommer att kunna täcka behovet ens genom planerad utbyggnad.¹¹⁹

Många personer som tillhör LSS personkrets bor i egen bostad, men *boendestöd* vid eget boende ingår inte i LSS åtgärds katalog. De som är i behov av stöd får söka insatser enligt SoL, till exempel hemtjänst. Socialstyrelsen har väckt förslaget att införa boendestöd som en ny insats enligt LSS.¹²⁰ Det nämns i direktiven och får antas ingå i det som utredningen kommer att pröva trots att Åsa Regnér i en artikel har avvisat alternativet.¹²¹

Ett annat exempel där servicen sviktar är *ledsagarservice*. Antalet *personer* som beviljas ledsagarservice har mellan åren 2007 och 2015 minskat, i personkrets 3 med hela 41

¹¹⁶ Regeringskansliet (2016a), sid 1, 3, 4, 19, 20

¹¹⁷ I LSS finns tre personkretsar: 1. Personer med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd. 2. Personer som har fått en betydande och bestående begåvningsmässig funktionsnedsättning eller hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom. 3. Personer som har varaktiga fysiska eller psykiska funktionsnedsättningar som uppenbart inte beror på normalt åldrande om de är stora och orsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed omfattande behov av stöd och service.

¹¹⁸ Westerberg (2016a), sid 14

¹¹⁹ Uppgifterna från Boverket rapport 2013:19, Bostadsmarknaden 2013-2014 – med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2013, här refererade från FUB (2014), sid 21

¹²⁰ Socialstyrelsen (2015b), sid 41

¹²¹ Regnér (2016b); Regeringskansliet (2016a), sid 4 och 6

procent¹²², och antalet *insatser* i form av ledsagning från 9 700 till 8 300.¹²³ Forskaren Ulf Blomdahl har i en undersökning av deltagande i idrottsaktiviteter bland unga i grund- och gymnasiesärskolan, huvudsakligen personer från personkrets 1, konstaterat att bristen på ledsagarservice är en tillbakahållande faktor.¹²⁴ Det är också stora skillnader mellan kommuner när det gäller möjligheten att beviljas ledsagning i samband med resor, var ledsagarservice kan utföras och vem som står för ledsagarens omkostnader i samband med olika aktiviteter.¹²⁵ Ledsagarservice är enligt Socialstyrelsen den insats som innehåller flest avgränsningar i kommunala riktlinjer. Det finns enligt funktionshinderorganisationerna ett stort behov av ledsagarservice som inte tillgodoses.¹²⁶

Jag vill i detta sammanhang lyfta fram ett positivt exempel där ledsagarservicen under senare år har utvecklats. Det gäller Laholms kommun. Kommunen inledde för ett par år sedan en försöksverksamhet som baserades på kritik som hade framförts av brukare. I en undersökning framkom vilka problem servicens utformning orsakade brukarna. Det krävdes till exempel lång framförhållning, vilket omöjliggjorde spontana aktiviteter, och insatsen beviljades för en bestämd tid, vilket gjorde det svårt med improvisationer och ändrade planer. Kommunens svar på kritiken blev att göra tjänsten mer flexibel. Man släppte timmarna fritt och lät den enskilde använda så många timmar som hen själv ansåg sig behöva. Den flexibla ledsagarservicen har lett till en marginell ökning av antalet använda timmar samtidigt som reaktionen hos dem som utnyttjar tjänsten har varit odelat positiv. Kommunen har också sparat på kostnader för handläggning av ansökningar. Ekonomiskt förefaller det hela ha gått i stort sett jämnt upp för kommunen.¹²⁷

Det är inte bara ledsagarservice som *dras in* utan också andra insatser. Forskaren Barbro Lewin redovisar i en studie i Uppsala kommun en rad olika strategier som handläggare använder för att ompröva eller säga nej till insatser. Det kan till exempel handla om att en person i ett gruppboende med hjälp av kontaktperson vill komma ut mer i samhället, men kommunen anser att de aktiviteter som boendet erbjuder är tillräckliga för en god levnadsstandard. Handläggaren kan också göra en ny bedömning av behovet utan att situationen alls har förändrats. Ibland hänvisas direkt till att anhöriga förväntas tillgodose det behov som tidigare har tillgodosetts av en kontaktperson. Det är uppenbart att den typen av bedömningar står i strid med målet att brukaren ska kunna leva som andra.¹²⁸

Ytterligare ett problem är att många brukare får vänta oskäligt länge på beslutade insatser, särskilt boende och kontaktperson. Personer som har beviljats boende kan få vänta flera år på att flytta in. Väntetiden kan i vissa fall hänga samman med att de har önskemål om ett visst boende. Även när det gäller kontaktperson kan väntetiden vara lång. I det fallet handlar det oftast om svårigheterna att rekrytera kontaktpersoner.¹²⁹

¹²² Socialstyrelsen (2017), sid 33

¹²³ Ibid. sid 31

¹²⁴ Ulf Blomdahl, föredrag för fritidschefer i Stockholms län 20160218

¹²⁵ Socialstyrelsen (2015b), sid 44

¹²⁶ Socialstyrelsen (2015b), sid 41

¹²⁷ Information från Kristina Isaksson, avdelningschef Socialkontoret Laholm

¹²⁸ Lewin (2017)

¹²⁹ Socialstyrelsen (2016), sid 48

Kvaliteten i de kommunala insatserna kan i vissa fall handla om teknik och design. Forskare har visat hur gemensamhetsutrymmen i LSS-boenden kan utformas på olika sätt. Det de kallar det *restriktiva rummet* är kalt och formellt, det *familjära rummet* är som ett vardagsrum för en stor familj och det *neutrala rummet* något däremellan.¹³⁰ Om man av ett restriktivt eller neutralt gemensamhetsutrymme vill skapa ett mer familjärt handlar det sannolikt främst om investeringar.

Men framförallt är LSS-insatserna i regel mycket personalintensiva. Det gäller också boenden. Kvalitet handlar därför i hög grad om *personalinsatser* och tid. Inspektionen för vård och omsorg, IVO, konstaterar efter en inspektion att var sjätte boende inte har tillräckligt med personal för att tillgodose en tillfredsställande grad av gemensamma och/eller individuella aktiviteter.¹³¹ Det innebär i sin tur att ökad kvalitet och träffsäkerhet ofta ställer krav på ökad personalitet, vilket i sin tur innebär ökade kostnader. Samma sak gäller hemtjänsten. De brister som där påtalas handlar ofta om dålig kontinuitet och för lite tid. Även för att avhjälpa de bristerna behövs mer personal.

I flera av de rapporter som regeringen stödjer sig på talas framförallt om LSS-boende som ett billigare alternativ till assistansersättning.¹³² Det kan därför ha sitt intresse att titta på en jämförelse som den ideella organisationen JAG har gjort mellan kostnaderna för gruppboende och personlig assistans i Stockholm stad. I bägge alternativen förutsätts daglig verksamhet på heltid, vilket motsvarar sju timmar per dag. I det ena alternativet antas därutöver gruppboende med en genomsnittlig dygnskostnad på 4 364 kronor, i det andra personlig assistans all vaken tid, utom tiden i daglig verksamhet, samt jour under natten. Kostnaderna för gruppboendevalternativet hamnar på 39 327 kronor per vecka och för assistansalternativet på 34 621 kronor.¹³³ Påståendet i flera rapporter att gruppboende är billigare kan alltså ifrågasättas.¹³⁴

En annan fråga som har uppmärksammats i olika sammanhang är kommunernas benägenhet att tidsbegränsa sina insatser. Det strider mot ambitionen i LSS att insatser ska vara varaktiga. Det är angeläget att kommunerna får tydligare riktlinjer än vad som nu gäller för när tidsbegränsning kan vara rimligt. I detta sammanhang finns också skäl att ta upp de tvåårsomprövningar av assistansersättningen som är inskriven i gällande lag. De innebär i praktiken samma problem som tidsbegränsade kommunala insatser. Det finns därför goda skäl att ompröva också den regeln.¹³⁵

Det råder ingen tvekan om kommunerna kan förbättra sina LSS-insatser, men när regeringen betonar önskemålet om ökad kvalitet och träffsäkerhet i dessa tycks det främsta, om än inte

¹³⁰ Elisabeth Olin och Bibbi Ringsby, *Gemensamhetsutrymmet, som ingår i Gruppboenden – Om bostad med särskild service*, här refererad från FUB (2014), sid 20-21.

¹³¹ IVO (2015), sid 17

¹³² Se till exempel SOU 2012:6, sid 297-298; ISF (2015), sid 80; Riksrevisionen (2004).

¹³³ JAG (2015); beräkningarna är gjorda utifrån ersättningen till gruppboenden för personer som hamnar på nivå 5 – 7 i kommunens bedömning. Det är rimligt att personer som beviljas assistansersättning skulle hamna i den kategorin om de sökte gruppboende.

¹³⁴ Knutsson (2017), sid 11-12; Knutsson finner att kostnaden för ett boende som är standardmässigt *likvärdigt* med personlig assistans överstiger kostnaden för assistansen med 700 miljoner kronor per år.

¹³⁵ Westerberg (2016a), sid 33-34

enda, syftet vara att personer med assistansersättning i stället ska efterfråga dessa andra insatser.

Trots att ökad kvalitet för flertalet insatser kräver mer personal och därmed högre kostnader tycks regeringen vara övertygad om att de ska kunna tillhandahållas till lägre kostnader än assistans. Den framhåller att "förstärkt kvalitet, träffsäkerhet, helhetssyn och mångfald i de stödinsatser som LSS omfattar ska finansieras med besparingar inom assistansersättningen."¹³⁶ Regeringen ställer alltså *ökad kvalitet och träffsäkerhet i andra insatser mot personlig assistans*. Den säger sig visserligen också vilja ha förslag på kriterier som ska trygga att personlig assistans beviljas när det är den mest ändamålsenliga insatsen¹³⁷, men eftersom den förutsätter att assistansersättningen ska skäras ned så utesluter den inte bara att personlig assistans skulle kunna visa sig var den mest träffsäkra insatsen för många fler personer än i dag, utan också att andra insatser är mer träffsäkra för många av dagens mottagare av assistansersättning.

Det kan naturligtvis inte finnas några invändningar mot regeringens ambition att få fram mer träffsäkra och billigare insatser. Skulle förhoppningarna om de nya insatserna infrias kommer ju många brukare att frivilligt välja dessa framför assistans. Ett problem är att det inte är så regeringen vill gå till väga, det vill säga att först utveckla nya insatser och sedan se vad som händer. Regeringens scenario är ett annat.

Hur det exakt ser ut går inte att utläsa ur direktiven men utifrån dessa och vad Åsa Regnér framfört i en rad artiklar kan jag tänka mig ungefär följande.

Regeringen räknar kallt med att det förekommer ett omfattande överutnyttjande av assistansersättningen, kanske, som Utredningen om assistansersättningens kostnader, att det gäller alla timmar utöver dem som gavs år 2004. Antalet timmar var då 99 per person och vecka. Eftersom det genomsnittliga antalet timmar i dag är 127 skulle det innebära att 28 timmar per vecka är "överutnyttjande" och kan skäras bort utan att brukarnas standard påverkas negativt. Det måste observeras att denna kalkyl över "överutnyttjande" inte bara handlar om dem som anlitar privata anordnare utan avser alla assistansanvändare. Tas de timmarna bort minskar kostnaderna med 20 procent eller 6 miljarder kronor. Besparingen på 6 miljarder kronor räcker grovt sett till *både* att ge kommunerna ett påslag på 5 procent av deras kostnader för att förbättra LSS-insatserna kvalitativt och kvantitativt *och* att förstärka statsfinanserna – minska de statliga utgifterna – med ½ procent.

Frågan är vad som händer om regeringen, vilket det mesta talar för, har fel om överutnyttjandet. Då kan den förutsatta nedskärningen inte ske utan att det går ut över assistansanvändarnas standard. Men en sådan konsekvens utgör inte för regeringen något hinder för nedskärningarna. De är inte villkorade med att ett överutnyttjande kan påvisas eller att man lyckas få fram attraktiva alternativ. De ska ske oavsett konsekvenserna.

Regeringen är orolig för att kommunerna kan ha övervältrat kostnader på staten genom att inte erbjuda tillräckligt bra alternativa insatser. Nu är tanken att de ska få medel från staten för att utveckla bättre alternativ. Så långt kan den tänkta politiken sägas vara neutral i

¹³⁶ Regeringskansliet (2016a), sid 1; min kursivering

¹³⁷ Ibid. sid 22

relationen stat-kommuner. Men rimligen leder nedskärningarna i assistansersättningen till en ökad efterfrågan på kommunala LSS-insatser. Det regeringen planerar för är alltså en betydande övervältring från stat till kommuner.

Åsa Regnér motiverade i en artikel i Dagens Nyheter behovet att bryta utvecklingen med att staten enligt aktuella prognoser inom några år kommer att lägga ytterligare 3 miljarder kronor varje år på assistansersättningen jämfört med år 2015. Som jag tidigare har redovisat blir det en följd redan av ökade faktorkostnader, främst ökade löner för assistenter. Om antalet personer med assistansersättning och antalet timmar ligger still, och faktorkostnaderna ökar som under de gångna 20 åren, så kan man räkna med att kostnadsnivån har ökat med 3 miljarder kronor någon gång i början av år 2019. Om kostnaderna skärs ned med 2 eller 4 miljarder kronor så kommer kostnaderna i stället att ha ökat med 3 miljarder kronor två respektive fem månader senare. Man måste fråga sig om det skulle det göra den ansvariga ministern och finansministern mindre oroad.

Alternativa direktiv

- Målen i LSS om goda levnadsvillkor, att kunna leva som andra och delaktighet kvarstår.
- Utredningen ska föreslå erforderlig lagändring som innebär att insatsen daglig verksamhet utvidgas till hela LSS personkrets.
- Utredningen ska föreslå de lagändringar som krävs för att rätten till erforderliga insatser enligt LSS, bland annat ledsagarservice och särskilt boende, säkerställs.
- Utredningen ska föreslå de lagändringar som krävs för att insatserna enligt LSS och assistansersättning ges varaktigt, utan tidsbegränsningar. Omprövning av insatser ska ske endast om de grundläggande förutsättningarna har förändrats.
- Utredningen ska föreslå nya insatser som kan komplettera dagens insatser i LSS, till exempel lämpliga former av boendestöd.

Vem ska bedöma träffsäkerheten?

I utredningsdirektiven framhålls att regeringen bedömer att reglerna, särskilt för assistansersättningen, ger ett alltför stort tolkningsutrymme. Lagen definierar inte begreppen goda levnadsvillkor, delaktighet och självständighet och redovisar inte vad det i praktiken innebär att leva som andra. Insatserna i LSS bör preciseras för att få till stånd en mer enhetlig tillämpning av lagen. Den ger inte heller tydliga svar på vilka behov som ska tillgodoses med personlig assistans. Det ställs inte krav på att den assistansberättigade faktiskt genomför de aktiviteter som hen har beviljats tid för. Det begränsar möjligheterna till kontroll. Regleringen behöver enligt regeringen därför bli tydligare, bland annat vad gäller definitioner, innehåll, kontroller, insyn och tillsyn. Rättssäkerheten bedöms öka om man reglerar och standardiserar till vilka behov assistansen får användas. Genom att bara det som assistansersättning beviljas för får utföras ökar det allmännas kontroll. Utredningen ska

*föreslå hur statens insyn i och uppföljning av verksamheten, bland annat kvaliteten, kan organiseras.*¹³⁸

Målen i LSS kan sägas vara av två slag: resultatmål och processmål.¹³⁹

Resultatmålen säger något om vad *syftet* är med de insatser som nämns i lagen:

- jämlikhet i levnadsvillkor
- full delaktighet i samhällslivet
- möjlighet att leva som andra
- goda levnadsvillkor
- förmåga att leva ett självständigt liv.

Processmålen säger något om *hur* stödet ska ges:

- med respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet
- så att den enskilde i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmanderätt över insatserna
- insatserna ska vara varaktiga och samordnade
- de ska anpassas till mottagarens individuella behov.

Framförallt resultatmålen skapar otvivelaktigt ett visst tolkningsutrymme. Det har kritiserats av Försäkringskassan och ISF och också i regeringens utredningsdirektiv. Försäkringskassan vill helst ha detaljerade föreskrifter med litet tolkningsutrymme.¹⁴⁰ Låt mig referera de synpunkter som framförs av myndigheten i en av de underlagsrapporter som regeringen stödjer sig på.¹⁴¹

Försäkringskassan beklagar där att lagen förutom vad gäller de grundläggande behoven inte ger några tydliga svar på vilka behov som ska tillgodoses med personlig assistans.¹⁴² Andra personliga behov har ingen tydlig definition eller avgränsning utöver det som nämns i förarbeten, nämligen att det kan vara behov av hjälp med till exempel träning, arbete, studier, att sköta sitt hem, utöva fritidsintressen eller annat som leder till att man kan leva ett liv så likt andra som möjligt.

Den beklagar också att det inte anges vad som är en rimlig tidsåtgång i olika sammanhang. När det gäller de grundläggande behoven har myndigheten "normerat" vilka moment som anses vara grundläggande, vilket innebär att man kan mäta tidsåtgången för dessa. Om tidsåtgången för dessa moment överstiger 20 timmar i veckan har den enskilde brukaren rätt till assistansersättning. När det gäller de andra behoven har Försäkringskassan inte normerat dem, "åtminstone inte hittills", som man skriver.

Försäkringskassan konstaterar vidare att många centrala begrepp i lagen inte har definierats. Det är oklart vad som i praktiken avses med goda levnadsvillkor eller att leva som andra. Den

¹³⁸ Regeringskansliet (2016a), sid 8, 9, 15, 18, 20-22

¹³⁹ Westerberg (2016a), sid 13 f.

¹⁴⁰ Erlandsson (2014a), sid 47-48

¹⁴¹ De följande tre styckena är referat från Försäkringskassan (2015), sid 20-21

¹⁴² Försäkringskassan relaterar till personlig assistans eftersom det är den insats den beslutar om, men samma synpunkter skulle naturligtvis kunna anföras beträffande övriga insatser som har samma mål.

efterlyser ställningstaganden från Högsta Förvaltningsdomstolen (HFD) om vad som menas med jämlikhet i levnadsvillkor och vilka insatser som stärker förmågan att leva ett självständigt liv. Försäkringskassans handläggare efterlyser kort sagt tydligare vägledning för sina bedömningar.

LSS är, liksom SoL och flera andra välfärdslag, en ramlag där vissa mål anges och där det förutsätts att myndigheter, i samråd med den enskilde, ska ombesörja att målen så långt möjligt nås. LSS skiljer sig dock i ett viktigt avseende från till exempel SoL, genom att det i LSS anges vissa insatser som den enskilde har rätt till om behoven inte tillgodoses på annat sätt. Samtidigt är de tänkbara insatserna i det enskilda fallet inte begränsade till de insatser som nämns i LSS. Hen har samma möjligheter som andra medborgare till insatser enligt andra lagar, till exempel SoL eller hälso- och sjukvårdslagen (HSL).

Det är inte någon tillfällighet att välfärdslagarna, inklusive LSS, sätter upp mål, men ger ett stort utrymme för tolkning av målen och vilka insatser som ska kunna användas för att de ska nås. Det tolkningsutrymme, som av myndigheterna kan upplevas som ett problem, är med andra ord fullt avsiktligt. Det har ansetts omöjligt att i lagtext specificera individuella förutsättningar och lösningar, i vart fall utan att texten blir orimligt omfattande.¹⁴³ I LSS-propositionen framhölls att människor är olika och att förutsättningarna skiljer sig mellan olika familjer och olika delar av landet, vilket innebär att detaljregleringar fungerar dåligt.¹⁴⁴ Vad goda levnadsvillkor, att leva som andra och delaktighet i samhället innebär varierar från individ till individ, liksom vilka insatser som kan leda fram till målen. Om man snävar in vad som avses med sådana uttryck eller hur insatser får användas finns en stor risk att man samtidigt definierar bort ett antal alternativ och begränsar levnadsmöjligheterna för de berörda, kanske mer än vad själva funktionsnedsättningen gör.

Leva som andra

Ta till exempel det centrala målet i LSS att personer med omfattande funktionsnedsättningar ska kunna "leva som andra". Självklart finns det ett betydande tolkningsutrymme när det gäller den exakta innebörden av detta. Det beror på att "andra" lever många olika liv. Att kunna "leva som andra" betyder inte att någon ska tvingas inrätta sitt liv efter en viss norm, att hen ska leva precis som någon annan individ eller grupp av individer gör, utan just möjligheten att kunna leva olika liv.

Ingen människa kan helt fritt välja vilket liv hen ska leva. Egna förmågor, relationer till andra, ekonomiska förutsättningar, tillgängligt utbud med mera, sätter ramar för vilka liv som kan levas. Men samtidigt kan de flesta inom givna ramar leva många olika slags liv. Ramarna riskerar dock att bli särskilt snäva för personer med omfattande funktionsnedsättningar.

Ambitionen med funktionshinderpolitiken i allmänhet, och LSS i synnerhet, är att så långt det är möjligt vidga ramarna, så att även de med stora funktionsnedsättningar får möjligheter att leva de liv de önskar. Varje försök att definiera vad det innebär att "leva som andra" riskerar att leda till en onödig begränsning av den potentiella ramen. Samma sak gäller begrepp som goda levnadsvillkor och full delaktighet i samhället. Jämlikhet i levnadsvillkor

¹⁴³ Erlandsson (2014a), sid 30

¹⁴⁴ Prop. 1992/93:159, sid 43

innebär inte att alla ska leva likadana liv utan att de så långt möjligt ska ges samma möjligheter att välja vilket liv de vill leva.

Målet att personer med omfattande funktionsnedsättning ska kunna leva som andra har ungefär 50 år på nacken. Det lanserades i Sverige på 1960-talet av Bengt Nirje, då ombudsman hos FUB, under namnet *normaliseringsprincipen*. Den formulerades vid en tid då framförallt många med utvecklingsstörning fortfarande tillbringade sina liv på stora institutioner och tecknades mot bakgrund av den stora skillnad i livsbetingelser som rådde på och utanför institutionerna. Nirje menade att det fanns beståndsdelar i normala levnadsmönster som personer med funktionsnedsättning borde ha samma rätt att uppleva som andra.¹⁴⁵

För att kunna förverkliga lagens mål och för att kunna tillgodose individuella behov är det således nödvändigt med flexibla regler som lämnar utrymme för myndigheterna att ta hänsyn till individuella behov och förhållanden. Exakta och detaljerade regler skulle försvåra, eller kanske till och med omöjliggöra, ett arbete i enlighet med lagens mål. De skulle kunna leda till att man stänger ute vissa personer från möjligheten till insatser eller utesluter insatser som skulle kunna hjälpa i vissa situationer, vilket skulle riskera att skapa ett ännu större utanförskap.¹⁴⁶

Denna risk kan exemplifieras med just insatsen personlig assistans, som inte är tillgänglig för hela LSS personkrets utan förbehållen individer som har vad som i lagen kallas grundläggande behov. De grundläggande behov som räknas upp i lagen har dessutom genom domar och tillämpningsregler successivt ”normerats”, vilket innebär att kriterierna har ytterligare specificerats och snävats in. Det grundläggande behovet hjälp vid måltider har kommit att begränsas till att få in mat genom munnen, behovet hjälp med av- och påklädning till av- och påklädning av underkläder. Behovsbedömning baserad på erfarenhet och kompetens, och som alltid måste innehålla ett element av skönsmässighet, har ersatts av tidtagning. Exempel finns där Försäkringskassan mäter behoven med hundradelar av timmar – inte ens sekunderna räcker till som enhet.¹⁴⁷

Ett praktiskt – och i praktiken åsyftat – resultat när regeringen och myndigheter vill ha snävare definitioner av vad som ska avses med grundläggande behov är naturligtvis att antalet assistansanvändare och antalet timmar ska minska. Det är också ett uttalat syfte i utredningsdirektiven. Det kan samtidigt leda till att brukare nekas den insats som i ett givet fall bedöms vara den mest träffsäkra, vilket ett par exempel kan illustrera.

Fram till sommaren 2015 har ett antal personer med behov av omfattande tillsyn på grund av medicinsk problematik fått assistansersättning. Det har ofta baserats på att de har behov av hjälp av någon med god kännedom om brukaren (det så kallade femte kriteriet i 9a § LSS). Då beslutade Högsta Förvaltningsdomstolen (HFD) att detta kriterium endast ska avse psykisk funktionsnedsättning.¹⁴⁸ Det har lett till att många med medicinsk – och annan –

¹⁴⁵ Nirje (2003)

¹⁴⁶ Bäckman (2013), sid 24-25

¹⁴⁷ Erlandsson (2014b), sid 21

¹⁴⁸ HFD (2015); Schultz-Eklund & Larsson (2015)

problematik har blivit av med sin personliga assistans. Insatsen kan alltså inte ges ens om det är den mest träffsäkra.

Ett annat exempel är Försäkringskassans tolkning av ett beslut i HFD från år 2012, som avser egenvård. Försäkringskassan har tolkat beslutet så att behov av hjälp med egenvård aldrig kan anses vara ett grundläggande behov. En konsekvens är att behov av hjälp med sondmatning – som är en form av egenvård – aldrig kan betraktas som ett grundläggande behov, medan behov av hjälp att få in mat genom munnen är ett sådant.¹⁴⁹

De bägge exemplen visar på riskerna med att i lagstiftningen och/eller tillämpningsreglerna ha en mer uttömmande beskrivning av i vilka fall en viss insats kan ges.

Det intryck referatet ovan från Försäkringskassans rapport ger är dock att avgränsningen av de grundläggande behoven närmast ses som en förebild. En liknande ”normering” av andra personliga behov bedöms vara önskvärd för att underlätta beslutsfattandet, men har alltså ännu inte gjorts. Samma ambition synes ligga bakom direktivens tal om att närmare definiera begrepp som goda levnadsvillkor, delaktighet, självständighet och leva som andra och att reglera och standardisera till vilka behov personlig assistans ska få användas.

Redan att skilja grundläggande behov från andra personliga behov är för den enskilde brukaren en meningslös övning. Uppdelningen har skett i första hand av administrativa skäl, för att styra kostnadsfördelningen mellan stat och kommun. Man har helt enkelt bestämt att ett antal moment är grundläggande, medan andra är andra personliga behov. Nu tycks Försäkringskassan vara inne på att på samma sätt ”normera” även andra personliga behov, det vill säga att bestämma vilka moment i ett träningspass, i arbetet, studierna eller städningen som är andra personliga behov och som ger rätt till personlig assistans, förutsatt att man först har grundläggande behov. Det skulle möjligen underlätta livet för beslutsfattarna, men det skulle begränsa livet för brukarna och urholka rättssäkerheten.

Rättssäkerhet

Det uttalade syftet med mer standardisering och reglering i LSS är att begränsa tolkningsutrymmet och därmed handlingsutrymmet för brukarna och att minska kostnaderna. Ett annat motiv sägs vara att öka *förutsebarheten* och därmed *rättssäkerheten* i de beslut som fattas.

Det är inte ovanligt att rättssäkerhet på detta sätt kopplas till just förutsebarhet. Förutsebarhet är en viktig rättssäkerhetsaspekt, men den är otillräcklig som mått på rättssäkerheten. Det gäller i alla rättssystem, men är kanske särskilt tydlig i välfärdsrätten.¹⁵⁰

¹⁴⁹ HFD (2012); i en PM som presenterades i Almedalen sommaren 2016 ifrågasatte jag om Försäkringskassans tolkning av domen är riktig (Westerberg 2016c); sedan dess har även Kammarrätten i Göteborg gjort en liknande tolkning som min (Kammarrätten i Göteborg 2016). Försäkringskassan har överklagat till HFD som har beviljat prövningstillstånd.

¹⁵⁰ Det finns inget logiskt samband mellan förutsebarhet och rättssäkerhet. I vissa rättssystem kan eländiga konsekvenser vara förutsebara, men de kan knappast kopplas samman med begreppet rättssäkerhet (Gustafsson 2002, sid 312); Gustafsson citerar rättsvetaren Aleksander Peczenik: ”Tyska judar under Hitlers välde kunde lät förutse att de skulle komma att förföljas, men det vore absurt att kalla en sådan förutsebarhet för rättssäkerhet.”

Rättsstaten kan sägas ha vuxit fram som en reaktion mot den ofta godtyckliga maktutövning, som präglade gamla feodala samhällen. I rättsstaten finns väl utvecklade rättsnormer som binder inte bara styrda utan också styrande. Rättsstaten präglas av fri- och rättigheter för enskilda och en begränsning av statens makt. Autonoma domstolar har att döma enligt lagarna vilket begränsar riskerna för godtycke. Rättstillämpningen präglas av *normrationalitet* vilket innebär att domar är förutsebara, men också att det är viktigare att normerna tillämpas på ett korrekt sätt än vilka konsekvenserna blir.

Välfärdsstaten har en delvis annan logik. Den syftar till att motverka samhällliga missförhållanden och bygger på förutsättningen att "staten" kan bidra till att lösa sociala problem. Här handlar det alltså inte om att begränsa statens makt utan om att använda den till individernas fromma. Normerna ersätts av en strävan efter mål och resultat. Rättstillämpningen präglas av *målrationalitet* snarare än normrationalitet och konsekvenserna av besluten blir ett viktigt mått på måluppfyllelsen. Mål- och resultatstyrning förutsätter, som nämnts, en betydande flexibilitet i insatser. Individer behandlas olika därför att behoven varierar. Det tenderar att minska förutsebarheten i besluten.¹⁵¹

Välfärdsstaten syftar till välfärd för enskilda. I praktiken ges myndigheter ett stort ansvar för att bedöma såväl vilka insatser som är lämpliga som hur väl målen uppnås. Det kan sägas bygga på en något naiv optimism om att staten i alla sammanhang är välmående och "vet bäst". Men inte sällan kan statens och den enskildes värderingar komma i konflikt och statens agerande kan då av den enskilde uppfattas som ett besvärande förmynderi. Det kan alltså i välfärdsstaten finnas ett repressivt drag.¹⁵²

Professor Håkan Hydén har mot den bakgrunden skissat på en "rättsstatlig välfärdsmodell" som är ett slags kombination av de rättsstatliga och välfärdsstatliga rättssystemen. I hans modell är rättigheterna, liksom i det rättsstatliga systemet, knutna till knutna till individen samtidigt som den, i likhet med det välfärdsstatliga rättssystemet, uppmärksammar sociala ojämlikheter och ger kompensation för dessa. Håkan Gustafsson finner att LSS i hög grad svarar mot den av Hydén skissade modellen.¹⁵³ Det finns anledning att fundera närmare på vad rättssäkerhet kan innebära i en sådan modell.

Gustafsson menar att det finns tre rättssäkerhetsaspekter som måste beaktas. Han talar om formell, materiell och substantiell, eller social, rättssäkerhet.¹⁵⁴

Formell rättssäkerhet förutsätter bland annat att beslut är grundade i lag. Myndigheterna har att utgå från de mål som återfinns i lagen och ska visa objektivitet i sina bedömningar. Den formella rättssäkerheten ställer också krav på processuella regler inklusive rätten att genom överklagande få beslut prövade i flera instanser. För att en sådan överprövning ska kunna ske på ett rationellt sätt förutsätts en tillförlitlig dokumentation. Formell rättssäkerhet

¹⁵¹ Se till exempel Bäckman (2013), sid 74

¹⁵² Gustafsson (2002), sid 391, 395

¹⁵³ Ibid. sid 245 och 269

¹⁵⁴ Ibid. sid 393 ff.; Gustafsson redogör för en omfattande rättsvetenskaplig debatt där en rad olika begrepp förekommer, också andra än de jag här har valt att ta fasta på och där även dessa begrepp kan definieras något olika i olika sammanhang. Se också Bäckman (2013), sid 74 ff. och Erlandsson (2014), sid 32-33.

kräver också att lika fall behandlas lika, men det kan ofta vara komplicerat att veta vilka fall som är lika. Däremot kräver den att *samma* fall behandlas lika, det vill säga att en person som flyttar över en kommungräns eller motsvarande inte ska riskera att behandlas sämre. Det är också angeläget att insatser inte försämras utan att de grundläggande förutsättningarna har förändrats. Beslut om tidsbegränsningar i kommunala insatser kan mot den bakgrunden sägas strida mot den formella (och också mot den materiella) rättssäkerheten.

Materiell rättssäkerhet handlar om resultatet av insatserna. Den utgår från de i lagen angivna målen. Det är viktigt att prövningen sker utifrån individens behov snarare än utifrån till exempel tillgängliga insatser. Standardisering innebär anpassning till genomsnittsmänniskor, vilket riskerar minska möjligheterna till individuell anpassning och därmed försvåra måluppfyllelsen. Insatserna måste i stället kunna variera från individ till individ, vilket i praktiken kan leda till olika behandling. För att kunna göra rätt insatser krävs att grundläggande resurser ställs till förfogande. Konsekvenserna, resultatet, av beslutet måste beaktas eftersom det är de som avgör om lagens mål uppfylls eller inte.

Substantiell, eller social, rättssäkerhet handlar om att säkerställa att inte den tendens till förmynderi som kan finnas i välfärdsstaten tar överhanden. För att undvika maktmissbruk krävs att den enskildes integritet respekteras, vilket förutsätter att politiker, professionella och brukare är likvärdiga parter och att den enskilde i frågor, som rör hen, har ett stort mått av självbestämmande. Det är i första hand den enskilde som måste bedöma om målen nås eller inte.

Den substantiella rättssäkerheten handlar alltså om individens inflytande över de beslut som berör hen. LSS utgår ifrån att den verksamhet som bedrivs ska "vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet" och att den enskilde ska "i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges". Det framhålls vidare att "om den enskilde är under 15 år eller uppenbart saknar förmåga att på egen hand ta ställning i frågan kan vårdnadshavare, god man, förmyndare eller förvaltare begära insatser för honom eller henne".¹⁵⁵

Om det som i det sistnämnda fallet handlar om en person med begränsad autonomi tvingas man alltså förlita sig på en annan persons omdöme. Det är naturligtvis ett *second-best* alternativ, men något annat står knappast till buds. Alternativet är att någon extern expert får bedöma den enskildes behov. Som huvudregel är det dock rimligt att anta att vårdnadshavare, god man eller liknande är de bästa experterna på de individer det handlar om. Det gäller i särskilt hög grad när brukaren är ett barn och vårdnadshavaren/gode mannen en förälder. Samtidigt kan finnas skäl för myndigheterna att i fall som dessa utöva särskild tillsyn för att säkerställa att brukarens intressen tillvaratas på ett rimligt sätt. Givetvis finns fall där till exempel föräldrar missköter sina barn. Sådana finns i alla sammanhang och inte specifikt där en funktionsnedsättning är inblandad. De fallen måste alltid hanteras i särskild ordning. Men intentionen i LSS är alltså att det är den enskilde själv, eller någon som kan företräda denna, som ska ha ett stort inflytande över insatserna. Det är ett viktigt krav för att leva upp till substantiell rättssäkerhet.

¹⁵⁵ LSS 6 och 8 §§

När det gäller önskemål om inriktning på och omfattning av insatser ankommer det på den enskilde att formulera sina önskemål. Därefter måste det från myndighetshåll göras en behovsbedömning. Ofta kan man, som Bengt Lindqvist framhöll i sin ovan citerade utredning om bemötande, utgå från att den enskilde inte ber om mer än vad hen verkligen behöver. De flesta vill så långt möjligt kunna klara sig själva. Men det kan naturligtvis inte uteslutas att hen begär mer omfattande insatser än vad myndigheten bedömer som rimligt. Här måste avgörandet i sista hand ligga hos myndigheten som ska bevilja de medel som krävs för att insatserna ska komma till stånd.

När väl resursramen är beslutad finns det ändå ofta flera handlingsalternativ. När brukare på 1980-talet framförde idén om personlig assistans handlade det just om att få utnyttja ett sådant handlingsutrymme. Stockholm stad hade beviljat hemtjänst och ledsagarservice, som tillhandahölls som kommunala tjänster. Låt oss, sa då brukarna till staden, få disponera de medel ni är beredda att satsa på oss, så att vi i stället själva kan anställa våra personliga assistenter. Staden gav dem den handlingsfriheten.

Med medlen – pengarna – i handen förutsåg de första assistansanvändarna att de hade flera möjligheter att utöva sin bestämmanderätt. Adolf Ratzka, skrev i en artikel 1987:¹⁵⁶

Genom att få pengarna från staten direkt i våra händer skulle vi förfoga över en köpkraft som skapar en marknad för dessa tjänster där olika företag skulle konkurrera med varandra. Kunden skulle sluta avtal med ett eller flera företag och byta efter behov. Eller så skulle brukaren organisera sin personliga assistans själv så som vi vill göra inom STIL-projektet.¹⁵⁷

Det kan alltså starkt ifrågasättas när vissa myndigheter, och sannolikt också regeringen, av rättssäkerhetsskäl vill begränsa tolkningsutrymmet i LSS. En sådan begränsning skulle minska den enskildes inflytande och därmed snarare begränsa rättssäkerheten såsom den uppfattas i samband med välfärdslagarna.

I praktiska beslut torde de största riskerna för rättsförluster avse de materiella och substantiella rättssäkerheterna. Om man vill förstärka rättssäkerheten är det därför knappast någon lösning att ställa striktare formella krav, vilket är vad som antyds i direktiven till LSS-utredningen.¹⁵⁸

Utvärdering

Utöver de ovan nämnda motiven för att precisera lagstiftningen – att underlätta myndigheternas beslut, att spara pengar och att (med en snäv definition) öka rättssäkerheten – synes myndigheterna och regeringen ha ytterligare ett, nämligen att underlätta utvärderingen av olika insatser. De upplever det som en svårighet att enskilda tillåts värdera insatsernas kvalitet.¹⁵⁹ De vill helst slippa att på detta sätt vara utlämnade till

¹⁵⁶ Ratzka (2013), sid 35

¹⁵⁷ STIL står för Stiftarna av Independent Living i Sverige, som initierade det första försöket med personlig assistans. Det startade i Stockholm år 1987.

¹⁵⁸ Gustafsson (2002), sid 392

¹⁵⁹ Westerberg (2016a), sid 44 f.

subjektiva värderingar och istället ha mer "objektiva" kriterier på kvalitet och träffsäkerhet (såsom tidmätningarna när grundläggande behov ska fastställas). ISF menar att lagstiftaren bör överväga hur ambitionen om delaktighet och ökad kostnadsutveckling ska balanseras i förhållande till varandra.¹⁶⁰ Det är ett försiktigt sätt att antyda att ISF tycker att man borde ge avkall på målet om medbestämmande för att dämpa kostnadsutvecklingen.¹⁶¹ Här finns alltså en tydlig spänning mellan brukarens självbestämmanderätt och myndigheternas kontrollbehov.

Ett konkret exempel är när man från myndigheternas och regeringens sida vill bestämma mer över hur de assistansberättigade ska få använda sina timmar. Själva tanken med assistans var att den enskilde själv skulle få bestämma bland till vad assistansen ska användas. Att leva som andra innebär just att få ha planer men att också kunna revidera dem. Få människor vet lång tid i förväg hur dagarna ska te sig. Men det kravet förefaller man alltså vara beredd att ställa på personer med omfattande funktionsnedsättning. Ett krav på att de ska få göra bara precis det de har angett in sin ansökan skulle innebära ett hårt slag mot hela assistansreformen och mot assistansanvändarna. Det är centralt att slå vakt om brukarnas självbestämmanderätt.

Alternativa direktiv

- Rättssäkerhet vid tillämpningen av LSS kräver att den formella, den materiella och den substantiella, eller sociala, rättssäkerheten beaktas. Utredningen ska föreslå hur rättssäkerheten kan förstärkas.
- Den substantiella eller sociala rättssäkerheten innebär att den enskildes synpunkter väger tungt vid bedömningen av behov och lämpliga insatser. Utredningen ska särskilt analysera hur självbestämmandet kan förstärkas.
- Utredningen ska föreslå de lagändringar som krävs för att personlig assistans, när den befins vara den mest träffsäkra insatsen, alltid kan användas, till exempel vid medicinsk problematik, andra tillsynsbehov eller egenvård.

Måste anhöriga ta större ansvar?

De som främst uppmärksammas i direktiven är barn och unga med funktionsnedsättning och det ansvar deras föräldrar har. Vid bedömningen av barnen/de ungas behov av personlig assistans ska det bortses från det hjälpbehov som en vårdnadshavare normalt ska tillgodose enligt föräldrabalken. Det framgår inte av lagen eller förarbetena hur vårdnadshavarens ansvar ska avgränsas och bedömas. Det noteras dock att föräldrarna ofta får bära ett särskilt tungt ansvar för samordningen av de insatser som deras barn/unga får. Utredningen ska analysera hur det tydligare kan regleras vad som ska avses med vårdnadshavarens ansvar vid bedömning av behovet av personlig assistans.

¹⁶⁰ ISF (2014), sid 95

¹⁶¹ Westerberg (2016a), sid 43

En specifik fråga som berörs är föräldrar som är assistenter åt sina egna barn. För de allra flesta barn och unga fungerar det bra. Men det påpekas att det kan finnas problem och risker, till exempel i de ungas frigörelseprocess. Även när det gäller vuxna kan det finnas en likartad problematik när den personliga assistansen utförs av en god man, en förvaltare eller ett ombud till den assistansberättigade. Det är då så gott som alltid en nära anhörig. Det bedöms i regel innebära fördelar, men det anses också i dessa fall finnas risker för till exempel intressemotsättningar och potentiella jävsförhållanden. I direktiven konstateras mer generellt att det är angeläget att den som har anhöriga som assistenter även har externa assistenter.¹⁶²

I direktiven uppdras åt utredningen att i första hand analysera hur det tydligare kan regleras vad som ska avses med vårdnadshavares ansvar vid bedömning av behovet av personlig assistans. Det kan noteras att ansvaret föreslås regleras tydligare just i relationen till personlig assistans, inte generellt till insatser enligt LSS.

En tydligare reglering kan i princip innebära såväl att ett minskat som att ett ökat ansvar läggs på vårdnadshavarna. Mot bakgrund av hur regeringen allmänt sett ser på assistansen – att antalet användare och/eller antalet timmar ska begränsas och att kostnaderna ska minska väsentligt – är det dock rimligt att läsa intentionen så att det regeringen vill se är en reglering som lägger ett ökat ansvar på vårdnadshavarna. Kravet på en minskning av antalet användare och/eller antalet timmar framförs i direktiven dessutom i omedelbar anslutning till kravet på en reglering av vårdnadshavares ansvar. Det gör det än mer sannolikt att det är ett ökat ansvar för vårdnadshavarna som är regeringens intention.

När det gäller ansvaret för anhöriga till andra närstående än barn och unga finns det inga explicita uttalanden i utredningsdirektiven, men i de allmänna kraven på nedskärningar av assistansersättningen kan sägas ligga implicit att regeringen förväntar sig att anhöriga också i de fallen ska ta ett ökat ansvar.

I en artikel i Dagens Nyheter våren 2016 skrev jag att ett av alternativen till assistans var att ett ökat ansvar skulle läggas på anhöriga. Den aspekten avstod Åsa Regnér i sin replik helt från att kommentera.¹⁶³ I en annan artikel i Dagens Nyheter i november 2016 ställde jag frågan: "Ska kostnaderna för personer med omfattande funktionsnedsättningar bäras solidariskt av oss alla eller huvudsakligen av deras anhöriga?"¹⁶⁴ Sex dagar senare skrev Åsa Regnér i samma tidning men kommenterade överhuvudtaget inte frågan.¹⁶⁵ Hennes tystnad, liksom skrivningen i utredningsdirektiven, indikerar att detta är vad regeringen tänker sig när assistansersättningen, om den får som den vill, skärs ned.

Ett ökat ansvar för anhöriga är också vad som i många fall har skett när assistansersättningen har dragits in. Som tidigare framgått är det närmare 25 procent av dem som har förlorat sin assistansersättning som inte har fått några insatser enligt LSS eller SoL. Det torde i praktiken ha inneburit att anhöriga har tvingats ta ett större ansvar. Samma sak indikeras i en studie av ekonomen Mattias Näsman om indragen assistansersättning. De

¹⁶² Regeringskansliet (2016a), sid 10-12, 22

¹⁶³ Westerberg (2016b); Regnér (2016b)

¹⁶⁴ Westerberg (2016d)

¹⁶⁵ Regnér 2016f

flesta av respondenterna i hans studie fick kommunal assistans när den statliga assistansersättningen drogs in, men med färre timmar. Anhörigas insatser nästan fördubblades, till i genomsnitt 34 timmar per vecka (alltså inte långt från en heltid) och antalet timmar köpta med egna eller anhörigas pengar ökade från två timmar i veckan till 11.¹⁶⁶

Tungt ansvar för anhängvårdare

Det finns en rad rapporter från olika myndigheter, till exempel Socialstyrelsen, Nationellt kompetenscenter Anhöriga (Nka) och Riksrevisionen, som har kartlagt situationen för anhöriga som ger omsorg till närstående och vilket behov av stöd de har.¹⁶⁷ De har regeringen i utredningsdirektiven valt att bortse från.

Av Socialstyrelsens kartläggning framgår att det finns cirka 270 000 personer som ger stöd till närstående 11 timmar eller mer per vecka (här ingår även äldre). Nästan hälften av dessa rapporterar nedsatt hälsa. De som ger omsorg till barn yngre än 18 år är överrepresenterade bland dem som påverkas negativt.¹⁶⁸

Nka framhåller att omsorgsåtagandet påverkar omsorgsgivarnas liv på olika sätt. Det riskerar framförallt att medföra psykiska påfrestningar. Det kommer också lätt i konflikt med andra uppgifter och ansvarsområden i livet, såsom arbete. Två tredjedelar av omsorgsgivarna är i yrkesaktiv ålder. Uppskattningsvis 70 000 omsorgsgivare har behövt gå ner i arbetstid och 30 000 har tvingats lämna sina jobb.¹⁶⁹ Konsekvenserna är störst för åldersgruppen 30 - 44 år, särskilt för dem som har hand om barn.¹⁷⁰ Den stora majoriteten är kvinnor. På lång sikt får omsorgsåtagandena negativa effekter på kvinnors möjligheter att utvecklas i arbetet och på deras ekonomiska trygghet.¹⁷¹

I min fjolårsrapport redovisade jag att assistansen för barn och unga har lett till bland annat ökade löneinkomster och minskade kostnader för sjukpenning, tillfällig föräldrapenning, arbetslöshetsersättning, bostadsbidrag och ekonomiskt bistånd för deras föräldrar.¹⁷² Om assistansersättning i stället dras in och anhöriga åter tvingas ta ett större ansvar uppstår rimligen de motsatta effekterna: löneinkomsterna – och därmed skattebetalningarna – minskar och kostnaderna för sjukpenning, sjukersättning med mera ökar. De intäktsminskningarna och kostnadsökningarna syns inte på samma tydliga sätt som assistansersättningen på en rad i offentliga budgeter, men är icke desto mindre en realitet.

I en studie som presenterades av Socialstyrelsen år 2006 jämfördes föräldrar till barn med cerebral pares (CP) respektive barn med Downs syndrom födda i Sverige 1987 – 1993. Cirka 15 procent av barnen med Downs syndrom fick personlig assistans under minst 40 timmar i veckan mot bara 1 procent av dem med CP. Föräldrarnas situation jämfördes med situationen för föräldrar med barn utan funktionsnedsättning. Studien visade att föräldrar till

¹⁶⁶ Näsman (2016), sid 64

¹⁶⁷ Till exempel Socialstyrelsen (2014c), Nka (2013a), (2013b), Riksrevisionen (2014)

¹⁶⁸ Socialstyrelsen (2014), sid 17, 22, 35

¹⁶⁹ Nka (2013b), sid 64

¹⁷⁰ Socialstyrelsen (2014b), sid 35

¹⁷¹ Nka (2013b), sid 64

¹⁷² Westerberg (2016a), sid 47; Socialstyrelsen (2008b), sid 50 ff.

barn med CP, och därmed utan assistans, stack ut när det gällde hälsoproblem. De löpte mycket större risk för förtidspensionering och sjukhusvård för psykiska problem och missbruk. Ensamstående mödrar i denna situation framstod som särskilt sårbara. De hade cirka 60 procent högre risk för förtidspensionering än samboende mödrar. För ensamföräldrar till barn med Downs syndrom noterades inga betydande skillnader jämfört med samboende föräldrar.¹⁷³

Nationalekonomen Daniel Hallberg har för ISF:s räkning bedömt de långsiktiga ekonomiska konsekvenserna av att få barn med särskilda behov. Studien gäller en grupp föräldrar med barn som *inte* har fått personlig assistans. Den visar på lägre förvärvsinkomster, ökad sjukfrånvaro och fler förtidspensioneringar för särskilt mammor.¹⁷⁴

För småbarnsföräldrar i allmänhet är naturligtvis omvårdnaden och uppfostran av barnen en central uppgift, men de har också ansvar för familjens försörjning, hemmets skötsel, sin egen kärleksrelation och relationer till andra. De behöver därtill tid för personliga intressen, studier, motion och återhämtning. Hur livet påverkas av ett barn med funktionsnedsättning varierar naturligtvis beroende på vilka anpassningar som krävs och hur det påverkar familjelivet, men i många fall ställer det betydligt större krav på föräldrarna än vad som är normalt. De tvingas göra prioriteringar som andra inte behöver bekymra sig om. Forskningen visar samstämmigt att det generellt är mycket krävande att ta hand om barn med funktionsnedsättning. Behovet av stöd är större än det samhället vill tillgodose. I praktiken ställer samhället därför större krav på föräldrar till barn med funktionsnedsättning än på andra föräldrar.¹⁷⁵

Forskaren Bim Riddersporre har i sin avhandling visat hur föräldrar till barn med funktionsnedsättning upplever omsorgsansvaret som motsägelsefullt. Samtidigt som de gör sitt bästa för att vara experter på sina barn upplever de sig motarbetade och diskvalificerade. Människor runt familjen, såväl professionella som bekanta, gör anspråk på att veta bättre än föräldrarna själva vad deras barn vill, behöver, tycker eller kan. Föräldrarna upplever att de har förlorat en del av sitt föräldramandat samtidigt som de har fått uppgifter och förpliktelser som inte brukar följa med ett normalt föräldraskap.¹⁷⁶

Situationen för sådana föräldrar speglades i några artiklar i Svenska Dagbladet våren 2016. I en artikel berättade Linda och Ove Hedlund om vad det innebar för dem att ta hand om sonen Noa som har en ovanlig mitokondriell sjukdom, som bland annat drabbar cellerna i musklerna och hjärnan. De berättar bland annat om svårigheterna att övertyga handläggare på Försäkringskassan att han behöver personlig assistans – när han fyllde fem år fick han till slut assistans alla vakna timmar – och om alla kontakter de som föräldrar måste ha för sonens räkning.

I en annan artikel berättade professorn i psykologi, Malin Broberg, om att familjen Hedlunds situation är vanlig för familjer i samma situation. För många tar det flera timmar i veckan att bara hantera alla kontakter kring barnet. När barnet är i förskoleåldern är det inte ovanligt,

¹⁷³ Socialstyrelsen (2008b), sid 58

¹⁷⁴ Westerberg (2016a), sid 52; Hallberg (2014)

¹⁷⁵ Nka (2013a), sid 40-41

¹⁷⁶ Bim Riddersporre, Att möta det oväntade, Lunds universitet 2003, här refererad från Nka (2013b), sid 20.

konstaterade hon, att föräldrarna har 70 olika kontaktpersoner och det finns exempel där det landar på uppemot 110 stycken. Utöver samordningen krävs det att föräldrarna med jämna mellanrum på nytt ansöker om de stöd som de redan har beviljats trots att funktionsnedsättningen inte har förändrats. Överklagandeprocesser hör också till vardagen.¹⁷⁷

Riksrevisionen skriver i en rapport att den administrativa rollen att projektleda den närståendes liv är ett problem och en påfrestning för många anhöriga, inte minst föräldrar som har barn med funktionsnedsättning. Det handlar om att hålla ihop alla kontakter med vård, omsorg och myndigheter men också att kontrollera kvaliteten i insatserna. Brister i samverkan mellan kommuner och landsting ökar samordningsbördan för många anhöriga.¹⁷⁸

Eva Borgström, verksam inom FUB, ger i en bok exempel på hur hon som förälder till en son med utvecklingsstörning har mött hundratals yrkesverksamma: arbetsterapeuter, audionomer, avlösare, barnläkare, barnskötare, elevassistenter, enhetschefer, fritidspersonal, färdtjänstchaufförer, förskollärare, försäkringskassehandläggare, kolloledare, korttidspersonal, kuratorer, LSS-handläggare, logopedier, lärare, neurologer, optiker, ortopedläkare, ortopedtekniker, ortoptister, psykologer, rektorer, sjukgymnaster, sjuksköterskor, skolpsykologer, studie- och yrkesvägledare, synpedagoger, tandhygienister, tandläkare, ögonläkare, öron-, näsa-, halsläkare och överförmyndare. Vi har också, konstaterar hon, träffat åtskilliga olika representanter för de olika yrkesgrupperna.¹⁷⁹

I anslutning till Riksrevisionens rapport har nationalekonomerna Lars Behrenz och Lennart Delander gjort en samhällsekonomisk analys av vad ett stöd med samordningsuppgifterna för familjer i denna situation skulle innebära. På kostnadssidan handlar det främst om anställning av koordinatörer och på intäktssidan om ökade möjligheter för föräldrar att förvärvsarbeta. De har räknat på ett exempel där 50 koordinatörer anställs och stödjer 2 000 familjer. Kostnaden för stat/kommun att anställa koordinatörerna uppskattades till knappt 40 miljoner kronor. Med rimliga antaganden finner de en positiv effekt på "den gemensamma kakan" (BNP) på 40 – 48 miljoner kronor, ett överskott för den offentliga sektorn på 5 – 10 miljoner kronor och en ökning av den disponibla inkomsten för berörda familjer på 17 – 19 000 kronor, allt beräknat i 2010 års priser. Därutöver kommer eventuella vinster för andra offentliga aktörer därför att koordinatören löser vissa samordningsproblem också för dem, för det allmänna och familjerna i form av minskade sjukskrivningar och för familjerna i form av ökat välbefinnande.¹⁸⁰

Allt detta finns skildrat i myndighetsrapporter som dock lyser med sin frånvaro i regeringens utredningsdirektiv. Den rimliga slutsatsen från rapporterna är att stödet till familjer som har barn med funktionsnedsättning och andra som ger anhörigstöd behöver förstärkas och inte, som regeringen antyder, minskas.

Från år 2015 har beviljandegraden för assistansersättning som söks för barns räkning också minskat kraftigt. Den har sedan år 2008 legat kring 50 procent med en något fallande

¹⁷⁷ Bolter (2016a och b)

¹⁷⁸ Riksrevisionen (2014), sid 56

¹⁷⁹ Borgström (2016)

¹⁸⁰ Behrenz & Delander (2011)

tendens. År 2015 sjönk den till omkring 30 procent. Försäkringskassan bedömer att minskningen kan kopplas till den tidigare nämnda domen från HFD som innebär att det femte grundläggande behovet bara avser psykisk funktionsnedsättning. Den innebär att till exempel barn med andningssvårigheter som behöver tillsyn en stor del av dygnet inte längre kan beviljas assistansersättning.¹⁸¹ Det finns ingen information om vilka insatser dessa barn får i stället men gissningsvis faller en stor del tillbaka på föräldrarna.

Föräldrar som assistenter

I regeringens utredningsdirektiv tas särskilt frågan upp om föräldrar som är assistenter till sina egna barn. Så många som 90 procent av alla barn med personlig assistans har åtminstone någon anhörig som assistent. Majoriteten har dock också externa assistenter.

I det stora flertalet fall fungerar den personliga assistansen för barn och unga mycket bra. Socialstyrelsen har pekat på vissa potentiella problem, som också refereras i utredningsdirektiven. Det är självklart att man ska vara uppmärksam på den typen av problem, men det är också viktigt att påpeka *dels* att de på intet sätt är typiska, *dels* att de inte är någon följd av den personliga assistansen. Ungas beroende av föräldrarna var större och föräldrars möjligheter att kombinera ansvaret för dem med ett förvärvsarbete betydligt mindre innan den personliga assistansen infördes. Den personliga assistansen har alltså snarast minskat problemen.

Nästan oavsett vilken avlastning anhöriga i allmänhet och föräldrar i synnerhet ges så är deras omsorgsansvar för sina närstående/barn/unga mer omfattande än det ansvar som personer utan närstående/barn/unga med funktionsnedsättning har. Den fråga vi i slutändan måste ställa oss är: Ska kostnaderna för att personer med omfattande funktionsnedsättningar ska få goda levnadsvillkor bäras solidariskt av oss alla eller huvudsakligen av deras anhöriga?

Alternativa direktiv

- Anhöriga bär ett tungt ansvar för närstående med funktionsnedsättning. Det gäller inte minst föräldrar som har barn med funktionsnedsättning. Det är angeläget att dessa anhöriga kan avlastas.
- Utredningen ska föreslå de lagändringar som krävs för att säkerställa att anhöriga ges ett ökat stöd genom till exempel personlig assistans, avlösarservice och korttidsvistelse.
- Utredningen ska föreslå hur ett samordningsstöd till föräldrar som har barn med funktionsnedsättning kan utformas.

¹⁸¹ Försäkringskassan (2016), sid 57-58

Ska personkretsindelningen ändras?

I utredningsdirektiven konstateras att antalet som beviljas insatser enligt LSS är färre än vad uppskattades när lagen trädde i kraft. Det sägs att det finns skäl att se över personkretsindelningen med sikte på att helt grunda personkretstillhörigheten på en bedömning av funktionsbehovet snarare än på medicinska diagnoser. Som det är nu riskerar brukare med ett uppenbart behov av en insats att utestängas med minskad delaktighet som följd.¹⁸²

När LSS infördes var bedömningen att flertalet av de personer som omfattades av den gamla omsorgslagen (personkrets 1 och 2) rymdes inom de kriterier som föreslogs för den nya personkretsen (personkrets 3), de vill säga att den skulle gälla personer med varaktiga och stora funktionsnedsättningar som orsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd och service. För att det inte skulle råda någon tvekan om att omsorgslagens personkretsar också omfattades av den nya lagen behölls emellertid beskrivningen av dessa i den nya lagen.

Frågan har sedan dess återkommit om det kunde vara lämpligt att avskaffa de ”gamla” personkretsarna, som baseras på medicinska diagnoser, och endast ta fasta på funktionsnedsättningen såsom är fallet när med den nya personkretsen. Frågan prövades till exempel av LSS-kommittén, som dock kom till slutsatsen en enhetlig personkrets skulle kunna få negativa konsekvenser för både brukare och huvudmän.¹⁸³ Även ISF har diskuterat frågan. Den finner att det när det gäller kommunens insatser kan det finnas skäl att behålla personkretsindelningen, men ifrågasätter om den behövs för assistansersättningen. Samtidigt konstaterar ISF att i Försäkringskassans bedömning av behovet av assistans är fokus redan på funktionsbehovet, oavsett om det är en medicinsk diagnos eller en bedömning av svårigheter i livsföringen som ligger till grund för beslut om personkretstillhörigheten.¹⁸⁴

Personkretsarnas storlek

1989 års handikapputredning räknade med att personkretsen för LSS totalt uppgick till drygt 1,2 procent av befolkningen, vilket då motsvarade drygt 100 000 personer.¹⁸⁵ Antalet personer, som omfattades av den omsorgslag som föregick LSS, uppgick till cirka 37 000 personer eller omkring 0,45 procent av befolkningen. Utvidgningen av personkretsen bedömdes således innebära att den skulle komma att omfatta ytterligare drygt 60 000 personer. Den nya personkretsen bedömdes då uppgå till ungefär 0,75 procent av befolkningen. I mitten av 1990-talet gjorde Centrum för handikappforskning vid Uppsala universitet på Socialstyrelsens uppdrag en förnyad bedömning av storleken på den nya personkretsen och fann att den var mindre, omkring 0,4 procent av befolkningen.¹⁸⁶

¹⁸² Regeringskansliet (2016a), sid 9-10, 18- 19

¹⁸³ SOU 2008:77, sid 274 ff.

¹⁸⁴ ISF (2015), sid 59 och 61

¹⁸⁵ SOU 1991:46, sid 144 ff.

¹⁸⁶ Bengtsson (2005), sid 117-118

Om vi utgår från den sistnämnda bedömningen och så motsvarar det i dag, med en befolkning på 10 miljoner, ungefär 85 000 personer, alltså inte så långt från de 80 000 som i dag har insatser enligt LSS eller assistansersättning.

Om man ser till de olika personkretsarna skiljer sig utvecklingen emellertid radikalt från den som förutsågs i mitten av 1990-talet. Av dagens 80 000 förmånstagare tillhör cirka 63 000 personkrets 1, 2 000 personkrets 2 och 15 000 personkrets 3. Det har alltså skett en icke förutsedd ökning i personkrets 1 medan antalet personer i personkrets 3 ligger långt under förväntningarna.

Det är inte lätt att få en alldeles klar bild av vad ökningen i personkrets 1 beror på. En del kan sannolikt förklaras av befolkningsökningen och en ökad förväntad levnadsålder.¹⁸⁷ En annan förklaring torde vara att fler i dag diagnosticeras med autism eller autismliknande tillstånd. När diagnosen barndomspsykos i den gamla omsorgslagen ersattes av autism och autismliknande tillstånd i LSS var tanken att det inte skulle göra någon skillnad i sak. Utvecklingen tyder dock på att ändringen kan ha fått konsekvenser. Antalet barn som får diagnoser inom autismspektrumet har ökat. LSS-kommittén bedömde att det handlar om ett samspel mellan ökade kunskaper om diagnoserna och höjda krav i skolan och samhället i stort.¹⁸⁸ Försäkringskassan konstaterar att även bland dem har assistansersättning är ökningen särskilt stor i denna diagnosgrupp, från knappt 200 år 1994 till över 1 000 år 2014.¹⁸⁹

De som ingår i personkrets 3 skulle enligt bedömningen från mitten av 1990-talet utgöra cirka 40 000 personer men är i själva verket alltså inte mer än 15 000. Antalet är inte bara mindre än vad som förutsågs när reformen beslutades utan tycks dessutom minska. Mellan åren 2007 och 2014 har antalet personer med kommunala insatser enligt LSS ökat från 57 000 till 67 000, samtidigt som antalet personer från personkrets 3 med insatser har minskat med cirka 1 000 personer.¹⁹⁰ Det framgår också av antalet personer under 65 år från denna personkrets som har assistansersättning har minskat från 7 000 år 2007 till 5 800 år 2014 (och därefter ned till 5 300 år 2016).¹⁹¹

¹⁸⁷ www.vetenskapshalsa.se/forsta-generationen-aldre-med-utvecklingsstorning/

¹⁸⁸ SOU 2008:77, sid 166

¹⁸⁹ Försäkringskassan (2015), sid 29

¹⁹⁰ Socialstyrelsen (2015a), sid 18-19

¹⁹¹ Försäkringskassan (2015), tabell 24; www.forsakringskassan.se

Det kan konstateras att den LSS-insats som framförallt är aktuell för personkrets 3 är personlig assistans. Av dem som ingår i personkretsen kan det uppskattas att endast var tredje har någon annan insats. Det innebär också att det är denna personkrets som har drabbats särskilt hårt av de restriktioner som har införts för personlig assistans och assistansersättning.

Det är uppenbart att tolkningen av vilka som tillhör den tredje personkretsen har kommit att bli långt mer restriktiv än vad som avsågs när LSS kom till. I LSS-propositionen beskrevs vilka som var tänkta att ingå i den nya personkretsen. Låt mig citera ganska utförligt vad som sades på denna punkt:¹⁹²

Funktionshindret ... skall ha en sådan karaktär att de starkt påverkar flera viktiga livsområden samtidigt, t.ex. boende, fritid eller behov av habilitering eller rehabilitering. Det gäller t.ex. om en person till följd av ett funktionshinder dagligen är mycket beroende av hjälpmedel eller har återkommande behov av annan persons hjälp för den dagliga livsföringen i boendet, i utbildningssituationen, på arbetet, på fritiden eller för att förflytta sig, för att meddela sig med andra eller för att ta emot information.

*Exempel på personer med sådana funktionshinder kan vara människor med uttalade rörelsehinder, med grava **syn- och hörselskador** eller med svårartade effekter av sjukdomar som t.ex. **diabetes eller hjärt- och lungsjukdomar**.*

*Också funktionshinder som för en utomstående kan verka ha mindre konsekvenser, kan för den enskilde förorsaka betydande inskränkningar i det dagliga livet och medföra behov av särskilda stödinsatser. Det kan t.ex. gälla för människor med vissa s.k. **medicinska handikapp**. Vissa mag- och tarmsjukdomar kan t.ex. medföra behov av täta tarmtömningar, vissa typer av hjärnskador kan innebära mindre uttalade intellektuella störningar i vissa avseenden men omfattande störningar i andra. Personer med vissa mindre kända funktionshinder kan också behöva tillgång till särskilda resurser och särskilt kunnande på grund av att allmänna kunskaper om funktionshindret och om dess konsekvenser är begränsat. Även vissa **psykiska störningar** kan utgöra stora och varaktiga funktionshinder.*

*Kombinationer av skador vars sammantagna följder är speciellt svåra eller komplicerade medför ofta att den enskilde har särskilt stora svårigheter i den dagliga livsföringen. Det kan t.ex. gälla för personer med **dövblindhet**, med kombinationer av rörelsehinder eller med tal- och språkstörning i kombination med utvecklingsstörning.*

*Med betydande svårigheter i den dagliga livsföringen menar jag att den enskilde inte på egen hand kan klara vardagsrutiner som t.ex. hygien, toalettbestyr, påklädning, mathållning, förflyttning inomhus och utomhus, sysselsättning eller att utföra nödvändig **träning eller behandling**. Den kan*

¹⁹² Prop. 1992/93:159, sid 55-56

*också handla om att en person inte kan **förstå eller klara sin ekonomi**. Andra svårigheter kan vara att **kommunicera** med andra. Det gäller både svårigheter att ta emot och att ge information och att samtala med andra direkt eller per telefon. Begreppet bör också kunna användas om en person på grund av funktionshinder löper risk att bli isolerad från andra människor.*

Med omfattande behov av stöd och service avser jag både kvantitativa och kvalitativa aspekter. Den enskilde skall i allmänhet ha ett återkommande behov av särskilt stöd för att klara funktioner som andra kan klara på egen hand. Med återkommande avses att stödbehovet vanligen föreligger dagligen och i olika situationer och miljöer. Behov av stöd bör uppfattas i vid bemärkelse och avse stöd av olika karaktär.

I många av de fall som nämns framstår personlig assistans som den mest relevanta, träffsäkra, insatsen. Genom att användning av assistans har försetts med en rad restriktioner har de berörda i praktiken utestängts från åtgärder. Det visar tydligt på den risk som jag tidigare nämnt att olika former av "uttömmande" beskrivningar i lagen och tillämpningsföreskrifter om vem som har rätt till vad riskerar att utestänga personer från insatser.

Socialstyrelsen har framhållit att många med neuropsykiatriska och kognitiva funktionsnedsättningar, grav synnedsättning och dövblindhet har kommit att hamna utanför personkretsen.¹⁹³ Det kan noteras att de två sistnämnda grupperna uttryckligen nämns i propositionen liksom medicinsk problematik. För den sistnämnda gruppen finns när personlig assistans är uteslutet ofta inga insatser att tillhandahålla. Det är mot denna bakgrund motiverat med en översyn av personkretsindelningen och särskilt avgränsningen av personkrets 3. Det är angeläget att beskrivningen av den sker på ett sätt som gör att fler personer än i dag omfattas och därmed får rätt till insatser enligt LSS.

Alternativa direktiv

- Utredningen ska se över personkretsindelningen i LSS. Den ska överväga om de tre personkretsarna kan ersättas av en som tar sikte på funktionsnedsättning snarare än diagnos. Den ska föreslå en definition som säkerställer att de grupper som nämns i LSS-propositionen, till exempel med grav synnedsättning och dövblinda, och också andra personer med omfattande funktionsnedsättning och behov av dagligt stöd omfattas.

¹⁹³ Socialstyrelsen (2015b), sid 9

Ska huvudmannskapet för assistansen ändras?

I utredningsdirektiven framhålls särskilt att det delade huvudmannskapet för insatsen personlig assistans är problematiskt. Det leder till administrativt merarbete och därmed merkostnader. Separata utredningar görs ibland för en och samma person och behovet kan dessutom bedömas olika. Det som framförallt tycks bekymra regeringen är dock risken för kostnadsövertäckningar. Utredningen ska lämna förslag på hur ansvaret för insatser enligt LSS kan se ut för att så långt det är möjligt eliminera de problem som följer av det delade huvudmannskapet.¹⁹⁴

I direktiven framhålls alltså det delade huvudmannskapet för personlig assistans och de problem det kan leda till, men ett delat huvudmannskap gäller inte bara för assistansen utan karakteriserar generellt funktionshinderpolitiken.

Innan jag kommer in på de utmaningar som funktionshinderpolitiken står inför på grund av det splittrade huvudmannskapet vill jag erinra om skälet till att huvudmannskapet för den personliga assistansen delades mellan stat och kommun. Syftet var att avlasta enskilda kommuner höga kostnader och att tilldelning av mer omfattande stöd i form av personlig assistans inte skulle vara beroende av kommunalekonomiska prioriteringar.¹⁹⁵

I kommunerna handläggs ofta LSS- och SoL-ärenden i olika organisatoriska enheter. En rad andra kommunala förvaltningar, såsom stadsbyggnad, fastighet, skola, fritid, kultur och arbetsmarknad, fattar beslut som påverkar situationen för personer med funktionsnedsättning. Kollektiva transporter och färdtjänst är ofta organiserade på regional nivå. Där ligger också ansvaret för insatsen råd och stöd inom LSS och för hälso- och sjukvården, habiliteringen/rehabiliteringen och hjälpmedel. På statlig nivå finns Försäkringskassan med ansvar inte bara för assistansersättning utan också för olika kontantstöd såsom sjuk- och aktivitetsersättning, handikappersättningen och vårdbidraget. Den är också ansvarig för bilstödet. Arbetsförmedlingen är ansvarig för olika stöd- och anpassningsåtgärder som kan krävas för att bereda personer med nedsatt arbetsförmåga arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Alla statliga myndigheter ska inom sina områden göra verksamheter tillgängliga för alla, inklusive personer med funktionsnedsättning.

Regeringen menar att kvaliteten i de LSS-insatser som kommunerna erbjuder påverkar efterfrågan på assistansersättning. Som har framgått tror jag att regeringen överdriver betydelsen av just detta samband, men generellt gäller naturligtvis att insatser och avsaknad av sådana inom vissa områden påverkar behovet av insatser inom andra. En väl fungerande personlig assistans kan begränsa behovet av andra LSS-insatser, framgångsrika habiliterings- och rehabiliteringsinsatser kan begränsa behovet av kompenserande insatser senare i livet, tillgänglig kollektivtrafik kan begränsa behovet av färdtjänst, och så vidare.

¹⁹⁴ Regeringskansliet (2016a), sid 9, 17

¹⁹⁵ Prop. 1992/93:159, sid 68

För den enskilde kan de många insatserna och aktörerna framstå som förvirrande. Socialstyrelsen talade häromåret i en rapport om att området kan liknas vid en "djungel av aktörer och insatser".¹⁹⁶

Det är viktigt med en helhetssyn. Människor är inte indelade enligt lagar och huvudmannaskapsgränser. Därför är det viktigt att lyssna på den enskilde och att myndigheter samverkar kring insatser.

Nka har i en rapport analyserat olika former av myndighetssamverkan. Man refererar forskare som har gjort en indelning i multidisciplinär, interdisciplinär och transdisciplinär samverkan. Multidisciplinär samverkan innebär att olika verksamheter utför sina insatser var för sig utan någon samordning eller något samarbete sinsemellan. Varje verksamhet fokuserar på sin egen del i både bedömning och behandling. Det kan synas något oegentligt att i detta fall ens tala om samverkan. Med interdisciplinär samverkan menas att verksamheterna koordinerar sina insatser. Det finns ett gemensamt övergripande mål och verksamheterna utbyter information och samordnar bedömningar och genomförande. I en transdisciplinär samverkan är gränserna mellan verksamheterna mer eller mindre utsuddade.¹⁹⁷

Det svenska välfärdssystemet är i hög grad organiserat enligt multidisciplinära principer. Det är till exempel därför föräldrar, som jag berörde i kapitlet om anhörigas ansvar, tvingas lägga så mycket tid på att koordinera stödet till sina barn. Problemet är inte bara att olika verksamheter saknar kunskap om vad de andra gör, utan också att de känner en oro för att behöva ta ansvar för något som de upplever är någon annans ansvar. Låt mig ge två exempel som jag nyligen har stött på och som kan illustrera problematiken.

- Hösten 2016 medverkade jag i SVT Opinion om personlig assistans. I programmet medverkade också en mamma, som hade en två år gammal son med omfattande funktionsnedsättningar. Alla var överens om att han behövde tillsyn dygnet runt. Familjen hade ansökt om assistansersättning och först fått nej från Försäkringskassan. Efter överklagade till Förvaltningsrätten hade de emellertid fått rätt. Försäkringskassan lät sig emellertid inte nöja med det, utan hade överklagat till Kammarrätten. Varför? Kassan ansåg att sonen inte var dess ansvar. Han hade beviljats assistansersättning med hänvisning till att han behöver hjälp av någon med god kännedom om honom. Det kriteriet gäller endast vid psykisk funktionsnedsättning. Försäkringskassan hävdade att det inte går att fastställa att en tvååring har en psykisk funktionsnedsättning. Därför ansåg den inte att han var dess ansvar.
- I början av år 2017 medverkade jag som stöd för en familj i kontakter med en stadsdelsförvaltning i Stockholm. De har en son, 16 år, med flera olika funktionsnedsättningar. Såväl den läkare som har följt honom sedan födseln som skolledaren i hans skola vittnade vid kontakterna om att han är en av de mest komplicerade fall de har stött på under ett långt yrkesliv. Han har en omfattande

¹⁹⁶ Socialstyrelsen (2008b), sid 18

¹⁹⁷ Nka (2015), sid 30 ff.

assistansersättning, drygt 120 timmar i veckan, och därutöver fyra dygns korttidsvistelse i månaden. Föräldrarna har även med hjälp av assistans svårigheter att klara sonen i hemmet. De anser sig behöva ökad avlastning för att få mer tid med sig själva och övriga barn. Sonen ansökte därför, genom dem, om ytterligare sex dygns korttidsvistelse och att assistansersättningen skulle minska i motsvarande mån. Han begärde med andra ord inte mer resurser, utan bara en omfördelning. Handläggarna hänvisade till att assistansersättningen var Försäkringskassans beslut och att de två insatserna inte kunde prövas i ett sammanhang. Han fick avslag med motiveringen att assistansen täckte hans behov och att föräldrarna inte behövde mer avlastning. Utan att det sades rakt ut var det uppenbart att problemet var att korttidsvistelsen skulle betalas av kommunen medan Försäkringskassan stod för assistansersättningen. Stadsdelen ville inte ta på sig en ökad andel av kostnaderna. (Efter långa diskussioner har stadsförvaltningen slutligen accepterat en "kompromiss": sonen får åtta dygns korttidsvistelse.)

De bägge fallen speglar ett vanligt problem, nämligen ett "stuprörstänkande" hos myndigheterna. De tar ansvar för de fall och insatser som tydligt faller inom deras "rör", men allt annat är någon annans ansvar. Problemet är att enskilda fall inte alltid på ett enkelt sätt faller inom ett enda ansvarsområde. Finns en osäkerhet om vart det hör tycks dock principen hos myndigheterna vara att försöka skjuta ifrån sig ansvaret.

Det principiella problemet kan beskrivas på följande sätt. I ena änden finns en brukare med behov av stöd och service, i den andra de personer som med sina skatter betalar insatserna. Mellan skattebetalaren och brukaren finns olika "stuprör" – kanaler – i form av kommunala och statliga myndigheter. Mellan dessa tycks det pågå ständiga kompetensvister om vem som ska ta ansvar för enskilda fall. De som drabbas av dessa tvister är de enskilda brukarna. Problemet skulle vara löst om man hade en transdisciplinär ordning av det slag som nämns ovan. Det skulle i princip innebära att allt stöd samlas i en och samma organisation. Det är dock svårt att i praktiken tänka sig en sådan organisation i Sverige. Men en bättre interdisciplinär samverkan borde vara möjlig.

En sådan förekommer men uppvisar stora brister. Det finns i flera lagar – i LSS och SoL men också i HSL – stöd för samverkan. Det förekommer flera olika planer, habiliterings- och rehabiliteringsplan (HSL), individuell plan (LSS) och samordnad individuell plan (SIP) (SoL och HSL), men det är inte tydligt när olika planer ska komma till användning. Ett antal kommuner har samverkansöverenskommelser med i första hand olika landstingsverksamheter, men ibland också med Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.¹⁹⁸ Myndighetsövergripande planer och samverkan förekommer men långt ifrån i den utsträckning som skulle vara önskvärt.

Huvudmannaskap personlig assistans

I direktiven till LSS-utredningen tas bara en organisatorisk fråga upp, nämligen det splittrade huvudmannaskapet för personlig assistans. Det framhålls att det delade huvudmannaskapet riskerar att leda till administrativt merarbete och därmed merkostnader för samhället. Det blir följden om det till exempel görs två separata utredningar för en och samma person.

¹⁹⁸ Socialstyrelsen (2016), sid 34-35

Behoven kan också komma att bedömas olika vilket kan te sig förvirrande och rättsosäkert för den som behöver stödet.

Det borde vara enkelt att undvika en del dubbelarbete. De personer som vänder sig till Försäkringskassan med begäran om assistansersättning har i vissa fall redan insatser enligt LSS, vilket innebär att kommunen har bedömt att de tillhör personkretsen.

Försäkringskassan inleder ändå sin prövning med att undersöka samma fråga. Det borde inte vara nödvändigt. Försäkringskassan borde kunna lita på kommunens bedömning. Om däremot ingen bedömning av personkretstillhörigheten har gjorts måste Försäkringskassan naturligtvis göra den. Om Försäkringskassan då finner att personen tillhör personkretsen, men inte har tillräckligt omfattande grundläggande behov för att ha rätt till assistansersättning, vänder sig sökanden normalt till kommunen med begäran om personlig assistans (eller andra LSS-insatser). Kommunen gör då en egen prövning av personkretstillhörigheten och av de grundläggande behoven. Självfallet borde kommunen i sådana fall på motsvarande sätt kunna lita på Försäkringskassans bedömning. Myndigheter borde alltså generellt i denna typ av prövning kunna lita på varandra när det är till den enskildes fördel. Det skulle automatiskt undvika en hel del onödigt merarbete.

För att kunna få personlig assistans krävs att det föreligger grundläggande behov. Några regler för hur omfattande dessa ska vara för att rätten ska föreligga finns inte. Det hindrar inte att vissa kommuner i interna riktlinjer har fastställt en minsta gräns i form av ett antal timmar.

Jag har i annat sammanhang berättat om bröderna Robert och Richard som bor i en kommun i Stockholms län. Deras fall har senare också uppmärksammats bland annat i en artikel i Svenska Dagbladet.¹⁹⁹ Robert och Richard hade fram till våren 2016 assistansersättning med tillsammans 150 timmar. I samband med en omprövning fann Försäkringskassan att de visserligen har behov av tillsyn dygnet runt, men att de med den nya, mer restriktiva, synen inte har 20 timmars grundläggande behov och därmed inte heller rätt till assistansersättning. Den drogs således in. Försäkringskassan fann i sin beräkning att Roberts grundläggande behov uppgår till 16 timmar per vecka (i Richards fall något mindre). Bröderna ansökte genom sin förmyndare, sin mamma, om personlig assistans från kommunen. Man kan tycka att kommunen i det läget borde ha kunnat acceptera Försäkringskassans bedömning av de grundläggande behoven, men ingalunda. Den gjorde en egen bedömning av dessa och kom i Roberts fall fram till att de uppgick till 4 timmar i veckan! Det understeg kommunens gräns för när personlig assistans beviljades och han fick nej. (Situationen var likartad i Richards fall.)²⁰⁰

Man kan i detta fall ställa sig frågan *dels* varför olika myndigheter var för sig måste utreda samma sak, *dels* hur olika myndigheter i sina utredningar kan komma till så olika bedömningar. Det skapar, som det står i utredningsdirektiven, både onödigt merarbete och

¹⁹⁹ Mellgren (2016)

²⁰⁰ Westerberg (2016c); kommunen beviljade i stället ledsagarservice och korttidsvistelse med totalt 80 timmar, alltså en halvering av tiden. Det förutsattes i praktiken att föräldrarna tog ansvar för övriga 70 timmar (förutom alla de timmar som de inte heller tidigare hade haft assistansersättning för). Robert har senare ansökt om särskilt boende och därvid stött på nya problem.

förvirring och rättsosäkerhet. Om myndigheter i större utsträckning samverkade och litade på varandras bedömningar skulle mycket av både merarbetet och osäkerheten minska.

Samma resonemang som jag här har fört om bedömningar vid provning hos kommuner och Försäkringskassan när det gäller assistans kan förstås föras när det gäller olika kommuner. Det är orimligt att en person som flyttar över kommungränser ska riskera att förlora sina insatser, oavsett om det är assistans eller någon annan insats.

Regeringens huvudbekymmer när det gäller ansvarsfördelningen mellan stat och kommuner tycks vara riskerna för övervältring av kostnader från kommunerna till staten. Kommunerna anklagas för att inte utveckla andra insatser och på det sättet uppmuntra brukare att efterfråga assistansersättning och övervältra kostnader på staten. Som jag har visat finns det goda skäl att ifrågasätta den bild regeringen ger. Men det kan också noteras att den motsatta bilden ges från kommunalt håll.²⁰¹ De upplever att regeringen genom urholkning av assistansersättningen övervältrar kostnader på kommunerna. Det är uppenbarligen också regeringens intention att det ska ske i än större utsträckning framöver.

Funktionsrätt Sverige har i ett så kallat ställningstagande inte tagit slutlig ställning men väl redovisat vad de uppfattar är för- och nackdelar med olika organisatoriska alternativ för den personliga assistansen. Deras synpunkter sammanfattas i tabellen på nästa sida.²⁰²

Som jag redan har berört bör problemet med dubbelt arbete kunna lösas genom att myndigheter i större utsträckning litar på och tillåts lita på varandra. Det ingår i LSS-utredningens uppdrag att titta närmare på hur gemensamma bedömningar ska kunna göras och insatser kombineras.²⁰³ Men samordningsproblem finns inte bara mellan assistansersättning och LSS-insatser, mellan Försäkringskassan och kommunernas LSS-handläggare, utan också mellan en rad andra insatser och aktörer. Det måste oavsett huvudmannaskapsgränser lösas genom bättre samverkan.

Funktionsrätt Sverige framhåller att problemet med gränsdragning mellan grundläggande och andra personliga behov minskar med ett enhetligt huvudmannaskap. Det kan stämma. Uppdelningen har otvivelaktigt kommit till främst i administrativt syfte, för att bestämma ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Men som paragrafen – LSS 9a § – nu är formulerad bestämmer den också vilka som har rätt till insatsen personlig assistans. För att jämställa den insatsen med övriga måste paragrafen slopas.

Det kan också nämnas att kostnadsfördelningen mellan stat och kommuner kan lösas på andra sätt än genom en konstlad uppdelning i grundläggande behov och andra. Även om den personliga assistansen helt skulle tas över av Försäkringskassan kan staten besluta att kommunerna ska ersätta ett antal timmar i assistansersättningen, även fler än dagens 20 timmar om det befinner sig lämpligt.

Huvudmannaskapsfrågorna är svåra och oavsett hur man löser dem kommer de att innebära stora utmaningar för samverkan mellan myndigheter. Det är viktigt att den samverkan alltid

²⁰¹ Carlbom (2016)

²⁰² Funktionsrätt Sverige (2017b)

²⁰³ Regeringskansliet (2016a), sid 20, 21

inkluderar de berörda, att deras medbestämmande tas på allvar. Och det är också viktigt när huvudmannaskapsgränser eventuellt justeras att man lyssnar på brukarna.

Kostnadsfördelningen mellan stat och kommuner är till sist knappast en funktionshinderpolitisk fråga. Det är märkligt att regeringen har lagt så stor vikt vid den i en utredning om LSS och assistansersättningen. Ansvarsfördelningen när det gäller den personliga assistansen bör avgöras på andra grunder än kostnadsfördelningen mellan stat och kommun, till exempel med hänsyn till vad assistansanvändare tycker. Men sådana perspektiv lyser helt med sin frånvaro i utredningsdirektiven.

Huvudmannaskap	Fördelar	Nackdelar	Reflektioner
Statligt	Mindre dubbelarbete. Ökad tydlighet. Behov gränsdragning grundläggande/andra behov minskar. Lättare flytta mellan kommuner (för dem som idag har kommunalt beviljad assistans).	Kopplingen med andra LSS-insatser bryts upp än mer. Risk övervältring till personlig assistans.	Problemet gränsdragning personlig assistans/ andra LSS-insatser finns redan. Kommunerna får bedöma behov av LSS-insatser givet omfattningen av beviljad assistans.
Kommunalt	Mindre dubbelarbete. Ökad tydlighet. Behov gränsdragning grundläggande/andra behov minskar. Lättare samordna med andra LSS-insatser.	Risk att behov tillgodoses genom andra insatser än assistans som ger mindre valfrihet och självbestämmande.	Risk att kommunala normer och kommunala prioriteringar styr bort från assistans.
Delat (ingen förändring)	Man vet vad som gäller. Undviker nackdelarna med enhetligt huvudmannaskap. Icke förutsedda problem med ändrat huvudmannaskap undviks.	Fortsatt risk administrativt merarbete. Får inte fördelarna med enhetligt huvudmannaskap. Bristande rättssäkerhet.	Problemen med administrativt merarbete måste lösas.

Alternativa direktiv

- Utredningen ska föreslå hur samverkan mellan myndigheter kring funktionshinderpolitiken kan förstärkas.
- Utredningen ska analysera om det krävs lagändringar för att myndigheter, om det är till den enskildes fördel, ska utgå från en annan myndighets bedömningar och inte göra egna utredningar, och, om den finner att sådana krävs, föreslå lagändringar.
- Utredningen ska analysera för- och nackdelar med statligt, kommunalt och delat huvudmannaskap för personlig assistans samt vid utformningen av ett konkret förslag särskilt beakta brukarorganisationernas synpunkter.
- Utredningen ska föreslå sådana lagändringar som krävs för att personlig assistans ska jämföras med andra insatser i LSS, till exempel ett avskaffande av § 9a LSS.

Är privata assistansanordnare ett problem?

I direktiven konstateras att vinstdrivande företag är den vanligaste formen av assistansanordnare och att deras markandsandel har ökat. Bland företagen har det i sin tur skett en ökad koncentration så att ett fåtal företag har många brukare. Den schablonersättning som utgår i assistansersättningen anses ge starka drivkrafter för företagen att försöka öka antalet timmar eftersom varje timme bedöms ge högre vinst. Det finns därför en risk för att de som ombud för dem som ansöker om assistans överdriver behoven för brukarna. Utredningen ska analysera vilken roll de privata anordnarna har i kostnadsutvecklingen inom assistansen, exempelvis den roll de spelar i bedömningen av enskildas behov. Den ska lämna förslag som bidrar till att privata företags möjligheter och incitament att driva upp kostnaderna begränsas. Den ska också analysera på vilket sätt det offentliga skulle kunna bistå personer som ansöker om personlig assistans med oberoende rättsligt stöd i syfte att göra dem oberoende av anordnarna.²⁰⁴

Regeringen och Åsa Regnér har uppenbarligen en i grunden huvudsakligen negativ inställning till företag inom välfärdssektorn och särskilt sådana som är "vinstdrivande". Jag väljer att sätta vinstdrivande inom citationstecken därför att det i regeringens terminologi innebär alla företag som drivs som aktiebolag. I praktiken drivs många aktiebolag inte huvudsakligen med sikte på vinst, i meningen utdelning till aktieägarna. Syftet kan i stället vara att ge försörjning till ägarna eller att nå olika verksamhetsmål. Så är det också inom assistansbranschen.

Men det finns självfallet företag, stora och små, som också gärna ser att de går med vinst och kan ge utdelning. Den negativa inställning till vinst som ibland luftas i den allmänna debatten utgår ifrån att vinst alltid innebär att resurser undandras brukarna. De företag som ger vinst förutsätts med andra ord leverera sämre kvalitet än de organisationer som inte ger vinst, till exempel kommuner.

²⁰⁴ Regeringskansliet (2016a), sid 12, 22-23

Inom assistansbranschen ser det i genomsnitt ut på följande sätt. De privata assistansanordnarna kan i år beräknas ha en rörelsemarginal, ett överskott före finansiella poster, på i genomsnitt kanske 3 procent. Det innebär att marginalen vid ett schablonbelopp på 291 kronor per timme uppgår till ungefär 9 kr. För kommunerna uppstår i stället ett underskott på varje timme med cirka 30 kronor.²⁰⁵

Med den logik som regeringen tillämpar borde det innebära att de privata assistansanordnarna levererar betydligt sämre service än de kommunala. De privata anordnarna "stjäl" ju 9 kronor i timmen av assistansmedlen medan de kommunala tillför 30 kronor. Trots detta väljer en majoritet av brukarna privata anordnare.

Med den utgångspunkt regeringen har ter sig brukarnas val naturligtvis obegripligt. Och inte nog med det. Regeringen ser de privata anordnarna som ett större hot mot assistansersättningens hållbarhet än de kommuner som behöver tillskjuta medel för varje timme. I en artikel i Dagens Nyheter skriver Åsa Regnér att "De vinstdrivande krafterna i kombination med den snabba ökningen av beviljade timmar riskerar att på sikt skada reformens hållbarhet."²⁰⁶

Det är helt klart att assistansmarknaden har förändrats kraftigt sedan millennieskiftet. De privata anordnarna har ökat sin marknadsandel från ungefär 20 procent till 65, kommunerna minskat sin i motsvarande mån.²⁰⁷

Eftersom regeringen utgår ifrån att de privata anordnarna med sina rörelsemarginaler levererar sämre kvalitet än kommunerna tycks den utgå ifrån att det måste ligga något skumt bakom deras ökade marknadsandelar. Åsa Regnér har ofta återkommit till att de använder resurser till annat än assistans²⁰⁸ och på detta sätt lockar över assistansanvändare från kommunerna. Som framgår av direktiven är den starkaste misstanken att företagen ger assistansanvändare juridisk hjälp vilket antas leda till ett överutnyttjande av assistansersättningen.

Jag har i det föregående kommenterat timutvecklingen. Hypotesen om överutnyttjande, som regeringens hela resonemang bygger på, kan starkt ifrågasättas. Men låt oss ändå än en gång anta att de 3 procent fler timmar som de får som anlitar privata anordnare i stället för kommunala är ett uttryck för överutnyttjande, det vill säga timmar som brukaren egentligen inte behöver för sitt välbefinnande. Är det verkligen troligt att ett stort antal brukare skulle byta leverantör bara för att få 4 timmar som de inte behöver?

Det är de assistansberättigade själva som har valt vem som ska utföra assistansen. Kan det finnas andra förklaringar än regeringens till varför en majoritet har valt privata assistansanordnare? En är rimligen att de anser att de privata assistansanordnarna levererar bättre service än de kommunala. Till och med Försäkringskassan tvingas medge att en viktig anledning till att de privata anordnarna har vunnit marknadsandelar är att de "är bra på att

²⁰⁵ SKL (2015)

²⁰⁶ Regner (2016f)

²⁰⁷ Försäkringskassan (2017b), sid 32-33

²⁰⁸ Se till exempel Regnér (2006f)

tillvarata (brukarnas) intressen och därtill erbjuder god assistans”.²⁰⁹

Varför är de privata bättre än kommunerna? Ibland utgår man i debatten från att kommunerna och andra offentliga organ alltid ger en bra service. Där finns ju inga vinstmotiv som grumlar bilden. Men erfarenheten är att kommunerna långt ifrån alltid lever upp till den idealbild som finns. När Bengt Lindqvist presenterade sin utredning om bemötande i slutet av 1990-talet var den privata marknaden ännu i sin linda. Då handlade det framförallt om det dåliga bemötande personer med funktionsnedsättning ofta fick från kommunerna och andra offentliga företrädare. (Därmed inte sagt att Lindqvist såg privata aktörer som någon lösning på problemet.)

Det kan också vara så att kommunernas intresse för att leverera personlig assistans som finansieras med den statliga assistansersättningen är begränsat. Schablonersättningen från staten räcker som nämnts i regel inte till för att täcka kommunernas kostnader. Det innebär att kommunerna måste skjuta till egna skattemedel. Man kan förmoda att det leder till att många kommuner inte är särskilt angelägna om att få assistansanvändare eller att behålla dem de har. Det finns symptomatiskt nog också ett ganska stort antal kommuner som helt har slutat att producera assistans i egen regi och i stället anlitar privata företag för att utföra den assistans som formellt tillhandahålls av kommunen.

Det är inte ovanligt att privata anordnare stödjer brukarna vid ansökningar om assistans eller fler timmar. En stor andel av Försäkringskassans handläggare anser att det ställer större krav på dem i olika avseenden, men 85 procent anser samtidigt att det ofta eller ibland är ett viktigt stöd för de sökande. Försäkringskassans handläggare anser att det är lättare att ha med kommuner att göra än med privata anordnare. Kommunerna ställer inte på samma sätt krav för brukarnas räkning. De privata anordnarna misstänks av handläggarna, liksom av regeringen, också ha andra motiv än brukarnas intressen, nämligen att göra vinst.²¹⁰ Om man antar att det är en viktig drivkraft för dem måste man rimligen också anta att kommunernas passivitet eller ”snällhet” vid kontakterna drivs av deras önskan att undvika ”förluster”. Deras förlust på varje timme än ju faktiskt betydligt större än de privata anordnarnas vinst.

Alla antaganden om att olika anordnare företräder andra intressen än brukarnas blir naturligtvis rena spekulationer, men om man spekulerar är det rimligt att göra spekulationerna någorlunda ”symmetriska”, det vill säga att inte anta att det bara är privata företag som har oegentliga motiv bakom sitt agerande.

Privata assistansanordnare

De privata assistansföretagen har naturligtvis startats med skilda motiv. I många fall är det personer som själva har sin bakgrund i offentlig sektor och som tror sig kunna driva verksamheten på ett bättre sätt än vad som görs där. I andra fall är det personer som själva har en funktionsnedsättning, eller har närstående med en sådan, som har startat företaget för att ordna en väl fungerande assistans. Ett mycket stort antal företag är mikroföretag med en eller ett fåtal brukare och med en sådan ambition. Alla företag som har externa brukare vet att de överlever bara om de levererar god kvalitet. Att göra avkall på det för att kunna

²⁰⁹ Försäkringskassan (2017a), sid 33

²¹⁰ Försäkringskassan (2017b), sid 40 ff.

dela ut i vinst håller inte länge.

Trots den uppmärksamhet som den privata assistansmarknaden har fått under senare år är kunskaperna om den mycket begränsade. Regeringen har nu *dels* uppdragit åt ISF att kartlägga och analysera marknaden, *dels* tillsatt en särskild utredare med ungefär samma uppgift.²¹¹ Förhoppningsvis kan detta bidra till att skapa ökad klarhet.

Låt mig i väntan på säkrare data ge en preliminär och översiktlig bild av branschen. Mina data är hämtade ur olika källor vilket gör att bilden inte blir helt entydig.

I utredningsdirektiven noteras att koncentrationen på assistansmarknaden har ökat.²¹² Det är något oklart vilken tidpunkt man jämför med. Men Åsa Regnér har i andra sammanhang gett uttryck för uppfattningen att det snarast finns för många företag i branschen.²¹³ Det finns drygt 1 000 företag som har tillstånd från IVO att bedriva assistansverksamhet och det är onekligen ganska många. Men är det för många? Låt oss för ett ögonblick föreställa oss att det handlade om 1 000 lika stora företag. Hur stora skulle de vara?

De privata företagen och kooperativen (som också ingår i de drygt 1 000) har ungefär 80 procent av marknaden, alltså uppemot 13 000 assistansanvändare. Det skulle med 1 000 anordnare innebära 13 assistansanvändare per anordnare. Varje assistansanvändare har i genomsnitt 4 heltidsassistenter och i praktiken kanske 6 individer knutna till sig. Det genomsnittliga företaget skulle alltså, med några övriga anställda därtill, ha drygt 80 anställda. De kan betraktas som medelstora företag.²¹⁴

Det finns inte bara ett femtiotal företag som är ungefär så stora utan också ett sextiotal kommuner och stadsdelsförvaltningar, från Gällivare i norr till Trelleborg i söder, som bedriver verksamhet av denna omfattning. Det svårt att förstå varför denna storlek på verksamheten är så konstig att den i sig skulle kunna vara ett argument mot en hel bransch.

Nu har naturligtvis inte alla företag omkring 13 assistansanvändare. Det finns ett trettiotal företag med 50 brukare eller fler, ett par hundra med 3 – 49 brukare och därtill sannolikt mer än 500 företag med en eller ett par brukare. Totalt torde det röra sig om mer än 750 aktiebolag, det vill säga med regeringens terminologi vinstdrivande företag. Denna bild stämmer i stora drag med den Försäkringskassan ger.²¹⁵

Jag har också försökt få en bild av företag med tillstånd att bedriva assistansverksamhet från ekonomiskt perspektiv. Omsättningen i alla dessa företag uppgick år 2015 till drygt 30 miljarder kronor. Många av företagen bedriver också, i flera fall huvudsakligen, annan verksamhet. Ungefär två tredjedelar av omsättningen kan hänföras till assistansverksamhet.

Det fanns knappt 50 företag som år 2015 hade en omsättning på över 100 miljoner kronor. (Här ingår det trettiotalet företag med 50 brukare eller fler som tidigare har nämnts och

²¹¹ Regnér (2017)

²¹² Regeringskansliet (2016a), sid 12

²¹³ Regnér (2016f)

²¹⁴ www.ekonomifakta.se

²¹⁵ Försäkringskassan (2017b), sid 33

därtill några kooperativa företag). Dessa knappt 50 företag stod för två tredjedelar av den totala omsättningen i företagen. Knappt 200 bolag med en omsättning på 20 – 100 miljoner kronor stod för en fjärdedel av omsättningen och omkring 500 bolag med en omsättning under 20 miljoner kronor för resterande knappt 10 procent.

Rörelsemarginalen i branschen som helhet uppgick till drygt 4 procent. Den var något högre i de minsta företagen, cirka 6 procent. Drygt 400 företag hade en positiv rörelsemarginal, knappt 300 ingen eller negativ rörelsemarginal.

Det fanns knappt 80 företag med en rörelsemarginal som översteg 10 procent. De omsatte 2015 totalt 1,4 miljarder kronor vilket motsvarade drygt 4 procent av den totala omsättningen. 23 av dessa företag hade en omsättning som översteg 20 miljoner kronor. De övriga var små.

Jag har tittat lite närmare på dessa 23 företag.²¹⁶

Åtta av de 23 förefaller huvudsakligen bedriva annan verksamhet än assistans. Ett extremt exempel är Asphalt & Grus som huvudsakligen ägnar sig åt det företagets namn antyder, men som också har assistansverksamhet för *en* brukare (verkställande direktörens son). Ett annat företag har sex brukare som står för ungefär en tredjedel av företagets omsättning. Övriga har så vitt jag kan bedöma färre eller inga assistansanvändare.

Ett företag är en del i en konstellation där även ett annat assistansföretag ingår. Rörelsemarginalen uppkommer därför att de gemensamma kostnaderna tas i det andra företaget. Ser man till deras sammanlagda ekonomi är rörelsemarginalen på normal nivå.

Återstår 14 företag med huvudsakligen assistansverksamhet och höga rörelsemarginaler. Sex av dessa företag gjorde år 2015 utdelningar till aktieägarna på totalt ungefär 35 miljoner kronor. I de utdelande företagen utgjorde utdelningen större delen av rörelsemarginalen.

Det kan tyckas märkligt att företag i assistansbranschen kan ha en så god rörelsemarginal som över 10 procent. I flera fall finns det ingen anledning att betvivla att de tillhandahåller bra assistans. Men likväl kan det finnas anledning att titta närmare på dem. Marginalerna kan förklaras av att de är mycket välskötta, att de har ovanligt låga administrativa kostnader eller att de har haft sina brukare och anställda länge vilket kan bidra till lägre kostnader. Det kan också finnas företag som till exempel har en mycket stor andel unga anställda och som därmed fram till våren 2016 tillgodogjorde sig den särskilda rabatten på arbetsgivaravgifterna. Deras marginaler bör i så fall ha minskat under år 2016. Där kan finnas företag som betalar löner under kollektivavtalsnivå. Man kan spekulera i många förklaringar, men det enda sättet att ta reda på hur det förhåller sig är naturligtvis att fördjupa sig i företagen. Försäkringskassan har aviserat att man ska titta närmare på företag med god lönsamhet²¹⁷ och regeringen har, som nämnts, tillsatt en särskild utredare med uppgift att analysera företagen. Det kommer förhoppningsvis att kunna skapa ökad klarhet.

²¹⁶ Jag har analyserat de siffror som finns på www.allabolag.se och har också googlat på företagen. I några få fall har jag skaffat in information direkt från dem.

²¹⁷ Carlsson (2016)

Assistansmedel till annat?

Det finns alltså företag som det finns skäl att titta närmare på, men Åsa Regnér är ofta fördömande mot hela den privata delen av branschen. Ett av hennes teman i kritiken är att företagen för sina assistansanvändares räkning överdriver behoven och lyckas driva fram ett överutnyttjande av assistansersättningen. Det temat har jag kommenterat ovan. Ett annat är att företagen använder assistansmedel till "annat" än assistans. När hon intervjuades i en artikel i Aftonbladet uppgav hon att 3 miljarder kronor varje år används till reklam, sponsring, jurister och vinster. Hon menar att de assistansberättigade har rätt till de här pengarna, det vill säga hon indikerar att de assistansberättigades standard blir sämre på grund av den här medelsanvändningen.

Vårdföretagarna har efter en enkät till sina medlemsföretag bedömt att kostnaderna för reklam och jurister uppgår till ungefär 75 miljoner kronor.²¹⁸ En enkät inom KFO gav liknande indikationer.²¹⁹ Den stora majoriteten av företag har inga sådana kostnader alls. Utdelningar till aktieägare som kan hänföras till assistansersättningen kan uppskattas till mindre än 200 miljoner kronor.²²⁰ Med en avrundning uppåt talar vi alltså om kostnader på i storleksordningen 300 miljoner kronor vilket är en tiondel av vad Åsa Regnér uppgav i intervjun med Aftonbladet.

I Socialutskottets utfrågning om personlig assistans den 2 februari 2017 ställde den moderata utskottsledamoten Cecilia Widegren en fråga om detta till statssekreteraren Madeleine Harby Samuelsson. Widegren hänvisade till att statsrådet Regnér i en riksdagsdebatt hade sagt att 3 miljarder kronor används till reklam och sponsring (felsägning?) och undrade om regeringen stod fast vid beräkningarna. Statssekreteraren vidhöll beräkningarna och hänvisade till olika utredningar, i första hand Utredningens om assistansersättningens kostnader.²²¹

I den utredningen nämns att några företag har använt medel till marknadsföring och juridisk service. Det hävdas att Skatteverket har påträffat flera fall där de belopp som har använts har varit höga. Utredningen ger exempel på ett företag med en omsättning på 7 miljoner kronor som under ett år hade haft konsultkostnader på 1 miljon kronor. I övrigt finns i utredningen inga beräkningar av omfattningen av dessa kostnadsposter.²²² Det är alltså ytterst tveksamt om det finns något som helst underlag för påståendet att 3 miljarder kronor används till "reklam, sponsring, jurister och vinster".

En av de kostnadsposter Åsa Regnér särskilt har kritiserat gäller den juridiska hjälp som vissa företag tillhandahåller.

Tillämpningen av LSS och Socialförsäkringsbalken handlar delvis om att tolka lagar. Myndigheterna har jurister till sitt förfogande som hjälper till i den processen. Det är inte

²¹⁸ Vårdföretagarna (2016)

²¹⁹ KFO (2016)

²²⁰ Den totala utdelningen från företag med tillstånd att bedriva assistans uppgick år 2015 till cirka 270 miljoner kronor. Ungefär två tredjedelar av verksamheten kan bedömas härröra från assistansverksamheten, det vill säga omkring 180 miljoner kronor.

²²¹ Socialutskottet (2017)

²²² SOU 2012:6, 321-322

konstigt att också brukarna kan behöva juridiskt stöd. Något sådant stöd från det allmänna erbjuds inte i dag. Det är skälet till att vissa privata assistansanordnare har valt att tillhandahålla rättsligt stöd till sina klienter. Regeringen är starkt kritisk till detta och i direktiven uppdras åt utredningen att analysera vilka möjligheter det finns att juridiskt begränsa anordnarens inflytande vid ansökningar om assistans.

Det finns två olika infallsvinklar i kritiken mot den juridiska hjälpen. Den ena är den innebär att medel används till annat än det assistansmedlen är avsedda för. Den andra är att det finns en risk att företagets jurister under förevändning att företräda brukare i själva verket agerar i företagets intresse för att få fler timmar ("överutnyttjande") och därmed förbättra företagets lönsamhet.

I debatten är det oftast det första argumentet som har framförts, till exempel i den refererade intervjun i Aftonbladet. I själva verket förefaller emellertid regeringen ha förståelse för behovet av rättsligt stöd. I utredningsdirektiven uppdras det utredaren att analysera på vilket sätt det offentliga skulle kunna bistå personer som ansöker om personlig assistans med ett från anordnarna oberoende rättsligt stöd. Även om det här explicit endast talat om stöd vid ansökan om personlig assistans är det svårt att tänka sig att ett sådant stöd skulle tillhandahållas bara vid ansökan om en typ av insats. Rimligen bör det kunna ges också vid ansökan om andra LSS-insatser. Av direktiven framgår inte tydligt hur det är tänkt att ett sådant rättsligt stöd ska finansieras. Det står endast att ökade kostnader för insatser enligt LSS ska finansieras genom besparingar i assistansersättningen. Men det är en rimlig tolkning att även ökade kostnader för ett rättsstöd ska finansieras på samma sätt.

Om den tolkningen är korrekt innebär regeringens förslag att ett rättsligt stöd ska byggas ut och finansieras genom besparingar i assistansersättningen. Det stöd som i dag ges av företagen är begränsat. Man kan därför utgå ifrån att ett stöd som tillhandahålls av det allmänna kommer att bli mer omfattande. Det gäller särskilt om det också ska kunna ges vid andra ärenden än sådana som avser personlig assistans. Om det dessutom ska finansieras genom besparingar i assistansersättningen är innebörden att långt mer av det som i dag går till personlig assistans ska användas till rättsligt stöd.

Den andra kritikpunkten gäller risken för att företagets jurister har dubbla lojaliteter. Den risken kan man inte helt blunda för. Jag menar dock att den inte heller ska överdrivas. I en intervju som Försäkringskassan har gjort med några handläggare redogör de för hur vissa anordnare försöker påverka utredningarna och besluten. De är samtidigt noga med att påpeka att det gäller långt ifrån alla och några av handläggarna framhåller också att det utifrån den sökandes perspektiv ofta är positivt att någon stöttar dem och står på deras sida.²²³ Till det kan läggas att om Försäkringskassans handläggare upplever att företagsjuristerna som ombud för brukarna överdriver behoven så upplever brukarna själva många gånger att handläggarna underskattar dem.

I en artikel har ett par representanter för ett nätverk av jurister hos de privata anordnarna, Mia von Wachenfelt och Tom Schultz-Eklund, bemött kritiken. De konstaterar att goda juridiska kunskaper och specialistkompetens ofta är ett måste för att kunna bedöma vem

²²³ Försäkringskassan (2015), sid 75

eller vilka som anses vara berättigade till personlig assistans. Åsa Regnéér skyller, som vi har sett, den stigande kostnaden för assistansen på företagens jurister som misstänks manipulera Försäkringskassans handläggare och driva upp timmarna. Det vore, skriver Wachenfelt och Schultz-Eklund, kanske teoretiskt möjligt om en ensam handläggare hade ansvaret för hela bedömningen. Men i verkligheten finns hos Försäkringskassan också kvalitetssäkrare och beslutsfattare, som bland annat säkerställer att beskrivna hjälpbehov finner stöd i intyg, och ett stort antal rättsliga experter, förvaltningsjurister, processjurister och läkare som agerar rådgivare. Hur är det möjligt, frågar de, att alla dessa blir så grundlurade av juristerna som bara har kontakt med handläggaren? Juristerna lämnar, precis som brukarna, uppgifter på heder och samvete och dessa ska dessutom styrkas av medicinska underlag och uppgifter från skola, dagliga verksamheter och andra som finns i den sökandes närhet.

I den bästa av världar, skriver de, skulle de beslutande myndigheterna informera människor med funktionsnedsättning om deras rättigheter och utan hänsyn till regeringsdirektiv och besparingskrav bevilja assistans utifrån en neutral bedömning av gällande rätt. I en sådan värld skulle vi inte behövas, skriver juristerna. Men verkligheten är inte sådan. Därför behövs stödet.²²⁴

Det måste än en gång framhållas att det inte är företagen som beslutar om timmarna utan Försäkringskassan. Men redan misstanken om olika lojaliteter kan vara skäl nog att tillhandahålla rättsligt stöd i andra former. I mitt anförande på SKL:s och Socialstyrelsens konferens den 1 april 2014 sa jag:

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.

Ett än starkare skäl för ett allmänt stöd är dock att det skulle ge alla med behov av rättsligt stöd tillgång till det och inte bara de som anlitar assistansanordnare som tillhandahåller sådan service.

Schablonbeloppet

Ett stort problem för assistansanordnarna – kommunala, kooperativa och privata – är den låga uppräkningsgraden av schablonbeloppet som har skett sedan år 2014. Försäkringskassan har jämfört utvecklingen av schablonbeloppet med SKL:s omsorgsindex, som antas spegla kostnadsutvecklingen inom området.²²⁵ Schablonbeloppet har under åren 2014 – 2017

²²⁴ Wachenfelt & Schultz-Eklund (2016)

²²⁵ Försäkringskassan (2017), sid 53-54

räknats upp 5,3 procent och omsorgsindex med 8,5 procent. I det sistnämnda är uppräknings för år 2017 preliminär, 1,3 procent. Mycket talar för att den siffran kommer att justeras upp så småningom och då ökar skillnaden. Den långsamma uppräknings av schablonbeloppet innebär att ersättningen för assistans under fyra år i rad reellt sett har sänkts.

Regeringens motivering för detta är att schablonersättningen sedan år 2009 skulle ha höjts mer än vad som motsvarar kostnadsökningarna.²²⁶ Om vi börjar med att om igen jämföra med omsorgsindex tycks det ligga något i detta påstående. Omsorgsindex ökade under åren 2008 – 2013 med 13,5 procent, schablonersättningen med 16 procent. Om man antar att omsorgsindex på ett rättvisande sätt speglar kostnadsutvecklingen så skulle man alltså kunna motivera en något försiktigare uppräknings av schablonbeloppet under några år. Med den uppräknings som har skett passerade emellertid omsorgsindex schablonbeloppet under loppet av år 2016. Under fjolåret skedde alltså även med detta synsätt en real urholkning av schablonbeloppet och i år förstärks den ytterligare.

Regeringens påstående om att schablonbeloppet har gett överkompensation baseras emellertid inte på jämförelser med SKL:s omsorgsindex utan framförallt på en statlig utredning, Assistansersättningsutredningen, som lade fram sitt betänkande i början av år 2014.²²⁷

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 med schablonersättningen. Men det stämmer inte. 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.²²⁸ Om man tar hänsyn till dessa kostnader försvinner överskottet i utredningens kalkyl. Man kan alltså hävda att schablonbeloppet år 2013 låg på rätt nivå.

Vad händer om schablonbeloppet inte räknas upp med i takt med kostnadsutvecklingen? Den amerikanske ekonomen William J. Baumol har under årens lopp skrivit artiklar och böcker där han har analyserat varför vissa tjänster blir relativt dyrare samtidigt som priset på många varor sjunker. Det beror på skillnaden i produktivetsutveckling.²²⁹ Även i tjänstesektorn förekommer naturligtvis produktivetsutveckling, men i delar av den är den mycket liten eller ingen alls. Personlig assistans är en tjänst med ytterst marginella, om ens några, möjligheter till produktivetsutveckling. Det är med andra ord svårt att i särskilt stor utsträckning effektivisera produktionen av personlig assistans. Den potential som kan finnas ligger i administrationen av assistansen, men den kostnaden är samtidigt en liten del av totalkostnaden. Det innebär att om ersättningen inte räknas upp med kostnadsutvecklingen kommer tjänsten att urholkas.

²²⁶ Se till exempel Regnér (2016e)

²²⁷ SOU 2014:9, sid 193 f. Utredningen räknade även på ett par andra alternativ där marginalerna blev mindre.

²²⁸ Westerberg (2016a), sid 65

²²⁹ Westerberg (2016a), sid 58-59

Alternativa direktiv

- Valfriheten när det gäller assistansanordnare är viktig för assistansanvändarnas möjligheter till självbestämmande. Utredningen ska analysera om särskilda åtgärder krävs för att säkerställa tillgång till en mångfald av assistansanordnare.
- Utredningen ska analysera till vilket löne/prisindex det kan vara lämpligt att knyta den årliga justeringen av schablonbeloppet, till exempel SKL:s omsorgsindex, och föreslå hur justeringen bör genomföras.
- Utredningen ska föreslå hur ett offentligt finansierat rättsligt stöd till personer som söker LSS-insatser och assistansersättning kan utformas.

Hur ska fusket stoppas?

I direktiven konstateras att det förekommer missbruk av assistansersättning. Det hävdas att det finns starka ekonomiska incitament till bedrägerier samtidigt som de är svåra att bevisa. Det förekommer felaktiga intyg eller förfälskade handlingar som leder till att assistansersättning felaktigt betalas ut. Det förekommer också felaktig rapportering, till exempel att fler timmar än vad som faktiskt har använts rapporteras. Det kan leda till svåra konsekvenser för förmånstagare som har svårt att göra sig hörda eller kanske inte ens förstår att de medverkar till bedrägerier. Förtroendeskadorna bedöms vara betydligt större än de ekonomiska. Det anses önskvärt att Skatteverket i ökad utsträckning ska bli skyldigt att lämna uppgifter till Försäkringskassan om assistansanordnare. Det anses behövas regelförändringar när det gäller krav på läkarintyg. Utredningen ska vidare analysera om behovet av kontrollmekanismer förutsätter sekretessgenombrott utöver vad som medges enligt befintlig reglering.²³⁰

Det har under senare år uppdagats ett antal fall av fusk med assistansersättningen. Frågan berörs i direktiven till LSS-utredningen, men är knappast någon huvudfråga för utredningen. Kampen mot fusket behandlas huvudsakligen i andra sammanhang, bland annat i Delegationen mot överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, som i maj 2017 har redovisat ett första betänkande i detta syfte.²³¹

Det finns inom assistansersättningen tre aktörer: brukarna, anordnarna och Försäkringskassan. Fusk kan förekomma hos alla tre.

När det gäller *brukare* finns några uppmärksammade fall där personer har bluffat till sig assistansersättning. De tycks helt enkelt ha simulerat en funktionsnedsättning. Det är svårt att begripa hur det kan gå till, men under alla förhållanden bör det kunna förhindras med striktare krav på läkarintyg och andra rimliga kontrollåtgärder. Det har rapporterats om fall där Försäkringskassan inte har kommit i kontakt med den enskilde utan bara med dennas ombud. Det framgår av en rapport från Försäkringskassans administration av

²³⁰ Regeringskansliet (2016a), sid 13-14, 21

²³¹ SOU 2017:37

assistansersättningen att detta dock är undantagsfall.²³² Det förefaller vara ett mycket rimligt krav att Försäkringskassan handläggare alltid får träffa den sökande personligen.

Det vanligaste "fusket" från enskilda torde vara att de inte anmäler förändrade förhållanden, till exempel att de får andra insatser som påverkar behovet av assistansersättning. Om detta sker medvetet är det rimligt att tala om fusk. Sammantaget torde dock fusket från enskilda brukare vara av begränsad omfattning.

I en artikel i Dagens Nyheter i februari 2016 skrev Försäkringskassans generaldirektör att det fanns medarbetare inom *myndigheten* som hade medverkat till fusk. I det konkreta fall som togs upp i artikeln handlade det om en tjänsteman som hade tagit ut sekretessbelagda uppgifter om assistansberättigade och uppgifter om assistansbolag och lämnat över dem till ett assistansbolag. De brott som misstänktes var tjänstefel, dataintrång eller brott mot tystnadsplikten. Generaldirektören konstaterade att det fanns misstankar mot ytterligare personer inom myndigheten.²³³ I en artikel i Svenska Dagbladet i februari i år sades att det under 2016 hade upptäckts fem insiderfall inom Försäkringskassan.²³⁴

Det är naturligtvis utomordentligt allvarligt att det förekommer fusk inom en myndighet. Det har framkommit av bland annat tidningsartiklar att Försäkringskassan i olika avseenden har skärpt sina interna kontroller för att hindra att det sker.

Det fusk som fått mest uppmärksamhet och som rimligen är av störst omfattning är emellertid det som förekommer bland *privata anordnare*. Det mest allvarliga är förstas när det leder till att den brukare som har beviljats assistansersättning inte får den assistans hen har rätt till. Flera åtgärder har vidtagits för att förhindra att det sker, till exempel skärpta krav på tidsrapportering.

Vad som också kan drabba den enskilde är om ett företag levererar undermålig kvalitet eller utsätter assistansberättigade för press, till exempel för att hindra dem att byta anordnare. Svenska Dagbladet publicerade våren 2017 en serie artiklar på temat assistansfusk. I en av dem gavs flera sådana exempel.²³⁵ Sådana har också förekommit i tidigare myndighetsrapporter, statliga utredningar och mediereportage. Det är inte alldeles lätt att avgöra hur många exempel det finns. Min känsla när jag har läst olika material är att det ofta är samma exempel som återkommer. I vissa fall är det uppenbart att det borde vara en uppgift för den tillsynsansvariga myndigheten IVO att granska uppgifterna närmare, men det är lätt att få intrycket att den saknar resurser att fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt.

Det kan också finnas andra former av fusk som inte nödvändigtvis drabbar den assistansberättigade, till exempel med redovisning till Skatteverket och inbetalningar av skatt.²³⁶

²³² Försäkringskassan (2017c), sid 26 ff.

²³³ Begler (2016a)

²³⁴ Svensson (2017)

²³⁵ Ibid.

²³⁶ Även kommuner kan göra fel när det gäller redovisningen. SVT Nyheter berättade den 12 maj om Östhammars kommun som har "manipulerat" tidrapporterna till Försäkringskassan. Chefer i kommunen ska ha

Ytterligare en kategori av problem, som dock inte direkt handlar om något fusk med assistansersättningen, kan utgöras av att det i ett assistansföretag finns personer som har skatteskulder eller som använder sina inkomster på ett icke önskvärt sätt, till exempel för finansiering av terroristverksamhet. Den första artikeln i Svenska Dagbladets serie, som slog an tonen, handlade om ett företag som under sju år hade mottagit 190 miljoner kronor från Försäkringskassan. Den bild Försäkringskassan gav är att assistansen har utförts och att inga brukare har farit illa. Problemet var ett annat.

Bolagets VD är, eller har varit, sambo med en person som tidigare har varit anställd på Försäkringskassan och i den rollen förskingrat pengar och dömts till fängelse. Efter frigivningen tycks han dessutom ha utnyttjat någon av sina tidigare kontakter inom myndigheten för att få ut uppgifter om assistansberättigade (det är sannolikt samma företag som generaldirektören beskriver i sin ovan nämnda artikel). Denne person är också, eller har i varje fall varit, anställd i det moderbolag som äger assistansföretaget. Det är alldeles uppenbart att detta bolag behöver synas i sömmarna, men det måste ändå framhållas att det inte tycks handla om att assistansmedel har försvunnit på assistansberättigades bekostnad.

Att fusk förekommer är alltså odiskutabelt. Hur omfattande det kan vara är svårare att avgöra. Det har gjorts vissa försök att bedöma omfattningen, till exempel av Utredningen om assistansersättningens kostnader. Den uppgav att fusk kunde ligga i storleksordningen 10 procent av assistansersättningens kostnader. Den metod som utredningen, och några tidigare utredningar, har använt har nyligen varit föremål för granskning från vetenskaplig synpunkt. Kritiken är förödande och slutsatsen att man överhuvudtaget inte kan lägga någon vikt vid resultaten.²³⁷

Försäkringskassan publicerade sommaren 2016 en rapport om en myndighetsövergripande satsning som hade genomförts under några år på att upptäcka och bryta assistansbedrägerier (Operation Fjord). Man hade inom ramen för detta projekt bedrivit riktade kontroller mot 26 utvalda anordnare. När rapporten publicerades var undersökningarna klara för 16 av anordnarna. Fem stycken hade lett till lagakraftvunna domar, i 11 fall resulterade utredningarna inte i polisanmälan och förundersökning. I några av dessa fall stärktes misstankarna om fusk under utredningen, men "bristande resurser, nedprioriteringar, samarbetssvårigheter med mera mellan olika myndigheter gjorde att arbetet inte gick vidare".²³⁸

Hela operationen har lett till att utbetalningar på i storleksordningen 60 miljoner kronor har stoppats. Det framgår inte av rapporten om det är en ren besparing eller om det är pengar som, helt eller delvis, på annat sätt har slussats ut till assistansberättigade.²³⁹

"flyttat utförda arbetstimmar mellan lika individer för att komma runt några av Försäkringskassans regler för arbetstid". Oegentligheterna har klarlagts med hjälp av konsultfirman KPMG som fick 1 miljon kronor för sitt arbete.

²³⁷ Altermark & Nilsson (2017)

²³⁸ Försäkringskassan (2016b), sid 19 ff.

²³⁹ Försäkringskassan (2016b), sid 20

Man kan utgå ifrån att de fall där det fanns starka misstankar om fusk fångades in i projektet. Av de fall som var färdigbehandlade när rapporten skrev hade en tredjedel resulterat i fällande domar. Låt oss anta att det hade gällt hälften om man hade haft tillräckliga resurser och om samarbetet mellan myndigheterna hade fungerat bättre. Kanske hade besparingen då ökat till 80 miljoner kronor. När rapporten publicerades pågick fortfarande utredningar eller förundersökningar av åtta assistansanordnare. Anta att de resulterar i ytterligare besparingar på 50 – 100 miljoner kronor. De felaktiga utbetalningarna skulle då sammantaget vara i storleksordningen 150 miljoner kronor. Även det är mycket pengar och motiverar förstärka kontrollåtgärder, men långt från de skräcksiffror som i debatten ibland har förts på fuskkontot.

Sedan förekomsten av fusk uppmärksammades för ett tiotal år sedan har en serie åtgärder genomförts för att förstärka kontrollen. Rimligen har dessa lett till att riskerna för fusk har minskat.

Det huvudsakliga ansvaret för att föreslå effektiva åtgärder mot fusk är inte LSS-utredningens. Det ligger som sagt hos andra utredningar, myndigheter och personer. En Delegation mot överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen tillsattes i juni 2016 och ska vara klar i slutet av år 2019.²⁴⁰ Den har, som nämnts, redovisat sina första förslag i maj 2017. Den har klokt nog valt att inte utgå från de bedömningar av omfattningen som har gjorts av tidigare utredningar, utan i stället från de risker för bedrägerier och felaktiga utbetalningar som den har identifierat. Delegationen lyfter fram tre övergripande risker:

- Att uppgifter i de register som har betydelse för utbetalningar från välfärdssystemen inte speglar verkliga förhållanden.
- Att förutsättningarna för att inhämta och kontrollera lämnade uppgifter inte är ändamålsenliga och att beslutsunderlagen därför blir felaktiga.
- Att de brottsbekämpande myndigheterna inte har de förutsättningar som är nödvändiga för att brott mot välfärdssystemen ska kunna utredas och beivras i tillräcklig omfattning.

Delegationen lämnar mot denna bakgrund ett antal åtgärdsförslag av vilka en del med stor sannolikhet kan komma att beröra assistansersättningen. Det handlar till exempel om att förhindra oriktiga uppgifter om anställningsförhållanden, medgivande av direktåtkomst till uppgifter mellan myndigheter, förbättrade möjligheter att inhämta försäkringstekniska utredningar, utvidgning av bidragsbrottslagen och en skärpt straffskala för bidragsbrott. Det föreslås också att en ny enhet för bidragsbrott ska inrättas hos Försäkringskassan.²⁴¹ Jag har inte haft möjlighet att djupdyka i utredningen, men har på detta översiktliga plan inga erinringar mot förslagen.

Anna-Marie Begler har aviserat att Försäkringskassan har redan kraftigt intensifierat de interna kontrollerna, utökat resurserna för sina internutredare och begränsat tillgången till information i sina system.²⁴²

²⁴⁰ Regeringskansliet (2016b)

²⁴¹ SOU 2017:37

²⁴² Begler (2016a)

Det råder stor enighet i brukarrörelsen och bland alla seriösa anordnare om att bedrägerier ska bekämpas. Jag har inte så mycket att tillföra när det gäller arbetet mot bedrägerier och fusk. Jag vill dock i detta sammanhang uppmärksamma en viktig aspekt på fuskdebatten.

Den 6 april 2017 skrev Åsa Regnér en artikel i Dagens Samhälle där hon berättade hur regeringen vill stoppa assistansfusket. Det enda konkreta beskedet var att hon hade anställt en utredare, Stig Svensson, med uppdraget att granska vinster, kostnadsutveckling och framväxten av en assistansmarknad dominerad av privata aktörer.²⁴³ Hon kopplar alltså direkt ihop de privata assistansanordnarna med fusk.

Det är uppenbart att det primära syftet med den politik regeringen vill se när det gäller den personliga assistansen är lägre kostnader. Som framgår av direktiven till LSS-utredningen ska kostnaderna skäras ned av statsfinansiella skäl, oavsett vilka konsekvenserna blir. Samtidigt framhåller Åsa Regnér gärna att de berörda individerna ska få det stöd de behöver. "Den som har ett faktiskt behov av stöd ska få det" var rubriken på en av hennes artiklar i Dagens Nyheter.²⁴⁴ För att få den här ekvationen att gå ihop vill hon hävda att nedskärningar kan ske så att det inte drabbar enskilda utan bara går ut över vinster och annan felaktig användning av medel i företag och fusk.

Det finns, som jag har visat i denna rapport, mycket litet täckning för påståendena om stora vinster, att medel används till annat än assistans och om fuskets omfattning. Men låt oss göra en från regeringens utgångspunkter "optimistisk" kalkyl. Låt oss anta att de mertimmar som privata assistansanvändare tillhandahåller skalas bort. Det skulle kanske "spara" 600 miljoner kronor. Låt oss vidare anta att allt fusk kan stoppas. Det skulle kanske spara ytterligare 150 miljoner kronor. Låt oss slutligen anta att företagen förbjuds att använda medel till marknadsföring eller juridisk hjälp och att det också blir förbud mot vinstutdelning, att många företag i det läget lägger ned sin verksamhet och att kommunerna återtar sin marknadsandel från början av 2000-talet på 65 procent. Övergången från privata till kommunala anordnare skulle innebära en *ökad* kostnad på omkring 1 200 miljoner kronor, som får tas ur kommunala skattemedel. Hela statens "vinst" på 750 miljoner kronor kommer rimligen att gå åt till de bidrag kommunerna ska få för att utveckla alternativa insatser. De nedskärningar som därefter ska göras av statsfinansiella skäl kommer naturligtvis att gå ut över assistansanvändarnas standard.

Det regeringen primärt vill ha är nedskärningar av assistansersättningen och av funktionshinderpolitiken i dess helhet. För att slippa diskutera konsekvenserna för brukarna, för personer med stora funktionsnedsättningar, försöker man få diskussionen att handla om giriga företag och fusk. Men hur man än vrider och vänder på resonemangen kan det inte dölja att det till sist är dagens assistansanvändare som kommer att drabbas av regeringens politik. Alla försäkringar om att de som har behov av stöd ska få det är bara tomt prat. Tills politiken har förändrats.

²⁴³ Regnér (2017)

²⁴⁴ Regnér (2016f)

Alternativa direktiv i sammanfattning

- Kostnaderna för LSS och assistansersättningen har sedan reformen genomfördes utvecklats ungefär i takt med den allmänna standardutvecklingen. Den utvecklingstakten bör vara ambitionen också framöver. Utredningens reformförslag bör i huvudsak utgå från den ramen.
- Utredningen ska göra en samhällsekonomisk analys av insatserna enligt LSS och assistansersättningen där även standard och kostnader för brukare och anhöriga beaktas. Personlig assistans skiljer sig kvalitativt från andra insatser i LSS och SoL genom att den ger brukarna stort självbestämmande.
- Personlig assistans skiljer sig kvalitativt från andra insatser i LSS och SoL genom att den ger brukarna stort självbestämmande.
- Utredningen ska föreslå hur den personliga assistansen kan utvecklas.
- Utredningen ska göra en noggrann analys av timutvecklingen inom den personliga assistansen och därvid, utan några förutfattade meningar, pröva olika hypoteser.
- Utredningen ska föreslå hur den personliga assistansen ska kunna utvecklas.
- Utredningen ska göra en noggrann analys av timutvecklingen av personlig assistans inom den personliga assistansen och därvid, utan några förutfattade meningar, pröva olika hypoteser.
- Målen i LSS om goda levnadsvillkor, att kunna leva som andra och delaktighet kvarstår.
- Utredningen ska föreslå erforderlig lagändring som innebär att insatsen daglig verksamhet utvidgas till hela LSS personkrets.
- Utredningen ska föreslå de lagändringar som krävs för att rätten till erforderliga insatser enligt LSS, bland annat ledsagarservice och särskilt boende, säkerställs.
- Utredningen ska föreslå de lagändringar som krävs för att insatserna enligt LSS och assistansersättning ges varaktigt, utan tidsbegränsningar. Omprövning av insatser ska ske endast om de grundläggande förutsättningarna har förändrats.
- Utredningen ska föreslå nya insatser som kan komplettera dagens insatser i LSS, till exempel lämpliga former av boendestöd.
- Rättssäkerhet vid tillämpningen av LSS kräver att den formella, den materiella och den substantiella, eller sociala, rättssäkerheten beaktas. Utredningen ska föreslå hur rättssäkerheten kan förstärkas.
- Den substantiella eller sociala rättssäkerheten innebär att den enskildes synpunkter väger tungt vid bedömningen av behov och lämpliga insatser. Utredningen ska särskilt analysera hur självbestämmandet kan förstärkas.
- Utredningen ska föreslå de lagändringar som krävs för att personlig assistans, när den finns vara den mest träffsäkra insatsen, alltid kan användas, till exempel vid medicinsk problematik, andra tillsynsbehov eller egenvård.
- Anhöriga bär ett tungt ansvar för närstående med funktionsnedsättning. Det gäller inte minst föräldrar som har barn med funktionsnedsättning. Det är angeläget att dessa anhöriga kan avlastas.
- Utredningen ska föreslå de lagändringar som krävs för att säkerställa att anhöriga ges ett ökat stöd genom till exempel personlig assistans, avlösarservice och korttidsvistelse.

- Utredningen ska föreslå hur ett samordningsstöd till föräldrar som har barn med funktionsnedsättning kan utformas.
- Utredningen ska se över personkretsindelningen i LSS. Den ska överväga om de tre personkretsarna kan ersättas av en som tar sikte på funktionsnedsättning snarare än diagnos. Den ska föreslå en definition som säkerställer att de grupper som nämns i LSS-propositionen, till exempel med grav synnedsättning och dövblinda, och också andra personer med omfattande funktionsnedsättning och behov av dagligt stöd omfattas.
- Utredningen ska föreslå hur samverkan mellan myndigheter kring funktionshinderpolitiken kan förstärkas.
- Utredningen ska analysera om det krävs lagändringar för att myndigheter, om det är till den enskildes fördel, ska utgå från en annan myndighets bedömningar och inte göra egna utredningar, och, om den finner att sådana krävs, föreslå lagändringar.
- Utredningen ska analysera för- och nackdelar med statligt, kommunalt och delat huvudmannaskap för personlig assistans samt vid utformningen av ett konkret förslag särskilt beakta brukarorganisationernas synpunkter.
- Utredningen ska föreslå sådana lagändringar som krävs för att personlig assistans ska jämföras med andra insatser i LSS, till exempel ett avskaffande av § 9a LSS.
- Valfriheten när det gäller assistansanordnare är viktig för assistansanvändarnas möjligheter till självbestämmande. Utredningen ska analysera om särskilda åtgärder krävs för att säkerställa tillgång till en mångfald av assistansanordnare.
- Utredningen ska analysera till vilket löne/prisindex det kan vara lämpligt att knyta den årliga justeringen av schablonbeloppet, till exempel SKL:s omsorgsindex, och föreslå hur justeringen bör genomföras.
- Utredningen ska föreslå hur ett offentligt finansierat rättsligt stöd till personer som söker LSS-insatser och assistansersättning kan utformas.

Litteratur

Altermark, Niklas & Hampus Nilsson (2017), *"Det handlar om miljarder". En metodanalys av hur assistansfusket bedöms av svenska myndigheter*. STIL

Altermark (2017), *Hur legitimeras socialpolitiska besparingar? Konstruktionen av personlig assistans som ett "kostnadsproblem"*. Kommande

Axelsson, Marie & Ann-Marie Begler (2017), *Skapa inte onödig oro om assistans*. Svenska Dagbladet 2017-01-04

Begler, Ann-Marie (2016a), *Fler av våra medarbetare misstänks för assistansfusk*. Dagens Nyheter 2016-02-26

Begler, Ann-Marie & Adriana Lender (2016b), *Bolag och brukare har fel om kris i assistansen*. Dagens Nyheter 2016-09-06

Behrentz, Lars & Lennart Delander (2011), *Samordningsstöd till barn med funktionshinder – Samhällsekonomiska och offentligfinansiella effekter*, lars.behrentz@lnu.se

Bengtsson, Hans, red. (2015), *Politik, lag och praktik. Implementeringen av LSS-reformen*. Studentlitteratur

Borgström, Eva (2016), *Så är det: LSS i praktiken – ett individperspektiv*. Vidsynt förlag

Bolter, Linnéa (2016a), *Vi är dränerade på energi*. Svenska Dagbladet 2016-04-25

Bolter, Linnéa (2016b), *Byråkratisk härva knäcker många familjer*. Svenska Dagbladet 2016-04-26

Bäckman, Therese (2013), *Gynnande besluts negativa rättskraft och rättssäkerhet för människor med funktionsnedsättning inom rättsområdena SoL och LSS*. Jure

Carlbom, Torbjörn (2016), *Kommunerna slår larm om assistansen*. Dagens Samhälle 2016-12-08

Carlsson, Annika (2016), *Assistansbolag med stora vinster ska hårdgranskas*. Dagens Nyheter 2016-04-23

Erlandsson, Lennart (2014a), *Rätt, norm och tillämpning. En studie av normativa mönster vid beslut enligt LSS på tre arenor*, Lund University

Erlandsson, Lennart (2014b), *LSS – målsättningen som försvann. Om hur kommunerna, Försäkringskassan och förvaltningsdomstolarna tolkar och tillämpar Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade*. Akademikerförbundet SSR & Handikappförbunden

FN, Konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

FUB (2014), *Ett gott liv. Om bostad och stöd i bostaden, nu och i framtiden, för personer med utvecklingsstörning*

FUB (2016), *Fångad i fattigdom?*

Funktionsrätt Sverige (2017a), *Handikappförbundens syn på huvudmannaskap inom LSS.*
2017-02-03

Funktionsrätt Sverige (2017b), *Handikappförbundens syn på centrala begrepp inom LSS.*
2017-02-20

Försäkringskassan (2011), *Statlig personlig assistans – resultat från undersökning av gruppen assistansberättigade*

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

Försäkringskassan (2016a), *Assistansersättningens utveckling. Förändringsprocesser 2005 – 2015*

Försäkringskassan (2016b), *Hur kan Försäkringskassan bli bättre på att motverka fusk och oegentligheter med assistansersättning? Lärdomar med utgångspunkt från en myndighetsövergripande satsning på att upptäcka och bryta upp assistansbedrägerier, operation Fjord*

Försäkringskassan (2017a), *Ökade utgifter beror på fler timmar*

Försäkringskassan (2017b), *Assistansersättningens utveckling*

Försäkringskassan (2017c), *Försäkringskassan administration av assistansersättningen. Vad kan vi lära oss av handläggarnas erfarenheter i syfte att främja god rättstillämpning och kontroll av assistansersättningen?* PM 2017:3

Gustafsson, Håkan (2002), *Rättens polyvalens. En rättsvetenskaplig studie av sociala rättigheter och rättssäkerhet.* Lund Studies in Sociology of Law

Hallberg, Daniel (2014), *Långsiktiga ekonomiska konsekvenser av att få barn med särskilda behov.* Ekonomisk Debatt nr 8 2014

HFD (2012), ref 41

HFD (2015) ref. 46

ISF (2014) (Inspektionen för socialförsäkringen), *Assistansersättning och kommunalt stöd till personer med funktionsnedsättning.* Rapport 2014:9

- ISF (2015), *Assistansersättningen. Brister i lagstiftning och tillämpning*. Rapport 2015:9
- IVO (2015) (Inspektionen för Vård och Omsorg), *Kan jag leva som andra? Insatser i bostad med särskild service för vuxna med funktionsnedsättning*
- JAG (2015), *Gruppbofastad dyrare än personlig assistans*. 2015-06-24
- KFO (2014), *Kostnader för personlig assistans – En medlemsundersökning av 2013 års kostnader*. 2014-06-09
- KFO (2016), *KFO-medlemmar inom personlig assistans – en undersökning om kostnader för jurister och reklam*. 2016-12-09
- Knutsson, Hans (2016), *Personlig assistans är de enkla jobb regeringen söker*. Dagens Nyheter 2016-06-01
- Knutsson, Hans (2017), *Den personliga assistansens alternativkostnader*. Lunds universitet Ekonomihögskolan 2017-04-24
- Landstinget i Sörmland (2013), *Socioekonomisk analys om arbetslöshetens kostnader och effekter i Sörmland*
- Lewin, Barbro (2017), *Att få och få behålla LSS-insatser. Om rättssäkerhet vid myndighetsutövning i Uppsala under 2010-talet*. 2017-04-04 preliminär
- LSS, Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
- Medlingsinstitutet (2016a), *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2015*
- Medlingsinstitutet (2016b), *Löneskillnaden mellan kvinnor och män 2015. Vad säger den officiella lönestatistiken?*
- Mellgren, Fredrik (2016), *600 timmars stöd borta över en natt*. Svenska Dagbladet 2016-10-03
- Nirje, Bengt (2003), *Normaliseringsprincipen*. Studentlitteratur
- Nka (2013a) (Nationellt kompetenscentrum anhöriga), *Föräldrars behov av stöd och service när ett barn har funktionshinder*. Kunskapsöversikt 2013:3
- Nka (2013b), *Anhörigas stöd till vuxna med sjukdom eller funktionshinder*. Kunskapsöversikt 2013:5
- Nka (2015), *Samordning av stöd för barn och ungdomar med flerfunktionsnedsättning och deras familjer*. Kunskapsöversikt 2015:5

Nyblom, Martin & Jens Pettersson (2008), *Personlig assistans – en billig och effektiv form av valfrihet, egenmakt och integritet. En jämförelse mellan kostnaderna för personlig assistans och kommunal hemtjänst*. Independent Living Institute

Näsman, Mattias (2016), *Konsekvenser av indragen assistansersättning. En studie av medikalisering och hur kostnader skiftar från samhället till brukaren och dess anhöriga. Rapport för STIL om förändrat stöd enligt LSS och SFB*. Umeå universitet

Proposition 1992/93:159, *Stöd och service till vissa funktionshindrade*

Proposition 2000/01:5, *Personlig assistans till personer över 65 år*

Ratzka, Adolf (2013), *Independent Living-rörelsen banade vägen*, i Perspektiv på personlig assistans, Red Peter Brusén & Karin Flyckt. Gothia förlag

Regeringskansliet (2016a), *Kommittédirektiv Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen. Dir 2016:40*

Regeringskansliet (2016b), *Kommittédirektiv En delegation mot överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, Dir 2016:60*

Regeringskansliet (2016c), *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Försäkringskassan*

Regeringskansliet (2017), *Svar på interpellationerna 206/17:207, 2016/17:215 och 2016/17:216 av Bengt Eliasson (L) om överutnyttjande av assistansersättningen, Träffsäkra insatser samt Tilläggsdirektiv till LSS-utredningen*

Regnér, Åsa (2016a), *Bättre kontroll behövs på assistansen*. Svenska Dagbladet 2016-02-29

Regnér, Åsa (2016b), *Risk att assistansföretag överdriver behoven*. Dagens Nyheter 2016-06-01

Regnér, Åsa (2016c), *Nej, vi skär inte ned på assistansen*. Svenska Dagbladet 2016-10-13

Regnér, Åsa (2016d), *Nej, vi ser inte bara kostnaderna för assistans*. Aftonbladet 2016-10-25

Regnér, Åsa (2016e), *Bolagen gör vinst på assistanstimmarna*. Expressen 2016-11-05

Regner, Åsa (2016f), *Den som har ett faktiskt behov av stöd ska få det*. Dagens Nyheter 2016-11-29

Regnér, Åsa (2017), *Så ska vi stoppa assistansfusket*. Dagens Samhälle 2017-04-06

Riksrevisionen (2004), *Personlig assistans till funktionshindrade*. RiR 2004:7

Riksrevisionen (2014), *Stödet till anhöriga omsorgsgivare*. RiR 2014:9

Schultz-Eklund, Tom & Samuel Larsson, *Rätten till personlig assistans inskränks av HFD efter oväntad förarbetstolkning*. Juridisk Tidskrift 2015-16 nr 4

SKL (2015), Sveriges Kommuner och Landsting, *Koll på assistansen. En handledning för kommunens analys*

Socialstyrelsen (1997), *Handikappreformen. Slutrapport 1997*

Socialstyrelsen (2005), *Personlig assistans. En inventering av forskningsläget*

Socialstyrelsen (2008a), *Kostnader för assistansersättningen. Analys av utvecklingen 1994 – 2005*

Socialstyrelsen (2008b), *Personlig assistans enligt LASS ur ett samhällsekonomiskt perspektiv*

Socialstyrelsen (2010), *Alltjämt ojämligt! Levnadsförhållanden för vissa personer med funktionsnedsättning*

Socialstyrelsen (2014a), *Barn med personlig assistans. Möjligheter till utveckling, självständighet och delaktighet*

Socialstyrelsen (2014b), *Personlig assistent och god man. Är rollerna förenliga?*

Socialstyrelsen (2014c), *Anhöriga om ger omsorg till närstående*

Socialstyrelsen (2015a), *Personer med funktionsnedsättning – insatser enligt LSS år 2014*

Socialstyrelsen (2015b), *Kartläggning och analys av vissa insatser enligt LSS, tilläggsuppdrag avseende insatsen personlig assistans*

Socialstyrelsen (2016), *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning, Lägesrapport 2016*

Socialstyrelsen (2017), *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning. Lägesrapport 2017*

Socialutskottet (2017), *Betänkande 2016/17:SoU8 Stöd till personer med funktionsnedsättning*

SOU 1991:46, *Handikapp, välfärd, rättvisa*. Betänkande av 1989 års Handikapputredning.

SOU 1999:21, *Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionsnedsättning*, Slutbetänkande av Utredningen om bemötande av personer med funktionshinder

SOU 2008:77, *Möjlighet att leva som andra*. Slutbetänkande av LSS-kommittén

SOU 2012:6, *Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning*, Betänkande av Utredningen om assistansersättningens kostnader

SOU 2014:9, *Förändrad assistansersättning – en översyn av ersättningsystemet*.
Betänkande av Assistansersättningsutredningen

SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*.
Betänkande av Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden

Svensson, Frida (2017), artiklar på temat assistansfusk i Svenska Dagbladet den 13, 14, 15, 17, 20, 27/2 samt den 3, 5, 11 och 29/3 2017

Vårdföretagarna (2016), *Enkät svar oktober 2016*

Wachenfelt, Mia & Tom Schultz-Eklund (2016), *Fel att skylla kostnaden på oss*. Svenska Dagbladet 2016-11-08

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*, Dagens Nyheter 2016-05-31

Westerberg, Bengt (2016c), *PM om personlig assistans. Ett supplement till rapporten Personlig assistans – hotad frihetsreform?*, juni 2016 (opublicerat)

Westerberg, Bengt (2016d), *Ska vi låta anhöriga betala för nedskärning av assistansen?*, Dagens Nyheter 2016-11-23

Westerberg, Bengt (2016e), *Regnér svarar inte på viktiga frågor*, Dagens Nyheter 2016-12-01

Westerberg, Bengt (2017), *Kostnadskalkyler LSS och assistansersättningen*, 2017-01-31 (opublicerade)

www.ekonomifakta.se

www.forsakringskassan.se

www.kalada.se

www.skl.se

www.vetenskapshalsa.se

Bilaga

Perspektiv på assistans

Brukarperspektiv

Johanna Andersson, assistansanvändare (Neuroförbundet)

Jag var ett "friskt" barn. Spelade fotboll och flöjt, dansade och åkte skidor. När jag var 10 år upptäcktes det att jag har en sällsynt muskelsjukdom som gör att alla mina muskler blir svagare. När jag gick på gymnasiet blev alla kompisar mer och mer självständiga. De jobbade extra, reste och kunde så småningom söka sig till högskolor långt hemifrån. Under de åren tappade jag stå- och gångförmåga och blev svagare i armarna. Jag funderade mycket på livet. Vad hade jag för framtid? Jag var van vid att klara mig själv. När hjälpmedlen inte var tillräckliga hade jag familj och vänner som fyllde glappet, men jag förstod inte hur mycket tid mina föräldrar lade på att gå på möten, skriva, ringa, övertyga, intyga och boka besök hos myndigheter för att jag skulle kunna leva så omärkt av min diagnos som möjligt. Efter studenten tog jag körkort i en anpassad bil för jag kunde inte förflytta mig utan min elrullstol. Assistans hade jag aldrig hört talas om.

Men ett år senare, när jag flyttade hemifrån, blev jag beviljad assistans. Jag var tacksam att någon ville hjälpa mig, jag betraktade assistenterna som "snälla människor". Men jag krympte snabbt som person eftersom jag hela tiden kände att jag måste vara tacksam, snäll och glad. Jag anpassade mig efter dessa främlingar vilket begränsade mina drömmar. Men med tiden lärde jag mig att ställa krav på den personal som befann sig i min närhet. Jag lärde mig vad jag mår bra av. Jag lärde mig känna ett värde och en stolthet i det jag kan åstadkomma fast det inte är just mina händer som nuddar verket.

Assistansen har möjliggjort det liv jag lever idag. Nu är jag 34 år och går min egen väg. Jag lever med min sambo, engagerar mig i Neuroförbundet, driver min egen assistans i ett eget företag, föreläser och utbildar, jobbar som deltidsanställd, reser och har en massa planer och idéer inför framtiden. Jag behöver assistans dygnet runt. Assistans för mig betyder frihet, självständighet och värdighet. Att jag kan leva mitt liv på just MITT sätt. Att jag kan välja vem som assisterar mig i duschen, på toaletten och med kläderna. Jag har en tydlig arbetsbeskrivning för mina assistenter som gör både deras och mitt liv mycket smidigare. Assistansen ger mig möjlighet att leva det liv jag vill, ger mig rätten och möjligheten att vara jag utan kompromisser. Utan assistansen skulle jag inte kunna vara den dotter, syster, moster, arbetsgivare, arbetstagare, vän eller person som jag vill vara.

Men delvis togs den rätten ifrån mig för två år sedan när jag blev sambo. Man tog då bort flera assistanstimmar vilket gör att jag inte längre kan vara jag fullt ut dygnet runt. Jag har blivit beroende av min sambo som reser mycket och oregelbundet i sitt arbete. 2-3 timmar om dagen är det som om jag har belagts med tvångströja, jag har inte längre rätt att gå på toaletten, klä mig, laga mat eller arbeta när jag vill, jag kan bara sitta hemma och vänta.

Att förlora assistanstimmar bara för att jag har flyttat ihop med någon känns helt orimligt. Samhällets budskap är tydligt: min rättighet att leva som andra gäller inte längre i alla lägen. Jag vill kunna leva mitt liv utan ständiga hot om att förlora min frihet och självständighet.

Susanne Berg, assistansanvändare (STIL)

Det är hösten 1993 och en stor rödhårig kvinna lutar sig över mig. Jag ligger naken i sängen och i någon sorts självdestruktivitet vågar jag fråga: Hur skulle du känna dig om du blev behandlad som jag? – Men du har ju inget val, svarar hon. Det var sant.

Så hade vi med omfattande behov av stöd och service levt i decennier. Vi hade inget val. En del fick hjälp i familjen. Att familjemedlemmar hjälps åt är inget kontroversiellt, men när det inte finns något alternativ kan familjehemmet bli ett fängelse. Och för den som inte hade familj återstod institutionen i någon form. Ibland var vi intagna på riktiga institutioner, stora byggnader eller hela kvarter i samhällets utkanter. Ibland bodde vi i ett lokalt servicehus eller hade ett rum på långvården. Hade vi tur kanske vi bodde i ett eget hem där hemtjänsten, boendeservicen eller nattpatrullen öppnade dörren för schemalagda toalettbesök.

Det är sommaren 1982 och jag har turen att bo i en större stad där det både finns boendeservice och nattpatrull. Jag är 23 år gammal när jag flyttar ut från sjukhuset till en egen lägenhet, men till ett liv begränsat av andras regler. Ett drygt decennium senare har jag lärt mig att jag är kapabel till – ingenting! Jag är helt beroende av hjälp från vem som helst – och otacksam. "Vad fint de har det", säger den tjugoåttonde personen ur nattpatrullen avundsjukt medan hon och kollegan turistar runt i min lägenhet. Och jag känner inget annat än rent och skärt hat. Hat mot henne där ute i köket och hat mot min kropp, min existens och hela mitt liv. Den personliga assistansen blir min räddning. Den ger mig tillbaka kontrollen över mitt liv. Den ger mig självbestämmande.

Den personliga assistansen ger mig, och andra i min situation, det andra tar för givet. Den ger oss rätt att bestämma självklara saker som när vi måste gå upp på morgonen och när vi vill lägga oss på kvällen. Den ger oss rätt att gå på toaletten eller duscha när vi behöver i stället för när andra har tid. Den ger oss rätt att prata med hjälp av någon som förstår just vårt sätt att uttrycka oss och slippa bli missförstådda och ignorerade. Den ger oss kontroll över vardagens detaljer.

Men personlig assistans ger oss också så mycket mer. Den gör det möjligt för oss att leva ute i samhället, att vara en del av och bidra till gemenskapen efter våra möjligheter och på våra egna villkor. Personlig assistans ger oss rätten att vara huvudpersonen i vårt eget liv och att vara betydelsefulla individer i relation till andra.

Det är någonstans runt millennieskiftet och jag börjar sakta förstå hur jag kan leva. Det har tagit mig många år att återerövra förståelsen för vad ett liv kan vara. Det kommer ta ännu längre tid, år av terapi och oändliga samtal med andra assistansanvändare, för att tömma mig på hat. Någonstans på vägen läser jag den ultimata beskrivningen av vad personlig assistans är:

Skillnaden är mellan orden "vi" och "jag". Att kontrollera din egen assistans gör det möjligt för dig att ha en egen personlighet och inte bara vara en del av det "vi" vars måltider, kost, sängdags med mera bestäms åt dig för att du är en av "dem", "de handikappade", "klienterna", "patienterna". Jag anser att

fråntagande av känsla för "Jag" eller "individualitet" är det ultimata vapnet för kontroll.²⁴⁵

Under många år levde vi med omfattande funktionsnedsättningar innanför barriärer som andra byggde omkring oss. Personlig assistans ger oss möjlighet att forma livet efter våra egna villkor. Personlig assistans ger oss möjlighet att visa er andra vilka vi är.

Ser ni oss nu?

Tobias Holmberg, assistansanvändare (DHR)

Jag drömmer mardrömmar. Inte ofta, men då det händer är det på riktigt. Drömmarna är alltid samma. Ett vitt kuvert med en grön logga på. Ett kuvert som betyder inlåsning, fångenskap och ofrihet. Ett kuvert som då och då lämnar mardrömmarna och finns där i verkligheten.

Bara månaden efter att vi, jag och min tvillingbror, föddes stod dåvarande socialministern Bengt Westerberg i riksdagen och presenterade det lagförslaget som skulle bli helt avgörande för att jag ska kunna leva mitt liv med samma frihet som min tvillingbror kan leva sitt.

Jag lever mitt liv ungefär som jag gissar att du lever ditt. Inte alltid så mycket tanke eller planering. Mestadels ganska mediokert och alldagligt. Jag lyfter gärna fram de där dagarna då jag gör något riktigt meningsfullt, men lika ofta ligger jag i soffan med en chipspåse på magen och med ångest över tvättberget. Visst tänker jag ibland att jag bara borde ta tag i det där berget, men jag kan ju också ligga kvar på soffan ... Det är just den friheten som det där lagförslaget, som Bengt presenterade, ger mig.

Nu har jag dock anledning att på allvar fundera över vad det är som är mitt liv. Jag har precis kommit hem från en snabbvisit i Europaparlamentet i Bryssel, tagit en sväng förbi kulturministern och sitter på tåget på väg hem till Norrköping. Där väntar jobbet med ett kommunprojekt, en veckas missade universitetsstudier och trashiga hemmafester.

Oftast är mina drömmar inte mardrömmar. Oftare har jag storslagna drömmar, drömmar om en annan värld där mitt liv är lika självklart som min tvillingbrors. Fortfarande återkommer sjuåringens smått barnsliga dröm (?) om att bli statsminister. Och där finns drömmen om kärleken, drömmen om sommarens semester, drömmen om förra helgens äventyr, drömmen om att drömmarna inte alltid bara ska vara drömmar.

De senaste åren har det ändå hänt. Jag har börjat fråga mig hur mycket jag vågar hoppas. När vänner har fått sin dom paketerad i det där vita mardrömskuvertet med den gröna loggan i hörnet. Domen till ett liv i fångenskap. När kvällstidningarnas rubriker är kostnadsberäkningar av friheten. Då fruktar jag att även min mardröm ska bli verklighet. Att det där vita kuvertet med en grön logga i hörnet ska trilla ner i brevlådan. Att den frihet som

²⁴⁵ Linda Laurie i J. Morris, J. 1993, Independent Lives? Community Care and Disabled People

har varit självklar under min uppväxt inte längre ska vara det. Den är villkorad på samhällets barmhärtighet. Den mardrömmen finns alltid där i bakhuvudet när jag vinglar ut från krogen och borde gå hem, men än har jag friheten att köra en efterfest igen. Det är bäst att passa på innan de tar den friheten ifrån mig.

Tilda Holmgren, assistansanvändare (RBU)

SMS: *"Hej gumman, nu är jag hemma, var är du?" "I parken och solar." "Vi äter middag vid sju, Är du hemma då?" "Jag kommer. Puss."*

När jag var tre år fick jag personlig assistent. Det var en tjej som hette Madde. Hon jobbade några timmar om dagen. Mina föräldrar har berättat att det var jätteroligt för mig. Madde hjälpte mig så att jag kunde leka, för det var mamma och pappa inte så bra på och inte hade de tid heller. Och jag behövde hjälp med nästan allt: om jag skulle leka med dockor så måste Madde klä av och på dem. Något kunde jag göra själv, men utan Madde ingen lek. Men det var jag som bestämde, helt själv. Jag behövde träna ganska mycket när jag var liten, precis som nu. Madde var expert på att göra träningen rolig. Den blev nästan också som en lek.

Jag har haft assistent så länge jag kan minnas (ja längre faktiskt). Jag vet att mamma och pappa ibland har fått bråka mycket för att jag ska få den hjälpen, men till slut har det löst sig. Jag tycker att alla barn som behöver personlig assistans ska få det. Då kan de leka som andra barn och med andra barn. Utan assistent hade jag blivit väldigt ensam. Och mina föräldrar hade blivit väldigt stressade för de hade inte hunnit hjälpa mig så mycket som jag ville. Jag har syskon och de behöver ju också tid.

Nu är jag 22 år och längtar efter att flytta hemifrån. Jag har ansökt om mer assistanstid, för att kunna göra det. Nu hjälper mina föräldrar mig på nätterna, men de kan de ju inte göra när jag har flyttat. Nu är jag och mina föräldrar väldigt oroliga för att jag inte ska få det jag behöver. Vi är till och med lite rädda för att jag inte ens ska få behålla den assistans jag har idag. Då vet jag inte vad som händer.

Jag längtar verkligen efter att börja mitt vuxenliv och få ett eget hem. Med personlig assistans kan jag det. Utan assistans blir jag som en fånge som inte kan bestämma själv. Jag behöver hjälp med nästan allt, men om jag får hjälp kan jag leva som alla andra. Det tycker jag att jag och andra ska få göra, även om vi har funktionsnedsättningar. Jag hör om människor, både barn och vuxna, som blir av med sin assistans och då blir jag rädd. Jag tycker synd om dem och tänker att nästa gång kan det vara min tur. Och jag tycker att det är väldigt jobbigt när Försäkringskassan kommer hem till oss och vi måste berätta om allt jag inte kan, om allt jag behöver hjälp med, hur ofta jag går på toaletten och hur det går till när jag duschar och hur lång tid allt tar. Jag vill verkligen tänka positivt och fokusera på det jag är bra på, men när vi har möte med Försäkringskassan måste jag bara tänka på det som inte fungerar. Jag är alltid ledsen efteråt. Nu är jag dessutom rädd för hur mitt liv skulle bli om assistansen försvann. Ska mamma ta hand om mig för alltid? Vad händer när hon dör i så fall? Vart ska jag då ta vägen?

Medlemmar i JAG, assistansanvändare

Föreningen JAG är Sveriges riksorganisation för assistansanvändare med intellektuella funktionsnedsättningar. Vårt mål är att vi som medlemmar ska kunna leva våra liv fullt ut, på våra egna villkor, med bästa möjliga personliga assistans. Vi som är fullvärdiga medlemmar har alla flera stora funktionsnedsättningar, varav en är en nedsättning av den intellektuella förmågan. Alla andra kan bli stödmedlemmar, men saknar rösträtt och kan inte väljas till styrelsen. Sedan 1992 har vi varit en viktig intressepolitisk kraft, som envist påmint beslutsfattare om att räkna med personer med de största behoven.

Vi ser en oroande utveckling när det gäller insatser för personer med funktionsnedsättningar i allmänhet och för personlig assistans i synnerhet. Det finns all anledning till oro. Vi möter personer med omfattande funktionsnedsättningar och stora behov som från en dag till en annan har ställts utan den insats de tidigare har varit beviljade och som har varit den grundläggande förutsättning som de byggt sitt liv och sin tillvaro på. Vi hör politiker som tror att personlig assistans är onödigt dyrt och att ett lika bra stöd går att ge billigare. Och vi läser LSS-utredningens direktiv som en skarp men ogrundad kritik mot en insats som i själva verket har varit en formidabel succé – både som frihetsreform för enskilda användare och som en del av samhällets skyddsnet.

*För när som helst kan vem som helst bli en av oss.
Och kan tack vare assistansen fortsätta leva sitt liv.*

Många av oss medlemmar i JAG har egna erfarenheter av att leva på institutioner av olika slag. Och nästan alla vet vi vad det innebär att vara ofrivilligt beroende av närstående. Så vi vet mycket väl vad alternativen till personlig assistans är. Och de förskräcker.

Därför är också LSS-utredningens utspel om att begränsa möjligheterna att anlita närstående som personliga assistenter ett stort hot. För oss som har stora kommunikationssvårigheter och mycket komplexa behov i vår assistans är det ofta just närstående som har den största kompetensen och den djupaste förståelsen för våra behov. Om de inte kan få betalt när de hjälper till med arbetsledning, introduktion och utbildning av våra andra assistenter, eller när de släpper allt och hoppar in och assisterar när den ordinarie assistenten just ringt sig sjuk, eller när de tar det där omöjliga schemapasset på morgonen mellan sju och halv nio, ja, då är vi tillbaka i ett ofrivilligt beroende igen.

Vi i Föreningen JAG anser inte att assistansreformen behöver ”moderniseras”. Den innebar när den infördes 1994 en revolution vars svallvågor ännu inte planat ut. Den stämmer än i dag väl överens med innehållet i betydligt modernare skrivningar, som exempelvis den FN-konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättningar som Sverige har ratificerat. Och den är fortfarande en av den svenska välfärdens mest framsynta och kostnadseffektiva insatser, som väl svarar mot medborgarnas behov – när de behöver den. Därför är ett viktigt krav från oss att regeringen ger LSS-utredningen tilläggsdirektiv och tar bort besparingskraven.

Vi i föreningen JAG kommer naturligtvis framöver att bevaka och delta i LSS-utredningens arbete. Dessutom har vi i föreningen egna utredningsresurser som vi kommer att använda

för att belysa områden som är av avgörande betydelse, men där det saknas kunskap. Men vi kan aldrig acceptera förändringar som innebär någon form av IQ-diskriminering. Vi som har intellektuella funktionsnedsättningar och kommunikationssvårigheter måste även i framtiden ha samma rättigheter som andra. Och vi kommer alltid att stå upp för rätten till ett personligt utformat stöd, och därmed den enskildes rätt att ha makt över sitt eget liv.

Susanne Jonsson, mamma till Karl som är assistansanvändare (FUB, Funktionsrätt Sverige)

Vem är jag? Jo, mamma till Karl som snart är 20 år. Han har haft assistans i åtta år, så vi har ett liv före och ett efter hans första assistansbeslut.

Innan han fick personlig assistans var det vi föräldrar som hjälpte honom med allt. Eftersom han behöver hjälp dygnet runt blev det på hans storasysters bekostnad. Man vill ju räcka till för alla sina barn men det gick inte riktigt.

Det är några tankar som dyker upp i mitt huvud när jag sätter mig ner och funderar på och känner efter vad assistansen har betytt i vårt liv. Den är naturligtvis viktigast för Karl, men man kan inte blunda för att den är viktig också för oss föräldrar.

Assistansen är av avgörande betydelse för att Karl ska kunna frigöra sig från oss föräldrar. Det tar visserligen längre tid för honom än för hans storasyster, men det går framåt. Varför är det så? En viktig förklaring är att vi har varit så involverade i hans liv, i smått och stort, i allt. Så det är inte bara han som ska bli självständig, vi ska också lära oss att han kan vara det.

Med assistansen kan han göra saker utan oss föräldrar i släptåg. Han är inte längre beroende av mig eller min man för att kunna träffa kompisar. Vilken frihet! Vem vill alltid ha morsan och farsan med sig när man är 19 år.

Men det påverkar också mitt liv. Jag kan fokusera på allt pappersarbete som Karl har bett mig att ta hand om. Jag är som en "sekreterare". Jag bokar läkarbesök, hanterar hjälpmedelsfrågor och mycket annat.

Karl kommunicerar med AKK (Alternativ och kompletterande kommunikation). Genom att assistansen ges av få personer kan de bli duktiga på att tolka honom. Man måste fullt ut lära känna honom och hans sätt att kommunicera, annars kan det bli riktigt tokigt och han blir väldigt irriterad.

Jag är övertygad om att assistans ger honom en tryggare framtid. Med assistans känner jag att han får en mycket bättre chans till ett likvärdigt liv som sin storasyster, som inte har någon funktionsnedsättning. Att kunna plugga, arbeta och en dag få flytta hemifrån till en egen lägenhet. Där han och ingen annan bestämmer.

Alternativen känns inte lockande. Att bo hemma tills vi som föräldrar inte orkar eller finns mer. Eller att bo på en intuition eller i en gruppbostad, som inte har tillräckligt med kunnig personal för att kunna hjälpa honom 24 timmar per dygn.

Men med assistansen känner jag att han kan få det bra, att jag kan slappna av och att min oro för Karls framtid kan stillas. Jag kan koncentrera mig på att bara vara mamma till både honom och hans storasyster, som, som sagt, blev åsidosatt när han föddes och tidigt tvingades "bli vuxen". Assistansen är viktig också för syskonen! Även de, och inte bara barnet med funktionsnedsättning, vill ha tillgång till sina föräldrar.

Låt mig sluta med en liten rolig sak apropå frigörelse. När jag är i min sons rum (självkärligt är hans assistent där också) och pratar lite för mycket så får jag ofta en blick av honom som betyder "Varför är du kvar här? GÅ!". Jag slängs ut från rummet, är helt enkelt inte önskvärd. Och, tro det eller ej, det är en underbar känsla. Han är som vilken tonåring som helst.

Maria Johansson (Lika Unika)

Att leva. Att få leva.

Att vara den man är.

Att få vara den man är.

Möjligheten att leva som andra ligger för den med behov av exempelvis personlig assistans eller ledsagning i någon annans händer. I handläggarens, i myndighetens, i politikens, i mediernas, i domstolarnas händer.

Vad gör det med en människa vars rätt till självbestämmande och självständighet ständigt ska nagelfaras och granskas av någon annan?

Vad gör det med ett samhälle där rättigheter som inneburit en frihetsrevolution och varit en nationell stolthet som man gärna skrutit med plötsligt börjar ifrågasättas?

Vad gör det med en människa när vänner, grannar och kollegor ständigt matas med nyheter om fusk, överutnyttjande och skenande kostnader?

Den personliga assistansen har betytt mer än vad som kanske går att förstå. För enskilda flickor och pojkar, kvinnor och män, som plötsligt fick makten över sina liv bildligt och bokstavligen. För möjligheten att studera, bilda familj, skapa sig en framtid, våga drömma. Och - för synen på individen. Synen på vilka i vårt samhälle som har rätt att själva fatta beslut om när och hur, hur ofta och med hjälp av vem, de ska gå på toaletten, duscha, ta en skogspromenad, överraska en vän, gå tillbaka till affären för att de glömt det de gick dit för, jobba över eller ta ett glas vin på balkongen när andan faller på. Inte enligt ett fastlagt schema som någon annan bestämt, någon annan som inte alls har samma behov och önskingar som du, någon annan som tycker du inte ska förvänta dig för mycket utan vara nöjd med det du får.

Hur bräckligt detta insläpp i de självbestämmandes skara är har under de senaste åren blivit

smärtsamt tydligt.

Jag minns historierna jag hört om frihetskamp och frihetsrevolution. Om hur det som verkat som en utopi blev verklighet. Om hur människor plötsligt blev fria, kunde flytta från serviceboenden, skaffa egna hem, vågade tro på framtiden, utbilda sig, bilda familj. Hur detta, som de flesta andra tar för givet, blev verklighet.

Nu hörs andra berättelser. Berättelser om ångest för omprövning. Berättelser om handläggare som följer med ända in i duschen. Berättelser om människor vars liv slås i spillror. Någon har blivit av med sin assistans helt och är isolerad. Någon annan kan inte längre sköta sitt jobb då ledsagningen dragits in. Ytterligare en kan inte längre arbeta heltid då barnet inte längre bedöms ha rätt till personlig assistans. Inte ens möjligheten att andas eller möjligheten att få i sig näring inkluderas med självklarhet i vad som ses

Det handlar om dig, det handlar om mig, det handlar om oss alla. Vem som helst kan när som helst på en sekund bli beroende av personlig assistans eller ledsagning för att livet ska fungera. Det kan hända någon som står oss nära. Till syvende och sist handlar det om vilket samhälle vi vill ha, varken mer eller mindre.

Företagarperspektiv

Cecilia Ekholm och Mikael Särnmark (Särnmark Assistans AB)

Hösten 1991 träffade vi dåvarande socialborgarrådet i Stockholm, Lennart Rydberg. Vi hade tillsammans erfarenheter som gav oss möjligheter att göra skillnad för många medmänniskor och bidra till samhällsutvecklingen, men det behövdes en politiker för att få oss att inse det. Lennart påpekade att vi kompletterade varandra perfekt, att vi borde hjälpa andra i Mikael's situation att, som han, få möjlighet att lämna den livslånga husarrest som hemtjänsten medförde och med hjälp av personlig assistans få styra över sina egna liv.

Mikael hade då i nästan 13 år levt med konsekvenserna av de hjärnsador han hade ådragit sig i samband med en olycka samt, något senare, en "riskfri" operation. Cecilia hade parallellt med sina studier med inriktning mot entreprenörskap och organisation, arbetat lika länge inom vad som då kallades handikapp- och åldringsvård.

Våra vägar löpte samman då Mikael 1990/91 ingick i ett pilotprojekt med personlig assistans och kom att anställa Cecilia som assistent.

Tillsammans grundade vi bolaget Särnmark och det har vi nu styrt över i drygt 25 år. Initialt blev alla våra kunder, liksom Mikael själv, egna arbetsgivare för sina personliga assistenter. När vi startade fanns ännu inte LSS så vi förhandlade fram avtal med kommunen för varje enskild kunds räkning. Det var ett pionjärbete. Våra kunder var personer med funktionsnedsättning och med stark drivkraft att, såsom andra fria medborgare, själva få bestämma över sina liv och hem. Det bröt mot rådande samhällsnorm. När vi berättade om det alternativ som vi erbjöd tog de chansen och gav oss förtroendet att bli deras servicepartner.

Då LSS trädde i kraft kom vi att vända oss till allt fler kategorier av kunder. Vi har nu flera modeller för att kunna matcha olika kunders önskemål. Gemensamt för alla våra kunder är det naturliga kravet att kunna styra över det som är viktigt för dem själva i deras liv. För Särnmark handlar det alltid om att utgå från kundens eget perspektiv när assistansen ska utformas, utföras och utvecklas, oavsett vilken kundmodell det handlar om.

För oss själva har det varit en utmaning och en ynnest att få göra den här resan. Utmaningen under det senaste decenniet har främst legat i att förhålla sig till och överleva nyckfullheten och den många gånger bristande kunskapen bland styrande politiker och myndigheter. Det gäller både hur det är att leva med en funktionsnedsättning, som kräver personlig assistans, och företagandets villkor i vår bransch. Ynnesten är att få ha ett arbete där det vi gör är till nytta och inspiration för andra och där vi får bygga något konkret.

Vi har fått förverkliga våra idéer och bygga upp en rikstäckande företagsgrupp, som vi är väldigt stolta över. Utöver detta upplever vi att vi har varit och är en del i ett viktigt samhällsbyggande, som vi är övertygade om på något plan berör alla i vårt land.

Med företaget som verktyg, och tillsammans med våra kunder, verkar vi för en normutveckling i samhället motsvarande den som följt av kvinnors och barns ökade rättigheter. Synen på kvinnor och barn har förändrats radikalt på hundra år. Det finns ett starkt behov av en motsvarande normutveckling avseende synen på personer med funktionsnedsättning. Med rättigheter följer ökad status, att inkluderas i samhällets gemenskap, bli respekterad och sedd som en resurs att räkna med. Det är en strävan vi delar med våra kunder och den grundläggande drivkraften bakom vårt assistansföretag.

Maria Nyström (Team Olivia)

1992 erbjöds jag genom mitt arbete inom hemtjänsten en anställning som personlig assistent till en tjej i min egen ålder med en stor funktionsnedsättning. Detta var alltså innan LSS kom.

Att jobba tillsammans med Anna är ett av de val i livet som jag är extra glad över. Tillsammans upplevde vi några roliga och givande år. De gav mig en filosofi om att inget är omöjligt – kanske ibland krångligare eller mer ovanligt men det mesta fungerar trots funktionsnedsättningar.

Jag ville göra mer av den kunskap jag samlat på mig under dessa år och 1995, efter införandet av LSS, började jag min resa inom assistansbranschen.

Valet att vara med och starta och att jobba i ett privat assistansbolag var enkelt. Där är det nära till beslut, där finns flexibilitet, snabbhet och engagemang med kunskap och känsla. Att genom arbetet kunna göra skillnad, att facilitera och vara spindeln i det stora nät som kontaktkartan kring många assistansberättigade innebär, har blivit en del av mitt liv. Idag arbetar jag som VD i en liten assistansverksamhet, som ger mig en nära kontakt med såväl kunder som assistenter och anhöriga. Tillsammans skraddarsyr vi assistansen utifrån de behov och önskemål som finns samt givetvis enligt de lagar och regler som vi har att förhålla oss till.

Jag brukar använda metaforen en våg med två vågskålar där assistansanordnaren är mitt-stommen och brukaren den ena vågskålen och assistenten den andra – det är viktigt med jämvikt för att få till en bra assistans.

Jag har under mina år i branschen mött många brukare, assistenter, anhöriga och myndighetsutövare. Det har alltid känts stimulerande och jag har aldrig någonsin funderat på att byta arbete eller bransch.

Att få vara med och bidra till att någon får leva ett liv som andra med delaktighet, självbestämmande och kvalitet ger mitt liv en mening.

Genom mina år i branschen har jag sett den positiva utveckling som har skett. Jag tycker att det är tråkigt att branschen och insatsen av vissa beskrivs som en fuskbransch med vinstoptimerande, oseriösa företagare. Fusk och olagligheter måste utrotas samtidigt som

assistansersättningen måste få en nivå som är rimlig och som ger möjlighet att stärka yrket personlig assistent och långsiktigt leverera en insats fylld av medmänsklighet, värdighet, med kvalitet och kontinuitet för de personer som behöver assistansen allra mest.

Carina Ryder (Assistanspoolen)

Min man Christer och jag startade företaget för 20 år sedan.

Jag var inspirerad av min syster som är född med ryggmärgsbräck och en måttlig utvecklingsstörning. Hon bor idag med tre kompisar i ett eget hus och de har alla personlig assistans. Tack vare assistansen lever de ett fantastiskt liv.

Vi startade Assistanspoolen därför att vi ville att personer som dem skulle få ett så bra liv som möjligt! Vi ville hjälpa dem att få ihop sitt livspussel. Vi brann för att hitta rätt assistent till rätt brukare. Det var en otrolig tillfredsställelse att se vad rätt assistans kunde åstadkomma.

Jag blir otroligt ledsen när jag märker hur skeptiska en del är till privata utförare. Jag har träffat många företagare som, precis som vi, sliter hårt för att deras brukare ska kunna leva som andra. De försöker verkligen slå knut på sig själva för att få varje brukares liv att fungera bättre och för att leva upp till alla de krav som myndigheternas ställer.

Vi vill verkligen leverera assistans med kvalitet och vara bra arbetsgivare för tjänstemän och assistenter. Men vi måste få rätt förutsättningar för att kunna göra ett bra jobb. Dagens schablonersättning på 291 kronor i timmen räcker inte till och vi tvingas därför, mot vår vilja, skära i våra verksamheter. Ofta har gemene man och politiker ingen aning om vad det innebär vare sig att leva med en funktionsnedsättning eller att driva ett assistansbolag.

Om vi har assistenter som trivs och får bra arbetsledning och arbetsmiljö, som lär sig att hantera svåra situationer de kan hamna i, som får stöttning när det kör ihop sig, då blir också våra brukare nöjda. Och då får de större möjligheter att utifrån sina förutsättningar få ut det bästa av livet.

Hur många går till jobbet och känner att de gör verklig skillnad i en annan människas liv? Det gör jag! Och det gör de flesta företagsledare och assistenter, som jobbar i den här branschen. Jag är stolt över att göra det.

Men jag vill också orka försvara rättigheter för personer med funktionsnedsättning, orka driva vårt bolag, orka finnas med länge för våra brukare och vår personal. Och jag vill ha kvar valfriheten i vårt land!

Vi försöker hela tiden hitta de bästa lösningarna och stötta där det behövs. Ett sammanhang där man kan känna tillhörighet, gemenskap och glädje, där man kan vara sig själv, där man kan få den extra omtanke och värme som behövs för att få vardagen att funka - det är vad vi som privat assistansbolag vill ge våra kunder och assistenter.

Sanna Skoglund (Kooperativet Hand i Hand)

I slutet av 1994 när assistansen var ny såg mina föräldrar en annons i en tidning. Fanns det några som var intresserade av att starta en assistansverksamhet? Mamma träffade fem anhöriga till personer med funktionsnedsättning som gärna ville ge sina närmaste ett bättre liv. Så småningom bestämde man sig för att starta ett kooperativ och i form av en ekonomisk förening. På det sättet skulle brukarna få största möjliga inflytande över verksamheten och den skulle drivas i en form med höga krav på redovisningen. Så ville man ha det!

Kooperativet Hand i Hand styrs än i dag av att det är medlemmarnas kooperativ och att det är deras önsknings som styr verksamheten. Vid det årliga medlemsmötet får de göra sina röster hörda och vara med och bestämma hur arbetet ska formas. Det kan handla om allt ifrån vilka utbildningar ska prioriteras till hur många medlemmar vi ska vara.

Vi har inte och har aldrig haft något vinstintresse i Hand i Hand. Jag minns väl när min mamma sprang och köpte frimärken med rabattkuponger som man fick på posten och sparade 10 kr. Inga onödiga kostnader här inte, sa hon. Pengarna ska gå till assistans! Numera har vi investerat i en portomaskin, men varje dag så ställer vi oss frågan om en viss kostnad är motiverad och vad den ger våra medlemmar och assistenter

Jag är stolt över att Hand i Hand är ett kooperativ. Vi lägger de pengar vi har idag på att det ska vara kvaliteten i assistansen. Vi har inget elegant kontor (men jättemysigt är det!), vi kör inga fina bilar (men säkra!), vi har inte de dyraste utbildningarna (men de bästa, tror vi!). Vi är inte det största assistansföretaget, men vi har ett stort hjärta i det vi gör.

De personliga assistenterna är vårt viktigaste hjälpmedel. Därför ska de ha en bra arbetsmiljö och en lön som de är nöjda med. Har de det bra har också våra medlemmar det bra. Vi har låg personalomsättning. Några av assistenterna har jobbat hos oss i över 20 år! Men det blir ekonomiskt tuffare och tuffare att satsa på kvalitet. Vill inte staten att det ska löna sig att vara en bra arbetsgivare?

Jag har i hela mitt liv fått höra att vissa behöver mycket mer för att få lika mycket. Våra medlemmar kostar samhället mycket, men de får inte tillräckligt mycket för att få lika mycket som andra människor i Sverige. De har kort sagt svårt att, som det står i lagen, kunna leva som andra. Men vi ger oss inte. Vi jobbar på och hoppas attityderna ska förändras.

Att vara medlem i Hand i Hand innebär att ta ansvar, ansvar för sitt eget liv. Vi finns för varandra. Vi försöker se till att var och en får det stöd hen önskar. I Hand i Hand är ingen ensam. Vi är ett team - Team Hand i Hand.

