



EN RAPPORT
SKRIVEN
AV BENGT
WESTERBERG
PÅ UPPDRAG AV
LIBERALERNA

Personlig assistans

Liberal frihetsreform
värd att slå vakt om



Innehåll

Bakgrund	1
Från omsorgslagen till LSS	1
Idén med personlig assistans	1
Ställningstaganden inför valet 1991.....	2
Propositionen om LSS	2
Frihetsreform och jämställdhetsreform	3
1996 års lagändring	4
Nya krav för rätt till assistans	4
Skärpta kriterier för grundläggande behov ..	4
Har LSS och assistansen blivit orimligt dyra?	5
Dyr reform?	5
Kostnadsutvecklingen för LSS	5
Kostnadsutvecklingen för assistansersättningen	6
Åsa Regnér och utvecklingen för assistansersättningen	7
Assistansersättningens alternativkostnader ..	7
Regeringens nya LSS-utredning	9
Har för många personer assistansersättning?.....	10
Beviljas för många timmar?	11
Assistansmarknaden	14
Valfrihet som vision	14
Förändrad marknadsstruktur.....	14
Vilka företag finns?	15
Åsa Regnér negativ till assistansföretag	15
Används assistansmedel till annat?	15
Ökningen av schablonersättningen	16
Företagens marginaler	16
Fusk	17
Liberala slutsatser	18

Bakgrund

Från omsorgslagen till LSS

1985 beslutade riksdagen om en ny omsorgslag. Den gällde, liksom den gamla omsorgslagen från 1968, huvudsakligen personer med intellektuell funktionsnedsättning (utvecklingsstörning). I samband därmed begärde riksdagen att regeringen skulle återkomma med förslag till en ny lag som innebar att personkretsen vidgades till att omfatta också personer med fysiska och psykiska funktionsnedsättningar.

Det dröjde mer än tre år innan den socialdemokratiska regeringen beslutade att tillsätta en utredning i detta syfte. Den 15 september 1988, tre dagar före valet, beslutades om direktiv till vad som kom att kallas 1988 års Handikapputredning. I direktiven begärdes också att den skulle komma med ”*förslag till rationaliseringar eller omprövningar som innebär besparingar*”. Eventuella förbättringar skulle “*således ... genomföras med oförändrade eller minskade resurser*”.

Direktiven kritiserades hårt av bland andra Liberalerna (Folkpartiet). I april 1989 gav regeringen med sig och ändrade direktiven så att utredningen fick möjligheter att lägga fram förslag som innebar ökade kostnader.

Därmed blev det möjligt för utredningen att ett par år senare lägga fram förslaget till lag om stöd och service för vissa funktionshindrade, LSS. Det innebar bland annat en vidgning av personkretsen och också att en ny insats, personlig assistans, skulle införas.

Personlig assistans nämndes överhuvudtaget inte i regeringens direktiv till utredningen. Det kan ha berott på att idén när direktiven beslutades ännu var ganska kontroversiell inom funktionshinderrelsen och att den ansvarige ministern, Bengt Lindqvist (s), ännu inte hade bestämt sig för vad han skulle tycka.

Idén med personlig assistans

Idén med personlig assistans lanserades i mitten av 1980-talet av en grupp brukare i Stockholm, STIL¹, under ledning av Adolf Ratzka. STIL vände sig till staden och begärde att deras medlemmar skulle få möjlighet att disponera de resurser som staden satsade på dem för främst hemtjänst och ledsagning, så att de i stället kunde anställa sina egna personliga assistenter. Stockholm stad gick med på en försöksverksamhet, som startade 1987.

Jag besökte STIL hösten 1986 och blev inspirerad av deras idé. I ett riksdagsanförande i början av 1987 berättade jag om mitt besök och gav uttryck för förhoppningen att personlig assistans skulle kunna bli ett viktigt inslag i framtida svensk funktionshinderpolitik. Trots att assistansen inte nämndes i direktiven till Handikapputredningen tog denna på eget initiativ upp idén och föreslog alltså i ett betänkande våren 1991 att det skulle bli en insats inom ramen för LSS.

¹ Akronymen STIL stod då för Stockholmskooperativet Independent Living, men står numera för Stiftarna av Independent Living i Sverige.

Ställningstaganden inför valet 1991

Inför valet 1991 ställde Handikappförbundens Centralkommitté (som i dag närmast motsvaras av Handikappförbundens samarbetsorgan, HSO) frågor till partierna hur vi såg på en kommande handikappreform. Ingvar Carlsson svarade för socialdemokraternas räkning: ”Hur dessa förbättringar ska finansieras och i vilken takt de kan genomföras går inte att ta ställning till nu. Det kommer att bestämmas

bl a av den ekonomiska utvecklingen.” I en kommentar i Aftonbladet den 2 september 1991 skrev jag: ”Socialdemokraterna är alltså inte beredda att föreslå några omprioriteringar. De gör handikappreformen beroende av den ekonomiska utvecklingen. Det innebär med andra ord att socialdemokraterna anser att alla utgifter som staten i dag har är viktigare än de föreslagna handikappreformerna och att de därför än en gång skjuter förbättringar för handikappade på framtiden.” Jag lovade för Liberalernas del att vi, om vi fick väljarnas stöd i valet, skulle genomföra reformen och jag redovisade också konkreta förslag till finansiering.

Valet 1991 ledde till ett regeringsskifte. Liberalerna blev ett av fyra partier i koalitionsregeringen och besatte bland annat finansministerposten med Anne Wibble och socialministerposten med mig själv.

Propositionen om LSS

I maj 1993 kunde jag så presentera propositionen om LSS och med personlig assistans som en ny insats. Viktiga mål i den nya lagen var att personer med omfattande funktionsnedsättningar skulle få självbestämmande, goda levnadsvillkor och möjligheter att leva som andra. När det gällde finansieringen av den personliga assistansen tog staten på sig ett stort ansvar. Så snart assistans beviljades med mer än 20 timmar i veckan stod staten, genom Försäkringskassan, för hela finansieringen (alltså från den första timmen).²

Lagförslaget byggde i allt väsentligt på Handikapputredningens förslag men en skillnad var att det innebar att även barn skulle ha rätt till assistans. Utredningen hade föreslagit att det bara skulle gälla vuxna. Det fick snabbt stor betydelse. 700 barn kunde sedan lagen trätt i kraft tack vare assistansreformen flytta hem från institutioner.

Det är mycket tveksamt om det utan Liberalerna hade blivit någon LSS-reform. Som framgått ovan ville Socialdemokraterna först dra ner på kostnaderna för funktionshinderpolitiken och sedan vänta med reformen tills det blev bättre tider. Det hade nog uteslutit en reform under de krisår som vi hade i början av 1990-talet. Efter regeringsskiftet 1994 tillsatte de snabbt en utredning med uppgift att föreslå kostnadsminskningar i assistansersättningen. När LSS infördes beslutades det att en insats, daglig verksamhet, inte skulle vara en rättighet för den nya personkretsen (som i lagen kallas personkrets 3). Men de skulle få den rätten så snart de ekonomiska tiderna blev bättre. Ingenting hände under Socialdemokraternas tolvåriga regeringsinnehav från 1994 (och mycket lite också under alliansregeringens åtta år). Allt detta indikerar den betydelse som Liberalernas insatser hade vid LSS tillkomst.

2 Tillsammans med LSS presenterades en särskild lag, lagen om assistansersättning, LASS, som reglerade statens åtagande när det gällde assistansersättningen. LASS har numera integrerats i Socialförsäkringsbalken (51 §).

Frihetsreform och jämställdhetsreform

LSS och särskilt assistansreformen togs emot väl av de berörda. Många assistansanvändare har vittnat om att assistansen är den mest avgörande insatsen för deras livskvalitet. Den har av dem ofta beskrivits som en stor frihetsreform. Med assistansreformen fick också många föräldrar, i praktiken mammor, med barn med funktionsnedsättning avlastning och kunde börja förvärvsarbete. En del blev assistenter åt sina egna barn och fick betalt för ett arbete som de tidigare hade gjort utan eller med låg ersättning. Reformen var därför också en viktig jämställdhetsreform.

1996 års lagändring

Nya krav för rätt till assistans

Den utredning om assistansersättningens kostnader som Socialdemokraterna tillsatte efter regerings-skiftet 1994 resulterade så småningom i en proposition till riksdagen med förslag om nya regler för assistansersättningen.

Nu skulle det inte räcka att en brukare tillhörde lagens personkrets för att ha rätt till personlig assistans, utan dessutom skulle det föreligga vad som i lagen kallades grundläggande behov. Med det avsågs att brukaren behövde hjälp med personlig hygien, av- och påklädning, måltider, kommunikation eller hjälp av någon med särskild kännedom om brukaren. Det sistnämnda har senare genom rättspraxis kommit att tolkas så att det bara gäller personer med psykisk funktionsnedsättning. Den som har sådana grundläggande behov har rätt till assistans också för andra personliga behov.

Förslaget bifölls av riksdagsmajoriteten, bestående av Socialdemokraterna, Centern och Vänsterpartiet. Liberalerna motsatte sig lagändringen.

I samband därmed beslutades också att statens finansieringsansvar skulle gälla först när de grundläggande behoven översteg 20 timmar i veckan och då bara gälla för timmarna därutöver, det vill säga att kommunerna alltid fick betala för de första 20 timmarna.

Skärpta kriterier för grundläggande behov

Lagändringen fick till en början inte några konsekvenser att tala om för brukarna. Men omkring 2007 började Försäkringskassan, delvis med stöd av domar från Högsta Förvaltningsdomstolen, skärpa kraven på vad som skulle betraktas som grundläggande behov. Dit räknas nu inte all hjälp som behövs vid till exempel av- och påklädning eller måltider utan bara vissa moment som anses särskilt integritetskänsliga. Som exempel kan nämnas att behov av hjälp med underkläder anses vara grundläggande men inte behov av hjälp med ytterkläder. Dessa skärpta kriterier blev startpunkten för de integritetskränkande mätningar som numera görs med klockning av toalettbesök m.m.

Sedan de skärpta kraven infördes har betydligt mer än tusen personer blivit av med sin statliga assistansersättning, i regel därför att deras grundläggande behov inte längre bedömts uppgå till 20 timmar i veckan. Deras behov har inte förändrats, men behoven har av Försäkringskassan delvis getts nya etiketter.

Många av de konkreta fall som under senare år har upprört allmänhet och politiker är just sådana där personer som har haft assistansersättning har blivit av med den av detta skäl.

Om politiker anser att myndigheter och domstolar tolkar lagarna på ett sätt som inte stämmer med lagstiftarens intentioner måste lagen ändras. Den skärpta lagtolkningen började under alliansregeringen och har fortsatt under den röd-gröna regeringen. Men ingen av regeringarna har tagit initiativ till någon ändring av lagen.

Har LSS och assistansen blivit orimligt dyra?

Dyr reform?

I debatten framförs ofta kritiska synpunkter på LSS. En av dessa är att reformen har blivit alltför dyr. Regeringens utredare av LSS, riksdagsledamoten Désirée Pethrus (kd), sa till exempel i en intervju i TV 4 i slutet av 2016 att kostnaderna hade stigit från 4 miljarder kronor när reformen genomfördes till 70 miljarder kronor 2015. Den ansvariga ministern Åsa Regnér (s) har återkommande framhållit att kostnaderna bara för assistansersättningen har nästan fördubblats de senaste tio åren.

LSS beslutades av riksdagen på våren 1993 och lagen trädde i kraft den 1 januari 1994. Socialstyrelsen fick från starten i uppdrag att följa reformen under de första åren och rapportera om utvecklingen. Dess slutrapport kom 1997. I den konstateras att regeringens kostnadsberäkningar för hela LSS-reformen under de första åren hade inneburit en överskattning av kostnaderna i förhållande till utfallet. En viktig förklaring var att det var betydligt färre personer som fick insatser än vad som hade beräknats. Däremot hade kostnaderna för assistansersättningen blivit högre än beräknat, vilket framförallt berodde på att assistansanvändarna hade fått fler timmar än vad som hade antagits.

Kostnadsutvecklingen för LSS

När Désirée Pethrus hävdade att kostnaderna för LSS hade ökat från 4 miljarder kronor 1995 till 70 miljarder 2015 blandade hon ihop äpplen och päron. De 4 miljarderna 1995 avsåg bara assistansersättningen, de 70 miljarderna 2015 alla LSS-insatser inklusive assistansersättningen.³ (Hon har också senare medgett att det blev fel i TV-intervjun.) Kostnaderna för assistansersättningen har ökat från 4 miljarder kronor 1995 till 30 miljarder 2015, kostnaderna för alla LSS-insatser inklusive assistansersättningen från 14 miljarder 1995 till 70 miljarder 2015.

Den ansvariga ministern Åsa Regnér återkommer ofta till att kostnaderna för LSS och assistansersättningen har ökat närmast okontrollerat och att man nu måste få kontroll på utvecklingen. Stämmer det att kostnadsutvecklingen har varit nästan okontrollerad?

De 14 miljarder kronorna 1995 var i det årets penningvärde. Sedan dess har kostnaderna ökat med drygt 3 procent per år. Det innebär en kostnadsökning under 20 år på närmare 85 procent. 14 miljarder kronor 1995 motsvarar drygt 26 miljarder kronor i 2015 års penningvärde.

³ Assistansersättning beviljas av Försäkringskassan. Cirka 16 000 personer får assistansersättning. Personlig assistans kan också beviljas av kommunerna när de grundläggande behoven understiger 20 timmar i veckan. Den insatsen har i dag cirka 4 000 personer. Personlig assistans är en av tio olika insatser i LSS. Den insats som har störst omfattning är daglig verksamhet som tillhandahålls till närmare 34 000 personer. Nästan 27 000 får boendestöd i olika former, 20 000 kontaktperson, 18 000 avlösarservice, korttidstillsyn och korttidsvistelse och drygt 8 000 ledsagar-service.

1995 var det 46 000 personer som fick LSS-insatser av olika slag, inklusive assistansersättning. I dag är det cirka 77 000. Det är fortfarande betydligt färre än vad vi räknade med 1993. Då trodde vi att det kunde röra sig om 100 000 och Handikapputredningens minimalalternativ var 85 000.

Det kan vara av visst intresse att av ökningen med cirka 30 000 personer tillhör merparten, 25 000, de personkretsar som ingick i den gamla omsorgslagen. Den absoluta merparten av den ökningen hade alltså skett även utan LSS.⁴ Den nya personkretsen som vi 1993 trodde skulle uppgå till cirka 60 000 uppgår i dag i själva verket bara till en fjärdedel så många.⁵

Ökningen från 46 000 till 77 000 innebär en ökning med drygt 67 procent. Om det beaktas stiger kostnaden från 26 miljarder kronor till 44 miljarder kronor.⁶

Kostnaden har alltså med rimliga jämförelsetal ökat från 44 miljarder kronor till 70 miljarder kronor eller med 26 miljarder. Också det är en ansenlig kostnadsökning, med 59 procent.

Men under de här 20 åren har det skett en allmän standardökning i samhället. Är det inte rimligt att det avspeglar sig i LSS-insatserna? Är det till exempel inte rimligt att assistansanvändare 2015 får fler timmar än vad assistansanvändare fick 1995 med hänsyn till den standardutveckling som har skett sedan dess?

Ett sätt att mäta standardutvecklingen är att titta på reallöneutvecklingen. Reallönerna, som alltså speglar en ökad köpkraft, har stigit med i genomsnitt 2,4 procent per år under tiden 1995 – 2015 eller med totalt nästan 61 procent. Vi kan alltså konstatera att kostnaderna för LSS totalt i stort sett har hängt med i standardutvecklingen, men inte mer än så.

Man kan knappast hävda att kostnaderna för LSS totalt sett har ökat utanför all kontroll. Men hur ser det då ut för den statliga assistansersättningen? Kostnaderna för hela LSS, inklusive assistansersättningen, är 2015 i löpande priser fyra gånger så höga som 1995, kostnaderna för assistansersättningen sju gånger så höga.

Kostnadsutvecklingen för assistansersättningen

Även när det gäller assistansersättningen måste man ta hänsyn till att kostnaderna har ökat och att det i dag är fler personer som får assistansersättning. Även här kan vi räkna med en kostnadsökning på närmare 85 procent. Antalet personer med assistansersättning har ökat från cirka 7 000 till 16 000 eller med nästan 130 procent.

Om man beaktar dessa bägge faktorer innebär det att kostnaderna på knappt 4 miljarder kronor 1995 motsvarar närmare 16 miljarder kronor 2015. Gapet mellan dagens 30 miljarder kronor och dessa 16 beror på att antalet timmar per assistansanvändare har ökat, från 67 timmar i veckan 1995 till 127 timmar i veckan 2015 eller med 90 procent. Jag ska återkomma till vad det kan tänkas bero på, men det kan åter ha sitt intresse att jämföra den utvecklingen med den allmänna standardutvecklingen i samhället.

Den har som framgått ovan ökat med 61 procent. Om man anser att det är rimligt att timutvecklingen hänger med i den allmänna standardutvecklingen, åtminstone upp till en viss gräns (till exempel veckans vakna timmar som uppgår till ungefär 112 timmar), så kan det förklara en stor del

4 Det är inte alldeles lätt att bedöma vad ökningen beror på. Befolkningsökningen och ökad förväntad livslängd för personer med intellektuell funktionsnedsättning kan vara ett par förklaringar. Ytterligare en kan vara att det i dag är vanligare än tidigare att personer diagnosticeras med autism och autismliknande tillstånd. Enligt vissa bedömare förekommer här en viss överdiagnosticering, bland annat i syfte att få tillgång till LSS-insatser, vilket det naturligtvis kan finnas skäl att studera noggrannare. LSS kan i någon mån ha bidragit till att dessa diagnoser har ökat då begreppet barndomspsykos i omsorgslagen ersattes av autism och autismliknande tillstånd i LSS. Avsikten var inte att det skulle innebära någon förändring men det kan inte uteslutas att det ändå har gjort det, det vill säga att vissa personer som i dag anses tillhöra personkrets 1 inte skulle ha gjort det med den gamla omsorgslagen.

5 I den ingår i dag dessutom ett par tusen personer över 65 år som efter en lagändring 2000 får behålla sin assistans efter fyllda 65 år, vilket de inte fick när LSS infördes.

6 Om man för enkelhetens skull antar att alla brukare i genomsnitt kostar lika mycket.

av timökningen. Om man tar hänsyn till denna faktor skulle kostnaderna 2015 uppgå till drygt 25 miljarder kronor. Det är fortfarande några miljarder som måste ha andra förklaringar, men det är knappast riktigt att påstå att kostnaderna har skenat.

Åsa Regnér och utvecklingen för assistansersättningen

Jag har ovan sett på utvecklingen sedan reformen genomfördes. Åsa Regnér har, som nämnts, ofta framhållit att kostnaderna för den statliga assistansersättningen nästan har fördubblats, har ökat från 16 till 30 miljarder kronor, under de senaste tio åren, medan antalet assistansanvändare inte alls har ökat lika mycket.

De nominella kostnaderna har ökat från 16 till 30 miljarder kronor⁷, men om igen görs en jämförelse i löpande priser. 16 miljarder kronor 2005 motsvarar drygt 21 miljarder kronor 2015. Det innebär att kostnaderna reellt sett inte har fördubblats utan ökat med ungefär 50 procent. Antalet brukare har ökat från 13 300 till 16 100⁸ eller med 21 procent. Det förklarar lite mer än halva den reala kostnadsökningen. Resten beror på att antalet timmar per brukare har ökat (mer om det nedan).

Åsa Regnér får det ibland att låta som om timökningen är något som har hänt under de gångna tio åren, men timmarna har ökat ända sedan reformen infördes. I själva verket har ökningstakten bromsats upp under de senaste tio åren jämfört med de tio första. 1995 - 2005 ökade timmarna per brukare med 48 procent, under 2005 - 2015 med 26 procent. I absoluta tal ökade timmarna under den första tioårsperioden med närmare 33 timmar i veckan, under den senaste tioårsperioden med 26 timmar.

Det finns alltså ingen grund för att nu ringa i larmklockan och hävda att något under de senaste tio åren har gått galet.

Assistansersättningens alternativkostnader

En annan fråga som kan ställas är om assistansersättningen är en orimligt dyr insats jämfört med de tänkbara alternativen. Skulle assistansanvändarna rent av kunna få bättre standard med alternativa och billigare insatser?

Assistansersättningen på cirka 30 miljarder kronor fördelas på cirka 16 000 personer, vilket innebär i genomsnitt 1,9 miljoner kronor per person och år. Det är mycket pengar, men är det orimligt mycket?

Ett sätt att bedöma det är att försöka beräkna vilka alternativkostnaderna är, det vill säga vilka kostnader stat och kommun skulle ha om assistansersättningen drogs in. Vi vet ungefär vilka alternativ som står till buds. Dels vet vi vilka alternativ som erbjöds innan assistansen infördes, dels vet vi något om vad som erbjudits dem som blivit av med sin assistansersättning. Exakt vilka proportioner det skulle bli mellan olika insatser efter en indragning kan vi naturligtvis bara spekulera om.

Jag har gjort ett räkneexempel som bygger på följande antaganden:

-
- 7 30 miljarder är en ungefärlig kostnad för år 2015. Under år 2016 uppgick kostnaden endast till 26 miljarder kronor. Det beror på att Försäkringskassan på hösten övergick från förskotts- till efterskottsbetalning. Det innebar en engångsbesparing för staten och en motsvarande likviditetspåfrestning för assistansanordnarna. Av de privata anordnarna var det en del som hade byggt upp ett reservkapital som de kunde ta av medan andra fick låna för att klara likviditeten.
 - 8 2016 minskade antalet personer med assistansersättning till cirka 15 700. Det är för tidigt att bedöma om detta är ett hack i kurvan eller en bestående minskning.

- 4 000 vuxna får kommunalt beviljad personlig assistans
- 3 000 vuxna bor kvar i eget boende och får hemtjänst
- 3 000 vuxna flyttar till gruppboenden
- 2 700 personer över 65 år får de insatser som motsvarande personer fick innan de fick rätt att behålla assistansen efter 65 år
- 500 barn flyttas in på bostad med särskild service för barn
- 2 700 mammor blir vårdare på heltid för sina barn

Jag antar dessutom att arbetslösheten stiger när personliga assistenter förlorar sina jobb. Några nya jobb kommer till i kommunerna, men netto blir det uppskattningsvis knappt 35 000 fler arbetslösa.⁹

Kostnaderna för dessa alternativ överstiger 20 miljarder kronor. I en mer noggrann kalkyl finns ytterligare kostnader som måste beaktas, till exempel för andra insatser som ledsagning och kort-tidstillsyn och för ökade sjukskrivningar och förtidspensioneringar.

När jag berättade om dessa antaganden för en person i framskjuten ställning i regeringens närhet sa hen att det aldrig skulle kunna bli aktuellt att tvinga föräldrar (mammor) att bli vårdare för sina barn. Alternativet är i så fall att de får kommunalt beviljad assistans. Det ökar alternativkostnaderna med cirka 3 miljarder kronor och krymper ytterligare skillnaden mot dagens assistansersättning.

Det kan i sammanhanget tilläggas att om man gör andra antaganden om hur de alternativa insatserna skulle komma att fördelas så påverkar det inte beräkningarna särskilt mycket. De olika alternativa insatserna skiljer sig kostnadsmässigt inte så mycket från varandra.

Dessutom ska man ha klart för sig att alternativen ger brukarna en betydligt sämre standard. Jag har till exempel räknat med att i genomsnitt 127 assistenttimmar i veckan i alternativet med hemtjänst ersätts med i genomsnitt 30 hemtjänsttimmar. De ger också en sämre standard för anhöriga. Om många föräldrar, främst mammor, som i dag tack vare assistansen kan förvärvsarbeta, skulle tvingas bli vårdare på heltid innebär att deras arbetsmarknadsutsikter på sikt försämras och att fler kommer att förtidspensioneras.

Om man gör en samhällsekonomisk kalkyl där också brukarnas standard och anhörigas situation beaktas kan mycket väl skillnaderna mellan alternativen försvinna. Avgörande blir hur man värderar standarden för brukarna.

Min slutsats blir att assistansersättningen inte är orimligt dyr. Alternativen kostar nästan lika mycket och ger väsentligt sämre standard för brukarna.

9 Det finns ingen bra statistik över antalet personliga assistenter men man kan uppskatta att den statliga assistansersättningen motsvarar 60 – 70 000 heltider, vilket i sin tur torde innebära kanske 100 000 personer. Uppskattningen av hur mycket arbetslösheten skulle öka om assistansersättningen försvann är naturligtvis en grov uppskattning.

Regeringens nya LSS-utredning

I maj 2016 beslutade regeringen om direktiven till en ny utredning om LSS och assistansen. Det finns naturligtvis ingen anledning att invända mot att en utredning tillsätts. Tvärtom. På en konferens som Socialstyrelsens och SKL arrangerade den 1 april 2014 när LSS firade 20 år sa jag:

”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.”

Två år senare tillsattes alltså den så kallade LSS-utredningen med uppgiften att bli klar till den 1 oktober 2018 – ett par veckor efter valet. Det innebär att någon reform till 2019 lär det inte bli. Men det är alltså bra att det har blivit en utredning.

Det som inger betänkligheter är de direktiv som utredningen har fått.

Precis som när den socialdemokratiska regeringen 1988 tillsatte Handikapputredningen är inriktningen nu besparingar. Det förutsätts i direktiven att det kan bli aktuellt för utredningen att föreslå vissa kostnadskrävande reformer, till exempel när det gäller ledsagning och rättsligt stöd för personer som söker insatser enligt LSS. Det talas också allmänt om att kvaliteten i de kommunala LSS-insatserna kan behöva höjas. Allt detta är det mycket rimligt att utredningen undersöker.

Men det framhålls också att alla sådana förstärkta insatser ska finansieras med besparingar inom assistansersättningen. Därutöver ska besparingar på assistansersättningen göras av statsfinansiella skäl. Assistansersättningen ska begränsas när det gäller antal användare och/eller timmar. Det kan ske till exempel genom att man i lagen tydligare anger när och till vad personlig assistans ska kunna beviljas.

Schematiskt ser alltså direktiven ut så här:

Dagens assistansersättning	30 miljarder kronor
- neddragning för att finansiera reformer	X miljarder kronor
- neddragning av statsfinansiella skäl	Y miljarder kronor
Morgondagens assistansersättning	30-X-Y miljarder kronor

Hur stora X och Y kan tänkas vara är det svårt att i dag spekulera om. Men en neddragning som ska göras av statsfinansiella skäl kan inte rimligen vara hur liten som helst. Statens samlade utgifter uppgår i år till 970 miljarder kronor. En procents minskning av de statliga utgifterna motsvarar en nedskärning av assistansersättningen med en tredjedel.

Regeringen anser att det är för många personer som har assistansersättning och att de har beviljats för många timmar.

Har för många personer assistansersättning?

Målet enligt LSS är att den enskilde ska få goda levnadsvillkor och kunna leva som andra. Genom att hen får ett stort mått av självbestämmande bedöms förutsättningarna öka för att dessa mål ska kunna nås. Självbestämmandet i sig ses som ett led i att kunna leva som andra.

Den personliga assistansen har i högre grad än andra insatser kommit att symbolisera självbestämmandet. När STIL på 1980-talet begärde att få ersätta andra insatser med personlig assistans var det just för att de reagerade mot det kommunala förmynderi som var förknippat med hemtjänst och ledsagning. De var trötta på att andra bestämde vad de skulle få hjälp med, när den skulle ges och av vem. De ville med andra ord få bestämma själva.

Regeringen anser att det är för många personer som söker assistansersättning i stället för andra insatser. Den anser att en orsak är bristande kvalitet i de alternativa insatser som kommunerna erbjuder. Om dessa insatser vore mer ”träffsäkra”, menar regeringen, skulle fler nöja sig med dessa billigare insatser och avstå från att söka assistansersättning.

Det är oklart vilka insatser regeringen tänker på. Det enda konkreta exempel som ges i utredningsdirektiven är ”individ Anpassade gruppboende”, som har föreslagits av Inspektionen för socialförsäkringen (IFS). Socialstyrelsen har i en rapport, som också refereras till i direktiven, föreslagit att hemtjänst i eget boende borde bli en ny insats i LSS (hemtjänst beviljas i dag enligt socialtjänstlagen).

I en artikel i DN den 31 maj 2016 hävdade jag att de huvudsakliga alternativen till personlig assistans är institutionsboende (gruppboende), hemtjänst eller övervältring på anhöriga. Den ansvariga ministern Åsa Regnér svarade några dagar senare: ”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 kompletter till assistans, men institutioner är inget sådant alternativ.”

Regnér har sedan dess åtskilliga gånger fått frågan vilka alternativa insatser hon tänker på, men har ännu åtta månader efter sin artikel inte kunnat ge något enda konkret exempel.

Regnér menar att kommunerna avsiktligt avstår från att erbjuda ”träffsäkra” insatser för att övervältra kostnaderna på staten. Men det kan finnas andra förklaringar, till exempel att kommunerna, lika litet som Åsa Regnér, vet vilka insatser det finns att erbjuda som är bättre och billigare än personlig assistans. Det kan noteras att när brukare har blivit av med sin assistansersättning och sökt insatser från kommunen har de i många fall fått – just det, kommunalt beviljad personlig assistans!¹⁰

Det är min övertygelse att de personer som söker assistansersättning nästan alltid gör det därför att de anser att den insatsen är den mest träffsäkra, det vill säga att den bättre än andra bidrar till goda levnadsvillkor och att de kan leva som andra. Den ger den enskilde goda möjligheter att själv bestämma vad hen ska få hjälp med, när den ska ges och av vem. För alla andra insatser ligger bestämmanderätten huvudsakligen hos kommunen.

Ett annat oroande inslag i direktiven är att regeringen gärna vill se en ökad kontroll av vad den personliga assistansen ska få användas till. Regeringen åberopar Inspektionen för socialförsäkringen, ISF, som anser att lagen i dag ger för stort tolkningsutrymme eftersom begreppen goda levnadsvillkor, delaktig och självständighet och vad det innebär att leva som andra inte definieras på ett tydligt sätt. ISF vill reglera och standardisera vilka behov som stöd ska kunna beviljas för och kontrollera att det är just de aktiviteterna som också genomförs. Regeringen säger sig, med referens till ISF, vilja öka styrningen för att se till ”att assistansberättigade får god kvalitet och säkerhet i de genomförda insatserna”.

10 Hälften av dem som har blivit av med assistansersättningen har enligt Socialstyrelsen fått kommunalt beviljad assistans men med 25 procent färre timmar. Två av tio har dock fått fler timmar av kommunen än tidigare av Försäkringskassan.

Att målet är god kvalitet och säkerhet i assistansen är lätt att instämma i, men den avgörande frågan blir vem som ska avgöra vad som är god kvalitet. I LSS betonas att den enskildes synpunkter ska väga tungt, och assistansen kom till för att tillgodose det önskemålet. ISF, och sannolikt också regeringen, vill se en återgång till ett system där träffsäkerheten avgörs av myndigheterna.

För att ytterligare underlätta myndigheternas arbete vill ISF, Försäkringskassan och regeringen se en ytterligare precisering i lagstiftningen av vad brukarna ska kunna få hjälp med. LSS är, som mycket annan välfärdslagstiftning, utformad som en ramlag. Lagen anger mål, som det sedan ankommer på myndigheterna att försöka uppnå. I LSS finns dessutom ett antal insatser (verktyg) nämnda som kan användas för att nå målen. Det understryks dock i förarbetena att myndigheterna när de ska pröva på vilket sätt målen ska nås inte är begränsade till de insatser som räknas upp i LSS. Om det behövs för måluppfyllelsen kan också insatser enligt andra lagar, till exempel socialtjänstlagen eller hälso- och sjukvårdslagen, ges. Om någon som tillhör LSS personkrets behöver hemtjänst kan det beviljas enligt socialtjänstlagen. Personer som tillhör personkrets 3 och som inte har rätt till daglig verksamhet enligt LSS kan ändå beviljas det enligt socialtjänstlagen. I ramlagen anges alltså vissa allmänt formulerade mål och sedan ankommer det på myndigheterna, i detta fall främst kommunerna, att med lämpliga insatser, och i samråd med klienten, försöka nå målen.

Det finns starka skäl för denna ordning. De situationer som ska hanteras varierar nästan i oändlighet. Om man i lagen försöker göra en uttömmande uppräkningslista av vilka situationer som ska hanteras och hur det ska ske kommer de paragraferna i sig att behöva vara många sidor långa och ändå kommer många situationer som man stöter på i praktiken inte att finnas med. Då kan man tvingas säga nej till personer som behöver hjälp därför att deras fall inte täcks in i lagstiftningen. Låt mig ge en konkret illustration.

Som jag har redovisat ovan anges efter lagändringen 1996 i LSS (§ 9 a) vilka kriterier som gäller för att ha rätt till personlig assistans. Kriterierna har tolkats så att till exempel medicinsk problematik eller egenvård aldrig kan vara grundläggande behov. Det innebär att även om personlig assistans är den mest träffsäkra åtgärden, det vill säga det bästa sättet att stödja personer med en sådan problematik, kan personlig assistans inte beviljas. Exemplet visar på riskerna med en uttömmande beskrivning i lagen av vilka situationer som ska kunna hanteras.

Det finns starka skäl att hålla fast vid mer allmänna mål i lagstiftningen. Det kan innebära att man i viss mån får ge avkall på rättssäkerheten genom att tillämpningen kan variera något från fall till fall, men vinsten för den enskilde är att fler fall täcks in och att det ger en möjlighet till individuell anpassning. Den vinsten är större än den förlust som den minskade rättssäkerheten kan anses vara.

Beviljas för många timmar?

Regeringen anser också att det beviljas för många timmar. Som framgått ovan har antalet beviljade timmar ökat från 67 1995 till 127 timmar i veckan i dag. Det är en kraftig ökning och det är naturligt att ställa sig frågan vad den kan bero på. Jag har ovan indikerat att den delvis kan vara ett uttryck för att assistansanvändarna på det sättet fått del i den standardutveckling som har skett, men låt oss något undersöka andra tänkbara förklaringar.¹¹

En sådan är att de beviljas fler timmar än vad som behövs. Det är regeringens huvudsakliga hypotes. Till stöd för hypotesen om ”överutnyttjande” åberopas i regel en statlig utredning, Utredningen om assistansersättningskostnader, som presenterades 2012. I den hävdades att det beviljades ”rätt” antal timmar 2004. Då var det genomsnittliga antalet timmar i veckan 99. Någon saklig grund för att antalet timmar just då skulle vara ”rätt” finns inte. Utredningen konstaterar

11 Timmarna per brukare har ökat kontinuerligt fram till och med 2015. Under 2016 har de dock stagnerat på 127 timmar i veckan. Det är ännu för tidigt att bedöma om det är ett tillfälligt hack i kurvan eller om man nu har nått ett tak.

bara att den inte har funnit några ”objektiva skäl” som motiverar den ökning som därefter skett. Den redovisar dock inte heller några objektiva skäl för varför att det skulle vara rätt just 2004.

I vissa statliga utredningar, bland annat rapporter från ISF och den nämnda offentliga utredningen, har det spekulerats i att assistansföretagen tjänar pengar på att deras klienter får fler timmar och att de därför, när de företräder sina klienter, överdriver behoven. Det är uppenbart att det finns en sådan risk och det kan därför inte uteslutas att det också förekommer. Det kan inte heller uteslutas att enskilda brukare överdriver sina behov. Men det är inte brukarna eller assistansföretagen som bestämmer hur många timmar som ska beviljas, det gör Försäkringskassan (eller i sista hand en domstol).

För att de behov som överdrivs ska leda till överutnyttjande krävs att Försäkringskassan tillmötesgår de omotiverade behoven. Det är just vad regeringen misstänker. I utredningsdirektiven till LSS-utredningen skriver den: ”En ny faktor är att Försäkringskassans handläggare och beslutsfattare direkt har kommit att integreras med dessa anordnare i tillämpningen av lagen.”

Det har förvisso förekommit rapporter om bedrägerier på Försäkringskassan, men denna formulering i direktiven kan inte gärna syfta på dessa – det handlar om ett fåtal personer – utan här pekas alla Försäkringskassans handläggare och beslutsfattare ut. Om det skulle ligga något i denna kritik mot myndigheten måste det naturligtvis åtgärdas genom kompetensutveckling inom myndigheten. Men i själva verket riktar regeringen all sin kritik mot de företag som man misstänker överdriver behoven. Särskilt kritisk är regeringen mot de företag – det rör sig om ett litet antal större och medelstora företag – som har jurister anställda som stödjer brukare i processerna. Detta vill regeringen stoppa.

Det finns goda skäl att instämma i att det bästa vore om det för brukare fanns tillgång till ett oberoende rättsligt stöd. Det skulle ofta behövas också för dem som i dag anlitar andra assistansföretag än sådana som har jurister anställda och för dem som behöver andra insatser än assistans. Ett sådant stöd skulle alltså ges i många fler fall än i dag. Om man tror att tillgången till juridiskt stöd leder till att brukare beviljas mer omfattande insatser måste man dock utgå ifrån att kostnaderna snarast kommer att stiga jämfört med i dag. Utan att det sägs rakt ut förefaller regeringens hypotes vara att kostnaderna snarare ska minska med ökat rättsligt stöd. Det förefaller högst osannolikt.

Jag menar att det finns starka skäl att ifrågasätta den bild som ges i utredningsdirektiven av Försäkringskassans handläggare och beslutsfattare. Vi vet att ett par tusen assistansanvändare under de senaste tio åren har blivit av med sin assistansersättning och att kassan avslår två tredjedelar av alla nyansökningar om assistansersättning. I många av dessa fall har det inte hjälpt med juridiskt stöd. Det tyder inte på att myndighetens personal är några mesar som bara spelar med i ont spel.

Finns det då något sakligt stöd för att företag överdriver behoven och att det leder till beviljande av fler timmar än nödvändigt? Nej, något sådant finns inte. Ibland nämns att brukare som anlitar privata assistansanordnare får fler timmar än de som anlitar kommunala och att de som byter från kommunal till privat anordnare får särskilt många timmar.

Om man ser till hur många timmar som beviljas är antalet detsamma för dem som har kommunal och privat anordnare. Om man tar hänsyn till att populationerna kan se något olika ut så hävdar Försäkringskassan att de med privata anordnare i genomsnitt får 3 procent fler timmar. Det får betraktas som en ganska liten skillnad och ingen vet vad som är ”rätt”. Det kan också noteras att de som får flest timmar är de som anlitar kooperativa anordnare. Skälet till att privata företag anses vara angelägna om fler timmar är deras vinstbegär, men något sådant kan kooperativen knappast ens misstänkas för.

Försäkringskassan har också tittat på hur timutvecklingen ser ut för dem som hade assistans både 2002 och 2014 och som har stannat kvar hos kommunal eller privat anordnare respektive bytt från kommunal till privat. De som 2002 hade privat anordnare fick då 73 timmar och de med kommunal anordnare 79 timmar. 2014 har bägge kategorierna 129 timmar. Det innebär att timmarna procentuellt har ökat mer för dem med privat anordnare än för dem med kommunal. De med privat anordnare har med andra ord kommit i kapp dem med kommunal anordnare. I procent är ökningen för dem med privat anordnare hela perioden 77 procent och för dem med kommunal

anordnare 64 procent. För dem som har bytt från kommunal till privat anordnare ligger ökning däremellan, på 71 procent. De har 2014 knappt 4 procent fler timmar än de andra två kategorierna. Hur timtilldelningen speglar behoven vet vi ingenting om.

I sin senaste rapport om assistansersättningen har Försäkringskassan konstaterat att många som beviljats assistansersättning ganska kort tid därefter ansöker om och beviljas fler timmar. Det visar sig att det i dessa fall är vanligare att de med kommunal anordnare begär fler timmar än dem med privat. Även här är skillnaderna dock ganska små.

Man kan på grundval av sådana här siffror ställa upp olika hypoteser som man sedan får undersöka närmare. Det finns dock väldigt lite som tyder på att det är vilken anordnare assistansanvändarna anlitar som avgör timutvecklingen. Att som regeringen i stort sett utgå ifrån att de spelar en avgörande roll är inte sakligt grundat.

Det finns dessutom andra tänkbara hypoteser om vad utvecklingen kan bero på. Vi kan konstatera att timmarna har ökat oavsett vem som beslutar om dem (Försäkringskassan eller kommunerna), oavsett vem som är anordnare (kommunerna, de privata företagen eller kooperativen) och trots att kriterierna för vad som ska räknas som grundläggande behov har skärpts. Kanske handlar det därför om att man tidigare hade ett ”undernyttjande” och att man successivt har anpassat sig till de verkliga behoven?

En annan tänkbar förklaring som har lyfts fram också av Försäkringskassan är att sammansättningen av assistanspopulationen har förändrats. Antalet assistansberättigade med intellektuell funktionsnedsättning har ökat på bekostnad av dem med fysiska funktionsnedsättningar. De förra behöver ofta fler assistanstimmar. Antalet personer med dubbel assistans har ökat.¹² Om de som har blivit av med sin assistansersättning har genomsnittligt färre timmar än andra ökar genomsnittet för dem som är kvar automatiskt när de förra tas bort.

Sanningen är att vi inte har några riktigt bra svar på vad timutvecklingen beror på och det är fullt förståeligt att regeringen vill få detta belyst. Det vill vi också. Försäkringskassan konstaterade i en rapport hösten 2016 att: ”... mer analys behövs för att kunna ge tillfredsställande svar på vilka faktorer som driver timutvecklingen inom assistansen.”

Det regeringen kan kritiseras för är att den inte ser till att den analysen görs först och att den sedan drar sina slutsatser. Den har helt enkelt bestämt sig innan analysen är gjord.

12 Försäkringskassan redovisar i en rapport i början av 2017 att 56 procent av samtliga mottagare av assistansersättning beviljats dubbel assistans med i genomsnitt 29 timmar per vecka. Det innebär att av det genomsnittliga timantalet på 127 timmar per vecka står den dubbla assistansen för cirka 16 timmar. Det kan också uttryckas så att genomsnitt har mottagarna av assistansersättning assistans under 111 timmar per vecka varav 16 timmar är med dubbel assistans.

Assistansmarknaden

Valfrihet som vision

Initiativtagaren till STIL och assistansen, Adolf Ratzka, hade redan 1987 en vision:

”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.”¹³

Den visionen har i dag i hög grad förverkligats. Försäkringskassan eller kommunen beviljar assistans med ett antal timmar per vecka och den enskilde får ersättning enligt en timschablon (i vissa fall kan att förhöjt belopp utgå) som sedan får användas till att köpa assistenttimmar på marknaden (och bara till just det). Brukaren kan också, om hen så önskar, själv bli arbetsgivare till sina assistenter. Av cirka 16 000 personer med assistansersättning det cirka 3 procent (500 personer) som har valt den sistnämnda lösningen. Övriga anlitar kommunen, ett kooperativ eller ett privat företag som assistansanordnare.

Timschablonen uppgår i år till 291 kronor i timmen. Det ska täcka lönen och sociala avgifter för assistenten för den tid hen är hos brukaren, men också vissa administrativa kostnader, omkostnader för assistenten, kostnader för assistentens övriga tid m.m.

Förändrad marknadsstruktur

Assistansmarknaden har förändrats kraftigt sedan sekelskiftet. Då hade kommunerna två tredjedelar av marknaden, företagen en knapp femtedel och kooperativen en dryg tiondel. I dag har marknadsandelarna för kommunerna och företagen kastats om så att företagen har två tredjedelar och kommunerna en fjärdedel. Samtidigt har kooperativens marknadsandel minskat något.

Denna omstrukturering på marknaden är ett resultat av brukarnas fria val. Man får alltså utgå ifrån att många av dem upplever att företagen bättre än kommunerna tillgodoser deras behov. Villkoren ser olika ut för kommuner å ena sidan och företag och kooperativ å den andra.

Kommunerna har skyldighet att ta emot de assistansanvändare som vill att kommunen ska tillhandahålla deras assistans. Kommunerna klarar i regel inte av att göra det inom ramen för den schablonersättning som betalas av Försäkringskassan. Det fattas mer än tio procent. De måste därför tillskjuta egna skattemedel. Det kan bidra till att deras intresse av assistansanvändare är begränsat. Vissa kommuner har anlitat privata företag för att tillhandahålla den kommunala assistansen eftersom de bedömer att det blir billigare.

Företagen, liksom kooperativen, är för sin fortlevnad beroende av sina ”kunder”. De måste alltså se till att brukarna känner sig nöjda med den assistans som tillhandahålls. Samtidigt har de till skillnad från kommunerna möjlighet att avvisa kunder om de inte kan möta deras behov. Företagen måste bedriva verksamheten inom ramen för den ersättning som utbetalas från Försäkringskassan. De har inte som kommunerna någon beskattningsrätt som en sista utväg.

13 STIL bedrivs som kooperativ.

Vilka företag finns?

För att få bedriva assistansverksamhet måste anordnare ha tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg, IVO. Det är över 1 000 privata anordnare, aktieföretag och kooperativ, som har sådant tillstånd men sannolikt bedriver inte alla någon verksamhet. Det bedömning jag har kunnat göra med utgångspunkt i olika källor är att det är cirka 800 privata assistansanordnare som 2015 bedrev någon verksamhet. Knappt 100 av dessa var kooperativ. Det är inte alldeles enkelt att få en bild över hur strukturen ser ut bland de privata företagen men grovt sett finns det ett femtontal företag som betjänar mer än 100 assistansanvändare. Det är i regel företag med verksamhet i stora delar av landet. Det finns ett par hundra medelstora företag med 16 – 100 brukare. Dessa företag har ofta verksamhet på några olika orter. Cirka 500 företag har 15 eller färre brukare och några hundra av dessa bara en eller ett par brukare. Dessa småföretag har i regel bara lokal verksamhet.

Regeringen har nyligen beställt en kartläggning av branschen från IFS så bilden kommer förhoppningsvis att klarna.

I direktiven till LSS-utredningen säger regeringen att det är svårt att styra assistansverksamheten så att de assistansberättigade får god kvalitet. Den bästa kvalitetsgarantin är att de har möjligheter att välja assistansanordnare. I regel torde den assistans som tillhandahålls vara av god kvalitet, men om brukaren är missnöjd finns det alltså många alternativ att välja på.

Samtidigt ska man inte blunda för att många brukare har begränsad autonomi. Det kan innebära att de kommer i ett underläge i förhållande till assistansanordnaren. Därför är tillsyn viktigt inom området och det finns starka skäl att säkerställa att IVO har tillräckliga resurser för att kunna utöva en sådan. Det är tveksamt om det i dag är fallet.

Åsa Regnér negativ till assistansföretag

Regeringen och särskilt den ansvariga ministern Åsa Regnér uppvisar ofta en starkt negativ attityd till de privata företag som finns på assistansmarknaden. Det finns förvisso oseriösa aktörer på den marknaden som på de flesta andra, liksom det uppenbarligen finns oseriösa aktörer inom myndigheterna, till exempel hos Försäkringskassan. Men de oseriösa aktörerna är inte representativa för vare sig assistansmarknaden eller myndigheterna. Politiken kan aldrig baseras på de oseriösa aktörerna. De måste hanteras i särskild ordning. Politiken måste utgå från de seriösa aktörerna.

Åsa Regnér tycker det är ett problem att det finns många anordnare att välja mellan på assistansmarknaden. Från liberal utgångspunkt är det snarare något positivt.

Jag har redan nämnt att en kritik som har framförts av Regnér är att det finns en risk för att företag för sina klienters räkning överdriver behoven. Sådana överdrifter kan förekomma, men måste hanteras genom kompetens på Försäkringskassan. Det går aldrig att gardera sig mot att brukare, eller deras ombud, överdriver behoven. Samtidigt måste sägas att de flesta brukare helst vill klara sig med så lite hjälp som möjligt, så det normala är knappast att de överdriver. Assistansen betraktas av många som ett ”nödvändigt ont”: de är beroende av den men skulle naturligtvis helst vilja klara sig utan assistans.

Används assistansmedel till annat?

En annan kritik som har framförts är att företagen använder assistansmedel till annat än assistans. Det är alldeles självklart att en viss del av assistansersättningen måste gå till annat än assistentlöner. Det bygger konstruktionen av schablonersättningen på. Men Regnér har särskilt reagerat mot att medel används till marknadsföring och jurister. Hon har till och med i en riksdagsdebatt påstått att det kan handla om så mycket som tio procent av assistansmedlen. Något belegg för det har inte redovisats. I själva verket handlar det om cirka 0,5 procent som används för dessa ändamål.

Att företag på en marknad berättar att de finns – marknadsföring – är ganska självklart. Hur ska annars brukarna få kännedom om att de finns? Även myndigheter, som ändå har monopol inom sitt område, avsätter resurser för ”marknadsföring” av olika slag.

Några få företag tillhandahåller juridiskt biträde till sina brukare, till exempel i förhandlingar med Försäkringskassan eller domstolar. Tillämpningen av LSS handlar i hög grad om lagtillämpning. Myndigheterna har jurister som i olika sammanhang företräder dem. Självfallet behöver ofta också brukarna ett sådant stöd. Att företag tillhandahåller det i brist på annat är knappast klandervärt utan tvärtom bra.

Men visst kan man diskutera vem som på sikt ska tillhandahålla ett rättsligt stöd. Jag tycker personligen att det vore bra om det fanns en offentlig finansierad rättshjälp. En sådan bör i så fall finansieras med statliga medel. Åsa Regnér är kritisk mot att företagen använder assistansmedel till just detta. Men samtidigt har LSS-utredningen fått i uppdrag att föreslå hur ett oberoende rättsligt stöd kan utformas och regeringen har också förutsatt att alla reformer som föreslås av utredningen ska finansieras genom neddragning av assistansersättningen. Tanken är alltså att ett oberoende rättsligt stöd ska finansieras med just assistansmedel. Blir det som är helt galet och klandervärt när företagen gör det plötsligt riktigt och hedervärt om staten gör detsamma?

Det finns skäl att vara positiv till att ett oberoende rättsligt stöd tillhandahålls till LSS personkrets men kritisk mot att ett sådant stöd ska finansieras genom nedskärning av assistansersättningen.

Ökningen av schablonersättningen

En annan fråga som diskuteras är schablonersättningens nivå. Den har sedan 2014 räknats upp med 1,4 procent per år och under 2017 med bara 1 procent. Det är mindre än den kostnadsökning som uppstår på grund av ökade löner.

Det är inte ovanligt att vissa verksamheter, till exempel statliga myndigheter, inte får full kompensation för ökade priser och löner. Det beror på att man utgår ifrån att verksamheten successivt kan effektiviseras, till exempel genom digitalisering. Men effektiviseringspotentialen är inte lika stor i alla verksamheter och den är i det närmaste obefintlig i assistansverksamheten och mycket liten generellt i LSS-insatserna. Det innebär att om verksamheterna inte kompenseras för kostnadsökningarna går det ut över volym eller kvalitet.

Långsiktigt måste därför schablonersättningen i assistansen och anslagen generellt till LSS-verksamheten höjas i takt med kostnadsökningarna.

Att schablonersättningen sedan 2013 inte har höjts i takt med kostnaderna kan ha olika motiv. Ett kan vara att man faktiskt önskar försämra förutsättningarna för de privata företagen. Det är sannolikt att regeringen vill se en viss återkommunalisering av verksamheten och kanske också en ökad koncentration till färre företag på den privata marknaden. Det ska observeras att en återkommunalisering innebär en kostnadsökning totalt sett som måste gå ut över assistansens omfattning eller kvalitet eller över annan verksamhet.

Företagens marginaler

Men det kan också finnas en föreställning om att företagen har för goda marginaler och att en begränsad uppräknings av schablonersättningen är ett sätt att krympa dem. Det finns ett visst stöd för den föreställningen i en statlig utredning som presenterades 2014, Assistansersättningsutredningen.

Utredningen utgick från 2013 års schablonersättning som uppgick till 275 kronor och hävdade att det då blev ett överskott på 22 kronor för varje assistenttimme. Utredningen hade emellertid ”glömt” bort ett antal kostnadsposter, till exempel lön till assistenter vid introduktion, handledning, utbildning och personalmöten och i samband med brukares sjukdom och frånfalle. Om man adderade dessa kostnadsposter i kalkylen försvann ”överskottet”. Man kan således konstatera att 2013 års ersättningsnivå var rimlig.

Sedan dess har alltså ersättningen fyra år i rad räknats upp med mindre än kostnadsökningen vilket har lett minskade marginaler i branschen. Till det har också bidragit en del andra åtgärder, främst avvecklingen av de lägre arbetsgivaravgifterna för unga (personer under 25 år utgör drygt en femtedel av de anställda i branschen), som har inneburit en kraftig kostnadsökning, och Försäkringskassans övergång från förskotts- till efterskottsbetalningar, som framförallt har inneburit en likviditetspåfrestning (se fotnot 7). Man måste mot den bakgrunden räkna med en betydande utslagning av företag under de närmaste åren.

Fusk

Som nämnts förekommer i assistansbranschen som i andra branscher oseriösa aktörer. Ett antal åtgärder har vidtagits under senare år för att komma till rätta med problemet, till exempel krav på tillstånd för att bedriva assistansverksamhet. Det är svårt att uppskatta fuskets omfattning men en kvalificerad gissning, baserad bland annat på en rapport från Försäkringskassan simmaren 2016, skulle vara att det handlar om ungefär 1 procent.

Fusk kan vara av olika slag. Enskilda brukare kan luras om sina behov. Det borde knappast vara möjligt med de krav som ställd på läkarintyg och den noggranna prövning som görs, men enstaka fall har ändå uppdragats. Ett större problem torde dock vara företag som inte tillhandahåller den service som brukarna har rätt till. De kan till exempel utnyttja brukares begränsade autonomi för att lura dem på insatser. Det är ytterst angeläget att dessa anordnare stoppas. Däremot kan man inte räkna med att det sparar pengar, utan det handlar främst om att säkerställa att pengarna, eller insatserna, verkligen når fram till de brukare som har rätt till dem.

Regeringen har nyligen tillsatt en särskild delegation för att arbeta med felaktiga utbetalningar m.m. I direktiven sägs bland annat att myndigheterna måste kunna samarbeta bättre och bland annat i större utsträckning utbyta information för att komma åt dessa aktörer. Det finns det all anledning att välkomna sådana åtgärder.

Det kan också finnas skäl att ställa krav på anställningsvillkoren i assistansföretagen, att de ska ha kollektivavtal eller kollektivavtalsliknande villkor. Försäkringskassan har aviserat att den ska titta närmare på företag som uppvisar särskilt goda marginaler. Även detta initiativ finns skäl att välkomna.

Allmänt sett är det viktigt att allt görs för att motverka mot fusk och bedrägerier, men samtidigt får inte åtgärderna slå blint så att de skadar en hel bransch och i slutändan assistansanvändarna. De seriösa aktörerna – och det är den stora majoriteten – måste få möjligheter att arbeta på rimliga villkor. Det är en förutsättning för att brukarnas behov ska kunna tillgodoses på ett bra sätt.

Liberala slutsatser

- LSS och assistansreformen är viktiga frihets- och jämställdhetsreformer. Liberalerna slår vakt om och vill utveckla dem.
- Kostnaderna för LSS och assistansersättningen är höga, men inte orimliga. De har inte skenat utan utvecklats ungefär som man har kunnat förvänta. Liberalerna bedömer att assistansersättningen ger valuta för skattepengarna. Redan nu är det uppenbart att ytterligare resurser under de närmaste åren behöver tillföras för att i vissa avseenden förstärka kvaliteten. Liberalerna har i sin alternativbudget i riksdagen avsatt sådana resurser.
- Det är bra att LSS och assistansersättningen analyseras och genomlyses på olika sätt. Ställningstagandena i många frågor bör anstå till dess analysen är gjord.



www.liberalerna.se

info@liberalerna.se

[@liberalerna.se](https://www.facebook.com/liberalerna.se)

Presstjänsten: 070-854 90 20 (ej SMS)