

Kostnader för den statliga assistans- ersättningen

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2015



National Library
of Sweden

SOU
1995:126

Betänkande av
Assistansutredningen

Kostnader för den statliga assistans- ersättningen

SOU_{1995:126}

Betänkande av
Assistansutredningen

A: Ref KB
Occ SOL
63




Statens offentliga utredningar
1995:126
Socialdepartementet

Beställningsadress: Fritzes tidskrifts
106 47 Stockholm
FAX: 08 30 20 21
Telefon: 08 690 90 93

Kostnader för den statliga assistans- ersättningen

Betänkande av Assistansutredningen
Stockholm 1995

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1995
ISSN 0323-231X
ISBN 91-38-23110-0



SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.

- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:

Regeringskansliets förvaltningskontor
Arkiv- och informationsenheten
103 33 Stockholm
Fax: 08-790 09 86
Telefon: 08-405 24 81

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1995

ISBN 91-38-20110-0
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Socialdepartementet

Genom beslut den 12 april 1995 bemyndigade regeringen chefen för socialdepartementet att tillkalla en särskild utredare för att se över finansiering och regelsystem för den statliga assistansersättningen med uppgift att redovisa förslag till alternativa åtgärder som leder till att kostnadsutvecklingen begränsas och att kostnadskontrollen förbättras. Med stöd av bemyndigandet tillkallades den 15 maj 1995 generaldirektör Kerstin Wigzell som särskild utredare.

Som sakkunniga för att biträda utredaren förordnades från den 15 maj 1995 förbundssekreterare Ingrid Kennborn och ekonom Andreas Hagnell, Svenska Kommunförbundet, utredningssekreterare Vilhelm Ekensteen, De handikappades riksförbund (DHR), biträdande kanslichef Per-Olof Bengtsson, Neurologiskt handikappades riksförbund (NHR), förbundsjurist Lars Löow, Riksförbundet för utvecklingsstörda barn, ungdomar och vuxna (FUB), samordnare Ulla Höjgård, Socialstyrelsen, enhetschef Rolf Westin, Riksförsäkringsverket, departementsråd Agneta Rönn-Diczfalusy och departementssekreterare Lennart Andersson som fr.o.m. den 2 oktober 1995 ersatts av departementssekreterare Lars Svensson, Finansdepartementet samt kammarrättsassessor Carin Jahn och departementssekreterare Lars Helgstrand, Socialdepartementet.

Till sekreterare förordnades utredare Leif Jacobson fr.o.m. den 1 juni 1995 och konsulent Lars Erik Jönsson fr.o.m. den 1 augusti 1995. F chefsjuristen Jan Sahlin har knutits till sekretariatet på konsultbasis.

Utredningen har antagit namnet Assistansutredningen.

Under sitt arbete har utredningen haft åtta gemensamma sammanträden. Utredaren och sekretariatet har sammanträffat med företrädare för olika handikapporganisationer. Sekretariatet har gjort studiebesök på försäkringskassans lokalkontor i Göteborg. Aktuella fakta om personer med assistansersättning har insamlats via enkät till försäkringskassorna samt

via särskilda bearbetningar av Riksförsäkringsverkets databas över löpande assistansärenden.

Samtidigt som utredningen arbetat med sitt uppdrag har Riksrevisionsverket (RRV) på eget initiativ granskat assistansreformen med hänsyn till måluppfyllelse och effektivitet. Rapporten "Assistansreformen – en granskning av den statliga assistansersättningen till funktionshindrade" har överlämnats till regeringen den 16 november 1995. Utredningen har haft löpande kontakter med Riksrevisionsverket under arbetets gång och betänkandet innehåller flera hänvisningar till Riksrevisionsverkets rapport.

Regeringen har till utredningen överlämnat skrivelser från Neurologiskt handikappades riksförbund, styrelsen för Göteborgs allmänna försäkringskassa samt Socialstyrelsens årsrapport för 1995 angående uppföljning och utvärdering av handikappreformen. Vidare har till utredningen inkommit skrivelser från försäkringskassor, handikapporganisationer och enskilda personer. Utredningen har i sina överväganden tagit del av de synpunkter som framförts i skrivelserna.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet (SOU 1995:126) *Kostnader för den statliga assistansersättningen*.

Särskilda yttranden har avgivits av Ingrid Kennborn och Andreas Hagnell, av Vilhelm Ekensteen, Lars Löow och Per-Olof Bengtsson, av Agneta Rönn-Diczfalusy och Lars Svensson samt av Lars Löow enskilt.

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i december 1995.

Kerstin Wigzell

/Leif Jacobson
Lars Erik Jönsson

Innehåll

Förkortningar	9
Sammanfattning	11
1 Vad innebär assistansreformen?	19
Reformens inriktning och mål	19
Ny rättighetslagstiftning	21
Vad skiljer den nya lagstiftningen från den tidigare?	22
2 Hur har assistansreformen hittills följts upp?	25
Propositioner	25
Allmänna råd m.m.	26
Myndighetsrapporter m.m.	27
Övriga studier m.m.	31
3 Vad har assistansreformen betytt för enskilda?	33
Reformen är i sitt inledningsskede	33
Riksrevisionsverkets studie	33
Assistansprojektet i Lund	34
Brukarkooperativet JAG	37
4 Varför har utredningen tillsatts?	39
Reformen har blivit dyrare än beräknat	39
Ytterligare kostnadsökningar att vänta i framtiden	42
5 Utredarens allmänna överväganden	47
Den personliga assistansen innebär på flera sätt en revolution inom handikappomsorgen	47
Varför har den statliga personliga assistansen blivit dyrare än beräknat?	48

Inte möjligt att backa en reform till utgångsläget	50
Olika besparingsalternativ	52
Kostnadskontroll och kostnadseffektivitet	54
6 Utredarens bedömning av vilka förutsättningar som gäller för besparingsalternativen	57
Ett omfattande besparingskrav	57
Besparingar på assistansanslaget leder till ökade kostnader i kommunerna	59
Besparingarna överlappar varandra	62
Besparingarna måste kunna förutses och följas upp	62
Assistansersättningen har avlastat kommuner och landsting kostnader	63
7 Besparingar för att minska kostnaderna	67
Inledning	67
Konsekvenser för enskilda	69
(1) Ersättningen per timme schabloniseras och sänks till 145 kronor i 1995 års priser	69
(2) Aktivitetsersättningen för anhöriga hushållsmedlemmar som är personliga assistenter reduceras till hälften av aktivitetsersättningen för icke-anhöriga assistenter	74
(3) Den enskildes rätt till personlig assistans inträder först fr.o.m. ett hjälpbehov som uppgår till mer än 40 timmar per vecka	75
(4) Barn under 16 år undantas från rätten till personlig assistans	77
(5) Rätten till personlig assistans i grund- och gymnasieskola (inklusive särskola), daglig verksamhet och barnomsorg upphör	79
(6) Anhörigas ansvar för det gemensamma hushållet betonas starkare i lagstiftningen	81
(7) Innehållet i begreppet "personlig assistans" definieras i lagstiftningen	82

(8)	Tillämpningen av det s.k. "nålsögat" bekräftas	83
(9)	De särskilda kraven för bedömningen av barns behov uttrycks i lagen	85
	Vilken blir den samlade besparingseffekten?	86
8	Andra alternativ som har prövats	89
	Kommunen finansierar de 20 första timmarna	89
	Ett tak fastställs för hur många assistanstimmar som kan ersättas	90
	Ingen assistansersättning till anhöriga/hushållsmedlemmar	91
	Ingen assistansersättning beviljas under natt/dygnsvila	92
	Besparingar om vissa delar av den personliga assistansen undantas	93
9	Kostnadskontroll och kostnadseffektivitet	97
	Kostnadskontrollen är bristfällig och incitament för kostnadseffektivitet saknas	97
	Förutsättningar för kommunalisering	99
	Konsekvenser för den enskilde	103
10	Samordning mellan assistansersättning och handikappersättning respektive vårdbidrag	105
11	Utgångspunkter för fortsatta lagtekniska överväganden	109
	Särskilda yttranden från de sakkunniga	119
	Bilaga 1 Kommittédirektiv	151
	Bilaga 2 Beräkning av besparingar – kombinerade bedömningar	155
	Bilaga 3 Beräkning av besparingar – separata bedömningar	167
	Bilaga 4 Möjligheter till förändringar i det administrativa regelverket	179

Förkortningar

AFL	Lag (1962:381) om allmän försäkring
DHR	De handikappades riksförbund
FUB	Riksförbundet för utvecklingsstörda barn, ungdomar och vuxna
KFO	Kooperationens förhandlingsorganisation
LASS	Lag (1993:389) om assistansersättning
LSS	Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
NHR	Neurologiskt handikappades riksförbund
OL	Lag (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl.
RBU	Riksförbundet för rörelsehindrade barn och ungdomar
RFV	Riksförsäkringsverket
RFFS	Riksförsäkringsverkets författningssamling
RRV	Riksrevisionsverket
SoL	Socialtjänstlagen (1980:620)
SoS	Socialstyrelsen
STIL	Stockholmskooperativet för Independent Living

Sammanfattning

Uppdraget

Mot bakgrund av kostnadsutvecklingen för statlig assistansersättning har en särskild utredare tillkallats med uppgift att redovisa förslag till alternativa åtgärder som leder till att kostnadsutvecklingen begränsas och kostnadskontrollen förbättras. I uppdraget har ingått att utarbeta förslag som gör det möjligt att tydligare än för närvarande avgränsa dels själva insatsen personlig assistans från andra närliggande verksamheter, dels den personkrets som skall vara berättigad till denna stödform. Utgångspunkten för förslagen skall vara att den årliga kostnaden för staten för assistansersättningen inte får överstiga 2 850 mkr beräknat i 1995 års penningvärde. I förhållande till den nuvarande årliga kostnaden innebär detta en neddragning med cirka 900 Mkr.

Läsanvisning

Betänkandet omfattar elva avsnitt samt bilagor. I avsnitten 1–3 redovisas assistansreformens inriktning och mål, hur reformen hittills följts upp samt vad den betytt för enskilda brukare. I avsnitt 4 beskrivs kostnadsutvecklingen. Avsnitten 5 och 6 innehåller utredarens allmänna bedömningar av förutsättningarna för uppdraget samt vilka ekonomiska premisser som gäller. I avsnitt 7 redovisas ett antal besparingsalternativ med konsekvensbeskrivningar samt möjligheter att ytterligare förtydliga regelverket. Avsnittet innehåller också kostnadsberäkningar. Ett antal besparingsalternativ, som diskuterats men som av olika skäl inte bedömts som framkomliga, redovisas i avsnitt 8. Frågan om framtida huvudmannaskap för insatsen personlig assistans med hänvisning till kostnadskontroll och kostnadseffektivitet belyses i avsnitt 9. Möjligheter till samordning mellan personlig assistans och handikappersättning respektive vårdbidrag analyseras i avsnitt 10. Därefter, i avsnitt 11,

behandlas några utgångspunkter för fortsatta lagtekniska överväganden. Betänkandet avslutas med särskilda yttranden och bilagor.

Bakgrund

Handikapputredningens betänkande Handikapp–Välfärd–Rättvisa är en viktig utgångspunkt för assistansreformen. Ett övergripande mål var att ge människor med omfattande funktionshinder möjlighet att leva som andra, tillförsäkra dem goda levnadsvillkor samt bidra till att den enskilde uppnår jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet. Som mål och inriktning för insatsen personlig assistans angavs bl.a. att stödet skulle vara personligt och avse alla de funktioner och aktiviteter som ingår i det dagliga livet.

Sedan 1 januari 1994 gäller lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och lagen om assistansersättning (LASS), som innebär en högre ambitionsnivå än socialtjänstlagen (SoL) vad gäller insatsernas karaktär och omfattning. I 9 § LSS anges tio stöd- och serviceinsatser som personer med omfattande funktionshinder har rätt till om behov föreligger. Personlig assistans är en av dessa rättigheter. Den som ingår i personkretsen för LSS, inte har fyllt 65 år samt har behov av personligt stöd i sin dagliga livsföring har rätt till personlig assistans enligt LSS genom kommunen om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Den som har ett sådant behov som uppgår till i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka kan, om vederbörande inte bor i gruppbostad eller vårdas på institution, få statlig assistansersättning enligt LASS. Assistansersättning utgår från första timmen och beslutas och handläggs av försäkringskassan.

Socialstyrelsen har givit ut Allmänna råd om LSS och har ett övergripande ansvar för att följa och utvärdera handikappreformen. Riksförsäkringsverket har givit ut Allmänna råd om assistansersättning samt utarbetat föreskrifter för försäkringskassornas handläggning av assistansärenden. Assistansreformens införande har varit förenad med vissa tillämpningsproblem vad gäller bl.a. anhöriga som personliga assistenter, beräkning och redovisning av assistanskostnader samt problem att avgränsa personlig assistans från andra insatser för funktionshindrade. Några ändringar har gjorts för att komma till rätta med dessa problem. Kommuner och kooperativ har fått möjlighet att beräkna och till

försäkringskassan redovisa en genomsnittlig timkostnad för samtliga personer som får assistansersättning under året istället för att beräkna och redovisa varje persons kostnader för sig. Sedan februari 1995 gäller en inskränkning i LASS som innebär att assistansersättning inte utgår om den funktionshindrade själv är arbetsgivare för personlig assistent som han lever i hushållsgemenskap med. Arbetstiden för privatahållställda personliga assistenter har också lagreglerats.

Funktionshindrade och funktionshindrades organisationer har i olika sammanhang redovisat mycket positiva erfarenheter av den statliga assistansersättningen. Riksrevisionsverket har granskat den statliga assistansreformen vad avser förhållandet mellan intentioner och utfall. RRV:s slutsats är att svårt funktionshindrade i stort har fått det stöd och de nya möjligheter som avsågs med reformen. Den bristande överensstämmelsen mellan reformens intentioner och utfall gäller i första hand kostnaderna och beror framför allt på att det beräknade kostnadsutfallet inte varit relaterat till ambitionsnivån. Det går, enligt RRV, inte att förena en lagstiftning som ger enskilda mycket långtgående rättigheter och som har få begränsningar med en strikt begränsad kostnadsram.

Varför har utredningen tillsatts?

I kompletteringspropositionen för 1995 beräknades årskostnaden för den statliga assistansersättningen till 3 700 mkr i 1995 års priser, vilket skall jämföras med de drygt 2 400 mkr i 1993 års priser som beräknades i LSS-propositionen. Kostnadsökningen på cirka 1 200 mkr i löpande priser kan i allt väsentligt hänföras till att antalet beviljade assistanstimmar per person blivit så många fler än förväntat. Antalet personer som fått beslut om assistansersättning liksom kostnaden per assistanstimme är däremot lägre än vad som förväntades.

	Antal m ersättn	Tim/ vecka	Ersättn/ timme	Kostnad/ år (mkr)
Prognos LSS-prop	7 000	40	170	2 475
Prognos kompletterings- prop. (1994/95:150)	6 800	66	160	3 700
Utfall 95-10-16	6 250	68	162	3 580
Ass.utredn:s direktiv				2 850

Ytterligare kostnadsökningar kan förväntas i framtiden.

Riksrevisionsverket har i sin granskning av assistansreformen pekat på några kritiska punkter, där en förändrad tolkning och rättspraxis skulle kunna leda till att personkretsen och kostnaderna för assistansreformen ökar. Det gäller kriterierna för att bedöma om en person är berättigad till assistansersättning, bedömningen av barns assistansbehov samt bedömningen av assistansbehov för personer med enbart psykiska funktionshinder. Den sista punkten har fått ökad relevans i samband med psykiatrireformen, som dels givit kommunerna huvudansvaret för att planera och samordna insatser till psykiskt funktionshindrade dels inneburit ett kommunalt betalningsansvar för färdigbehandlade personer inom den psykiatriska slutenvården.

Utredarens allmänna överväganden

Personlig assistans innebär på flera sätt en revolution inom handikappomsorgen. För det första har makten över insatsen flyttats genom att den funktionshindrade nu fått rätt att själv välja av vem och hur insatsen skall utföras. För det andra har insatsen genom LASS knutits till socialförsäkringsområdet, vilket innebär att bedömning och beslut strikt utgår från den enskildes situation och behov i förhållande till lagens bestämmelser. För det tredje innebär LASS att insatsen direkt når dem som har störst behov. För det fjärde har målet varit att ge anhöriga till svårt funktionshindrade stöd och avlastning.

Min uppfattning är att personlig assistans med nuvarande utformning har haft en mycket stor betydelse för många svårt funktionshindrade och att reformen på så sätt varit framgångsrik och motsvarat intentionerna i lagstiftningen.

De faktiska kostnaderna för assistansreformen har, enligt min bedömning, blivit högre än de beräknade av bl.a. följande skäl.

För det första underskattade man kraftigt anhörigas insatser. Att svårt funktionshindrade människor i så stor omfattning fått hjälp av sina familjemedlemmar – föräldrar, syskon, makar, makor, barn – uppbyggades först när hjälpbehovet bedömdes i sin helhet och inte bara utifrån vad som måste tillgodoses utöver anhörigas hjälp och insatser.

För det andra fick hjälpen med det vardagliga livet en för den funktionshindrade avsevärt bättre utformning än den traditionella hemtjänsten m.m. Man kan säga att många svårt funktionshindrade människor fick erfarva att det fanns en möjlighet att på ett bra sätt kunna göra mer än att äta, stiga upp, klä sig, sova osv. Efterfrågan har därför sannolikt blivit större än på tidigare tjänster.

För det tredje innebär LSS/LASS en högre ambitionsnivå vad gäller insatsernas karaktär och omfattning än vad som följer av SoL.

I vissa fall har kommuner agerat så att svårt funktionshindrade sökt och fått statlig assistansersättning i stället för en insats som kommunen borde stått för. Min bedömning är dock att detta hittills inte haft någon stor betydelse för kostnadsutvecklingen, men att det finns en avsevärd risk för att det i framtiden kommer att ske kostnadsförskjutningar från kommunerna till staten om nuvarande delning av huvudmannaskap kvarstår.

Förutsättningar för besparingsalternativen

Finansieringsprincipen gäller för detta uppdrag. Den innebär att kommuner och landsting inte skall åläggas nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter.

Inskränkningar i den statliga assistansersättningen innebär att kommunerna måste tillhandahålla alternativa insatser enligt LSS eller SoL. En

mycket större neddragning än 900 mkr måste därför göras på den statliga assistansersättningen för att besparingarna också skall täcka ökade kostnader i kommunerna.

Jag har beräknat att kommunerna kan få ökade kostnader med cirka 60 procent av vissa av de besparingar som görs på statens assistansanslag. Det innebär att den besparing på 900 mkr som anges i direktiven, i verkligheten måste uppgå till cirka 1 600 mkr för att räcka till för att kompensera kommunerna enligt finansieringsprincipen.

Det är inte möjligt att spara så mycket utan att det innebär försämringar för svårt funktionshindrade. I betänkandet redovisar jag ett antal möjligheter till sådana besparingar. Frågan om vilka av dessa besparingar som skall genomföras är i grunden en politisk fråga. Jag avstår därför från att komma med några egna förslag och från att förorda några alternativ framför andra.

Besparingar för att minska kostnaderna

Nedan redovisade besparingsalternativ innebär sammantaget att statens kostnader för assistansersättningen kan minska med cirka 900 mkr under förutsättning av att kommunerna kompenseras för alternativkostnader med 60 procent av nuvarande kostnader under punkterna (3) och (4). Det måste betonas att det för vissa av alternativen inte varit möjligt att ta fram ett säkert beräkningsunderlag.

- (1) Ersättningen per timme schabloniseras och sänks till 145 kronor i 1995 års priser.
- (2) Aktivitetsersättningen för anhöriga hushållsmedlemmar som är personliga assistenter reduceras till hälften av aktivitetsersättningen för icke-anhöriga assistenter.
- (3) Den enskildes rätt till personlig assistans inträder först fr.o.m. ett hjälpbehov, som uppgår till mer än 40 timmar per vecka.
- (4) Barn under 16 år undantas från rätten till personlig assistans.
- (5) Rätten till personlig assistans i grund- och gymnasieskola (inklusive särskola), daglig verksamhet och barnomsorg upphör.

Ett alternativ till en schablonersättning om 145 kronor per timme och en nedre gräns om 40 timmar per vecka är en schablonisering om 150 kronor och en nedre gräns om 50 timmar. Den senare kombinationen ger sammantaget ungefär samma besparingseffekt som den förra.

Under punkterna till (6) – (9) redovisas ett antal möjligheter att avgränsa och förtydliga den enskildes rätt till personlig assistans. De är dock inte kostnadsberäknade, eftersom detta inte låtit sig göras med någon rimlig säkerhet.

(6) Anhörigas ansvar för det gemensamma hushållet betonas starkare i lagstiftningen.

(7) Innehållet i begreppet "personlig assistans" definieras i lagstiftningen.

Definitionen bör uttrycka att insatsen personlig assistans skall tillgodose behov av personlig praktisk hjälp.

(8) Tillämpningen av det s.k. "nålsögat" bekräftas.

De nära behoven (hjälp för att klara sin hygien, för att klä sig eller klä av sig, för att inta måltider eller för att kommunicera med andra) bedöms i ett första steg. Om dessa behov uppgår till i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka bedöms i ett andra steg behov av ytterligare assistans i andra situationer. Det samlade behovet skall, enligt besparingsalternativet ovan (3), uppgå till mer än 40 timmar per vecka.

(9) De särskilda kraven för bedömning av barns behov uttrycks i lagen.

Lagändringen bör utgå från formuleringar i LSS-propositionen med innebörden att högre behovskrav skall gälla för barn än för vuxna.

Kostnadskontroll och kostnadseffektivitet

Den nuvarande ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna innebär ekonomiska motiv för kommunerna att förskjuta kostnader till staten via assistansreformen. Det gäller t.ex. frågan om personlig assistans i gruppbostäd, assistans i särskilda verksamheter och i samband med insatser för psykiskt funktionshindrade.

Det delade ansvaret och assistansersättningens konstruktion ger inte heller några incitament för att bedriva verksamheten kostnadseffektivt, eftersom ansvaret för finansiering och verksamhet inte följs åt.

Enligt min bedömning finns det därför mycket starka skäl för att kommunen skall bli huvudman för all personlig assistans, om en framtida kostnadskontroll och kostnadseffektivitet skall kunna säkerställas.

Det innebär att insatsen personlig assistans helt skulle regleras i LSS och att lagen om assistansersättning (LASS) kunde upphöra. Kommunerna skulle överta de direkta kostnaderna för assistansersättning och kompenseras för detta med statsbidrag.

Besparingar och instrument för bättre kostnadskontroll måste genomföras även vid ett fortsatt statligt huvudmannaskap om intentionerna i direktiven skall uppnås. Det av regeringen aviserade utgiftstaket (prop. 1994/95:150) för bl.a. socialförsäkringssektorn, understryker ytterligare detta förhållande.

1 Vad innebär assistansreformen?

Reformens inriktning och mål

Handikapputredningen Handikapp-Välfärd-Rättvisa (SOU 1991:46) konstaterade att tidigare insatser enligt socialtjänstlagen (1980:620, SoL), lagen (1985:568, OL) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl. och elevhemslagen inte var tillräckliga. Ett övergripande syfte med handikappreformen borde därför vara att förbättra levnadsvillkoren för människor med omfattande funktionshinder. De mål utredningen formulerade är att ge dessa människor möjlighet att *leva som andra*, tillförsäkra dem *goda levnadsvillkor* samt bidra till att den enskilde uppnår *jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet* i samhällslivet.

Handikapputredningen angav inriktning och mål för insatsen personlig assistans enligt följande.

Personlig assistans har inom många kommuner vuxit fram som en insats inom socialtjänsten. Denna form av personligt utformat stöd finns emellertid inte att tillgå överallt. Detta skapar olikheter över landet i stöd till personer med likvärdiga behov till följd av omfattande funktionshinder. Vi anser att möjligheten till sådan assistans bör stärkas. Därigenom kan valfriheten, självbestämmandet och kontinuiteten i den personliga livssituationen förbättras. En rätt till biträde av personlig assistent bör införas i lag. Vi anser också att det finansiella stödet för personlig assistans måste stärkas. Det bör ske genom stöd från socialförsäkringen.

Grundläggande för våra förslag är att de handlar om ett personligt stöd. I detta begrepp finns flera inslag som vi redogör för i det följande. Grundläggande är vidare

att den enskilde själv skall kunna vara arbetsgivare för assistenten eller kunna vända sig till kommunen för att få insatsen. Alternativt skall han/hon kunna anlita ett annat organ, t.ex. ett kooperativt organ som Stockholmskooperativet för Independent Living (STIL) för att få insatsen.

Kommunen bör enligt våra förslag ha ett grundläggande ansvar för att tillhandahålla och finansiera insatsen personlig assistent. I finansieringen av insatsen ingår en skyldighet att alternativt ge ett ekonomiskt bidrag direkt till den enskilde. Stödet från socialförsäkringen skall ses som ett komplement till det ansvar som kommunerna åläggs. Det innebär att i den mån stöd inte ges från försäkringskassan kan den enskilde begära att kommunen ger stödet.

Med personlig assistans avses att den enskildes behov av stöd och hjälp i alla situationer tillgodoses av ett begränsat antal personer – personliga assistenter. De är knutna till personen och inte till någon viss verksamhet. Samhällets stöd splittras därigenom inte upp på det traditionella sättet att varje myndighet för sig svarar för erforderliga insatser.

I den personliga assistentinsatsen ligger också att den enskilde har ett avgörande eller mycket stort inflytande på vem som anställs som personlig assistent. Den enskilde skall också ha ett stort inflytande över när hjälpen skall ges och kunna bestämma över sin livssituation.

Med personlig assistent kan således den svårt funktionshindrade ges den kompensation som behövs för alla de olika funktioner och aktiviteter som ingår i det dagliga livet. Tillgång till personlig assistent kan också ge ökade möjligheter till träning, kommunikation med andra och till nya sinnesintryck och erfarenheter och ge förutsättningar till ett aktivt deltagande i samhällslivet.

Personlig assistent ersätter helt eller delvis befintlig eller annan behövlig personal i hemtjänst eller andra verksamhetsformer.

Ny rättighetslagstiftning

Den 1 januari 1994 trädde två nya lagar i kraft: lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS). Övergångsbestämmelser i förhållande till tidigare lagstiftning samt vissa ansvarsfrågor mellan kommuner och landsting bl.a. i avvaktan på slutdatum (1995-12-31) för överförandet av de särskilda omsorgerna till kommunalt huvudmannaskap regleras i en särskild införandelag (1993:388). I 9 § LSS anges tio stöd- och serviceinsatser som personer med omfattande funktionshinder har rätt till om behov föreligger. Personlig assistans (LSS § 9:2) är en av dessa rättigheter. De övriga är Rådgivning och annat personligt stöd; Ledsagarservice; Kontaktperson; Avlösarservice; Korttidsvistelse; Korttidstillsyn för skolungdom; Boendeformer för barn och ungdomar; Boende med särskild service för vuxna; Daglig verksamhet.

Någon explicit angiven definition av insatsen personlig assistans finns inte i lagtext eller i förarbeten. Personlig assistans skall enligt propositionen till LSS förbehållas "... krävande eller i olika avseenden komplicerade situationer, i regel av mycket personlig karaktär. Avgörande bör vara att den enskilde behöver personlig hjälp för att klara sin hygien, för att klä sig eller klä av sig, för att inta måltider eller för att kommunicera med andra. Avsikten bör emellertid vara att assistansen därutöver också skall ges i andra situationer där den enskilde behöver kvalificerad hjälp och som ingår i det dagliga livet ...". Personlig assistans kan även avse stöd och hjälp i samband med fritidsaktiviteter. Personlig assistans knyts till den funktionshindrade och kan vara tillgänglig i olika verksamheter och under olika tider på dygnet.

I LSS anges vilka personer som har rätt till personlig assistans och i LASS stadgas vilka som dessutom har rätt till statlig assistansersättning.

Rätt till personlig assistans enligt LSS har den som

- ingår i personkretsen för LSS,

- inte fyllt 65 år samt,
- har behov av ett personligt stöd i den dagliga livsföringen och inte får sitt behov tillgodosett på något annat sätt.

De som har ett behov av personlig assistans för sin dagliga livsföring under i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka kan få statlig assistansersättning enligt LASS. Ytterligare ett särskilt villkor för rätt till assistansersättning är att den enskilde inte får bo i gruppbostad eller vårdas på institution som tillhör eller drivs med bidrag från staten, kommun eller landsting.

Bedömning av en persons behov av personlig assistans skall göras i nära samråd med denne. Utgångspunkten är personens önskemål om assistans och egen bedömning av behovets omfattning. Bedömningen skall vara allsidig och göras utifrån en sammanvägning av främst medicinska, sociala och psykologiska faktorer. Det är den sammantagna effekten av den enskildes funktionshinder och det samlade behovet av stöd och service som skall bedömas.

Den enskilde kan antingen få assistansen direkt av kommunen eller få ett ekonomiskt stöd för att själv vara arbetsgivare för assistenterna eller för att köpa insatser från annan.

Den statliga assistansersättning utgår från första timmen och beslutas och handläggs av försäkringskassan. Regeringen fastställer för varje år i förordning ett högsta ersättningsbelopp som kan utbetalas per timme. För 1995 gäller att den högsta möjliga timersättningen är 180 kronor.

Vad skiljer den nya lagstiftningen från den tidigare?

LSS/LASS är – till skillnad från socialtjänstlagen (SoL) – i grunden en rättighetslagstiftning. LSS/LASS innebär dessutom en högre ambitionsnivå vad gäller insatsernas karaktär och omfattning.

Det är framför allt i tre avseenden som skillnaden mellan SoL och LSS/LASS är intressant i detta sammanhang.

- 1 SoL skall tillförsäkra den enskilde en *skälig* levnadsnivå medan LSS/LASS skall ge *goda* levnadsvillkor. Huvudmotivet för LSS/LASS var att SoL och annan lagstiftning inte räckte till för att tillförsäkra svårt funktionshindrade goda levnadsförhållanden.
- 2 SoL ger rätt till bistånd men inte ovillkorlig rätt till bistånd i viss form. Lagen gör det möjligt att väga samman en persons behov, hans önskemål om insats med handikappomsorgens utbyggnad, kommunens ekonomi och andra lokala förutsättningar. Det gör att den enskilde inte alltid får bistånd i den form han helst önskar. LSS/LASS däremot ger rätt till specificerade insatser, utformade efter den enskildes önskemål, om denne har behov av insatsen.
- 3 Enligt SoL kan en begäran om bistånd avslås med hänvisning till att behovet *kan tillgodoses* på annat sätt medan man enligt LSS/LASS endast kan avslå en begäran om insats under förutsättning att behovet redan *är tillgodosett* på annat sätt.

2 Hur har assistansreformen hittills följts upp?

Nedan refereras kortfattat propositioner, allmänna råd, uppdrag, granskningar och rapporter med direkt anknytning till Assistansutredningens uppgifter.

Propositioner

I propositionen *Stöd och service till vissa funktionshindrade* (1992/93:159) anges att insatsen personlig assistans skall underlätta den enskildes dagliga livsföring genom att stöd ges i samband med bl.a. den personliga hygien, mathållning, påklädning och kommunikation med andra. Avsikten bör emellertid vara att assistansen därutöver också skall ges i andra situationer där den enskilde behöver kvalificerad hjälp och som ingår i det dagliga livet. Personlig assistans kan även avse stöd och hjälp i samband med fritidsaktiviteter. Personlig assistans knyts till den funktionshindrade och kan vara tillgänglig i olika verksamheter och under olika tider på dygnet.

Den årliga kostnaden för assistansersättningen beräknades i propositionen till 2 475 mkr utifrån antaganden om att 7 000 personer skulle få statlig assistansersättning med i genomsnitt 40 timmar å 170 kronor per vecka under 52 veckor om året. Beloppet avrundades till 2 400 mkr med hänsyn till en förväntad minskning av statens kostnader för vårdbidrag och handikappersättning.

I propositionen *Vissa frågor om personlig assistans och om kostnadsansvar för insatser enligt LSS* (1994/95:77) föreslogs följande förändringar/inskränkningar i LASS, som efter Riksdagens beslut gäller sedan 1 februari 1995:

- Assistansersättning utgår inte om den funktionshindrade själv är arbetsgivare för personlig assistent han lever i hushållsgemenskap med.
- Arbetstiden för privatanställda personliga assistenter anpassas till lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete.

I *budgetpropositionen* 1994/95:100 anslogs 5 700 mkr för budgetåret 1995/96, varav 3 800 mkr för perioden juli 1995 – juni 1996. Detta innebar en prutning i förhållande till Riksförsäkringsverket anslagsframställan och motiverades med att regeringen bedömde att antalet personer med assistansersättning skulle uppgå till 6 800 istället för 7 000.

I *kompletteringspropositionen* (1994/95:150), slutligen, har statens kostnader för assistansersättning beräknats till 3 700 mkr på årsbasis i 1995 års priser att jämföra med ursprungliga 2 400 mkr i 1993 års priser.

Allmänna råd m.m.

Socialstyrelsen har givit ut två s.k. Allmänna råd, dvs. skrifter som ger råd och rekommendationer som vägledning i tillämpningen av assistansreformen. I anslutning till att den nya lagstiftningen trädde i kraft 1 januari 1994 utgavs *Allmänna råd om LSS* (1994:1). I februari 1995 utgavs *LSS och det egna valet* (SOSFS 1995:2). Det senare är ett kompletterande allmänt råd som förtydligar innebörden av att LSS är en rättighetslag. Socialstyrelsen konstaterar där att LSS inte innebär några inskränkningar i rättigheter den enskilde kan ha enligt någon annan lag. Enligt Socialstyrelsens uppfattning innebär det att den enskildes vilja skall vara utgångspunkten för vilken lag som skall tillämpas.

Riksförsäkringsverket har givit ut *Allmänna råd om assistansersättningen* (RFV 1993:11) samt en komplettering till detta med anledning bl.a. av ovan nämnda riksdagsbeslut om begränsningar vad gäller anhöriga assistenters anställningsförhållanden och arbetstider fr.o.m. 1 februari 1995.

Verket har även utarbetat föreskrifter (RFFS 1994:10) om assistansersättning. En ändring i dessa (5 a §) som beslutades under maj 1994, men som kunde tillämpas retroaktivt fr.o.m. 1 januari 1994, har fått stor praktisk betydelse. Genom ändringen fick kommuner och kooperativ

möjlighet att beräkna och till försäkringskassan redovisa en genomsnittlig timkostnad för samtliga personer som får assistansersättning under året. Innan ändringen gjordes var kommuner och andra assistansanordnare tvungna att beräkna och redovisa varje persons kostnader för sig, vilket innebar en tids- och arbetskrävande rutin.

Myndighetsrapporter m.m.

Riksförsäkringsverket lämnade i juni 1994 en rapport till regeringen – *Införandet av assistansersättning* (RFV ANSER 1994:4). Riksförsäkringsverket pekar på stora administrativa problem och tillämpningsproblem vid införandet av assistansersättningen främst vad gäller anhöriga som personliga assistenter, redovisning och beräkning av kostnader för personliga assistenter, problem att avgränsa personlig assistans från andra insatser för funktionshindrade samt svårigheter att bedöma barns rätt till assistansersättning.

Socialstyrelsen överlämnade i oktober 1994 till regeringen *Handikappreformen – årsrapport 1994* (SoS följer upp och utvärderar 1994:11) samt underrapport om LSS (SoS 1994:5) med ett särskilt avsnitt om personlig assistans. Det var den första årsrapporten med anledning av Socialstyrelsens regeringsuppdrag att under tre år övergripande följa och utvärdera handikappreformen och LSS. Socialstyrelsen sammanfattade sina slutsatser om personlig assistans enligt följande:

- Reformen väcker stor uppmärksamhet och stora förväntningar
- Positiva reaktioner rapporteras från assistansberättigade
- Problem har uppstått genom att två huvudmän har ansvar för samma insats
- Finansieringen styr val av insats och hotar den enskildes valfrihet
- Rätten att vara arbetsgivare för anhöriga assistenter kolliderar med skatte- och arbetstidslagstiftning
- Kostnadsberäkningen (2 400 mkr/år) kommer knappast att hålla

I oktober 1995 överlämnade Socialstyrelsen den andra årsrapporten (Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1995:5). I den refererar Socialstyrelsen bl.a. den kritik som framförts mot t.ex. handläggning och administration av assistansersättningen. Socialstyrelsen konstaterar också att informationen om LSS inledningsvis i hög grad handlat om personlig assistans och menar att det är viktigt att enskilda får relevant information om samtliga insatser såväl enligt LSS som annan lagstiftning. Vidare kommenteras oklarheter som uppstår vid gränsdragning bl.a. mellan personlig assistans och hälso- och sjukvårdsinsatser. Socialstyrelsen konstaterar att en sådan gräns inte kan fastställas generellt utan måste avgöras i varje enskilt fall. Socialstyrelsen föreslår att den enskilde skall få behålla assistansen vid kortare sjukhusvistelser, bl.a. för behov att kommunicera med sjukvårdspersonal och för att undvika att den enskilde står utan assistans vid hemkomsten från sjukhuset. Socialstyrelsen anser också att frågan om vem som skall betala för hjälpmedel för den personlige assistenten måste få en snar lösning.

Socialstyrelsen och Riksförsäkringsverket avlämnade i december 1994 en gemensam rapport till regeringen med rubriken *Studie angående statlig assistansersättning*. Rapporten byggde på en sammanställning av uppgifter ur försäkringskassans akter för 94 personer med assistansersättning samt intervjuer med berörda kommunala handläggare. Huvudresultaten var följande:

- 80 procent av de personer som beviljades assistansersättning under 1994 tidigare fick bistånd enligt SoL, 15 procent fick stöd av anhöriga i kombination med insatser från landstinget och/eller statligt vårdbidrag/handikappersättning – men inga insatser från kommunen och knappt 5 procent utgjordes av personer som på grund av sjukhusvård eller rehabilitering efter olycka/skada inte varit aktuella för insatser från socialtjänst eller landstingets omsorger under hösten 1993.
- De kommunala insatserna uppgick till i genomsnitt 32 timmar per person och vecka för samtliga med någon form av samhällsinsats under 1993, dvs. det timantal som statens s.k. "avlyft" från kommunerna beräknats på.
- Socialtjänstens insatser hade i stort omvandlats till assistansersättning.

- Cirka 60 procent hade en anhörig anställd som personlig assistent,
- Skillnaden i timmar mellan SoL och LSS/LASS (72–32 = 40 tim/vecka) berodde bl.a. på lagarnas olika ambition och utformning.

Svenska Kommunförbundet presenterade i december 1994 en lägesrapport om *handikappreformens ekonomiska konsekvenser för kommunerna*. I rapporten redovisades en enkätundersökning som genomförts i 18 kommuner för att bedöma utfallet av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna vad gäller assistansreformen. Kommunförbundets slutsats var att den ekonomiska regleringen med staten missgynnade kommunerna som kollektiv för 1994. Det förekom dock stora variationer i det ekonomiska utfallet för enskilda kommuner. Rapporten visade att personer med assistansersättning under hösten 1994 hade avlastat kommunerna i genomsnitt 32 timmar per vecka. Under hösten 1993 hade den enskilde haft kommunala insatser motsvarande i genomsnitt cirka 34 timmar per vecka och 1994 var de kvarvarande insatserna 1,5 timmar per vecka. Detta verifierade resultatet i Socialstyrelsens/Riksförsäkringsverkets ovan relaterade rapport till regeringen. Den något större insatsen 1993 berodde i huvudsak på att effekten på assistans i skola/förskola efterfrågats i denna undersökning.

Socialstyrelsen sammanställde i februari 1995 en PM om *hur assistansersättningen kan förändra kostnadsfördelningen mellan stat, kommun och landsting*. Enligt Socialstyrelsens bedömning fanns klara belägg för att kommuner och landsting i alltför hög grad såg assistansersättningen som en möjlighet att minska sina kostnader. Enligt Socialstyrelsen fanns exempel på huvudmän som av ekonomiska skäl försöker omdefiniera exempelvis elevassistans, boendeservice, sjukvård och insatser för personer med psykiska problem till personlig assistans. Storleken på sådan kostnadsövervältring kunde dock inte uppskattas utan särskilda studier.

Riksförsäkringsverket har avlämnat rapporten *Förändring av vårdbidrag och handikappersättning vid införande av assistansersättning* (RFV ANSER 1995:6, februari 1995). Rapporten visade att vartannat barn under 16 år med vårdbidrag hade fått behålla detta oförändrat medan bidraget för den andra hälften antingen hade reducerats eller helt dragits in. Tre av fyra med handikappersättning hade fått behålla denna på någon nivå efter beslut om assistansersättning. En av fyra fick ersättningen indragen.

Riksförsäkringsverket överlämnade i mars 1995 en rapport till socialdepartementet, i vilken man sammanställt uppgifter om *samtliga personer som sökte assistansersättning under januari 1995* (totalt 299 ansökningar). Riksförsäkringsverket konstaterade sammanfattningsvis att resultatet inte kunde styrka några misstankar om att andra huvudmän försöker övervältra kostnader på den statliga assistansersättningen. Riksförsäkringsverket rapporterade också färre ansökningar (5 procent) från personer med psykiska funktionshinder än vad (larm)signaler från enskilda kassor indikerat.

Riksförsäkringsverket överlämnade i oktober en rapport till regeringen (RFV ANSER 1995:11) med anledning av en *översyn av reglerna för vårdbidrag och tillfällig föräldrapenning*. I rapporten redovisar Riksförsäkringsverket bl.a. ett förslag som innebär att vårdbidrag skall kunna utges enbart för merkostnader.

Riksrevisionsverket överlämnade i november 1995 en studie, *Assistansreformen – en granskning av den statliga assistansersättningen till funktionshindrade (RRV 1995:57)*. Riksrevisionsverket har granskat effektiviteten i reformen i två steg. Det första innehåller en kartläggning av assistansreformens utfall i förhållande till LSS-propositionens intentioner och beräkningar. I det andra steget har Riksrevisionsverket belyst orsaker till avvikelser och andra effektivitetsproblem bl.a. med stöd av fallstudier (225 ärenden vid sex av försäkringskassornas lokalkontor) och en rättsfallsanalys av 42 domar enligt LASS i kammarrätterna (samtliga som förelåg vid undersökningstillfället).

Riksrevisionsverkets slutsatser är bl.a. att svårt funktionshindrade i stort har fått det stöd och de nya möjligheter som avsågs med reformen. Den bristande överensstämmelsen mellan reformens intentioner och utfall gäller i första hand kostnadsberäkningarna och beror framför allt på att dessa inte varit relaterade till ambitionsnivån. Ett huvudproblem är, enligt Riksrevisionsverket, att lagstiftningen förväntas svara mot två oförenliga utgångspunkter. Den ena innebär att regelverket skall vara flexibelt och möjliggöra individuella lösningar för enskildas behov. Av den anledningen har lagen utformats så att det finns ytterst få begränsningar för den enskildes rätt till personlig assistans. Den andra utgångspunkten är den ekonomiska begränsningen för finansiering av reformen. Riksrevisionsverket konstaterar att det inte går att förena en lagstiftning som ger enskilda mycket långtgående rättigheter och som har få begränsningar med en strikt kostnadsram.

Riksrevisionsverket pekar på vissa möjliga förändringar om nuvarande intentioner med reformen skall behållas. Det gäller främst preciseringar av regler för rätt till personlig assistans/assistansersättning generellt, för vissa grupper som t.ex. barn och personer med gemensamt hushåll samt i särskilda situationer som i kommunalt anordnade verksamheter och i olika former av servicebostäder. Riksrevisionsverket anser också att det vore en fördel med en och samma huvudman för samtliga insatser enligt LSS. När det gäller kostnadsbegränsningar av det slag som anges i direktiven till Assistansutredningen – redovisas i bilaga (bil. 1) – krävs enligt Riksrevisionsverket begränsningar av de funktionshindrades rättigheter enligt LSS och LASS. Riksrevisionsverket nämner som exempel att gränsen för rätt till personlig assistans kan höjas och/eller kan ett tak för antalet assistanstimmar införas, personkretsen kan begränsas liksom de aktiviteter som ingår i assistansen. Om mer omfattande förändringar övervägs, så anser Riksrevisionsverket att LSS och LASS bör omprövas som rättighetslagar.

Övriga studier m.m.

På Socialstyrelsens uppdrag har en konsult gjort specialstudier av *administrativa rutiner*, säkerhet och effektivitet vid beräkning och utbetalning av assistansersättning (Administrativa rutiner i samband med beslut om assistansersättning. SoS art nr 1995-49-16). Beräkningen av timersättningen är en av de frågor som varit svårast att hantera för alla berörda parter. Konsulten ansåg bl.a. att mycket talar för en förenkling av de administrativa rutinerna och förordade ökad schablonisering vid beräkning av timersättningen.

Vidare har en konsult på Socialstyrelsens uppdrag specialstuderat frågor om *förhållandet elevassistans – personlig assistans i särskolan* i fem kommuner (LSS - personlig assistans i skolan. SoS art nr 1995-49-5). Studien visar bl.a. att barn med assistansersättning för tid i skolan – 17 barn i dessa kommuner – uteslutande fanns i träningskolan. Dessa barn hade flera grava funktionshinder och i genomsnitt 57 timmar assistansersättning per vecka. Endast i enstaka fall hade skolans elevassistenter dragits in med hänvisning till assistansersättningen. Ingen anhörig var personlig assistent under skoltid.

Socialstyrelsen har i egen regi gjort en studie om de personer med tidigare beslut om assistansersättning som fyllt 65 år per sista mars 1995

och därmed förlorat rätten till den statliga ersättningen – "65- årsgränsen". Studien, som redovisas i styrelsens årsrapport 1995 om handikappreformen, omfattade 43 personer. Syftet var att jämföra antal timmar med assistansersättning med den insats och omfattning som kommunen beslutat om därefter. Det visade sig – med reservation för att det i många fall var svårt att jämföra insatserna – att en av tre hade beviljats färre timmar av kommunen än av försäkringskassan. För ungefär samma andel hade förändringen inte påverkat omfattningen av insatsen i timmar och ett fåtal personer hade beviljats fler timmar av kommunen, framför allt p.g.a. försämrat hälsotillstånd/ökat behov. Nio personer hade fått formellt beslut om personlig assistans enligt SoL och ytterligare andra hade fått beslut om "hemtjänst med kontinuitet" dvs. en begränsad grupp hemvårdsbiträden skulle lämna hjälpen.

3 Vad har assistansreformen betytt för enskilda?

Reformen är i sitt inledningsskede

Det finns ännu inga mer djuplodande undersökningar av vad assistansreformen betytt för enskilda. Socialstyrelsen har regeringens uppdrag att följa upp och utvärdera assistansreformen. De första årsrapporterna (1994 och 1995) har i huvudsak handlat om problem och oklarheter i inledningsfasen. Socialstyrelsen har hittills endast marginellt tagit upp brukarnas upplevelser och övriga kvalitetsfrågor. Ett skäl till denna prioritering är att en så genomgripande samhällsreform bör få "sätta sig" och tillämpas en tid innan det är meningsfullt att följa upp dess effekter för enskilda. Under hösten 1995 har dock intervjuundersökningar bland brukare påbörjats med syfte att kartlägga och analysera just dessa aspekter av assistansreformen. I rapporten för 1995 hänvisar Socialstyrelsen dock till handikapporganisationerna när det gäller den personliga assistansens betydelse för enskilda. Handikapporganisationernas uppfattning är att personlig assistans har inneburit stora positiva förändringar. Främst nämns möjligheten för den enskilde att själv styra sin vardag och att få inflytande över insatsen.

Riksrevisionsverkets studie

Riksrevisionsverket har i tidigare nämnda fallstudie av 225 assistansärenden låtit berörda handläggare vid försäkringskassorna bedöma hur assistansreformen påverkat livssituationen för de funktionshindrade och deras anhöriga. Enligt de cirka 20 handläggarna har reformen i de flesta fall lett till en förbättrad livssituation för de funktionshindrade i form av mer hjälp och stöd och möjligheter till ett rikare och mer aktivt liv. De har också fått ökade möjligheter att välja assistenter och styra och planera hjälpinsatserna. Många har också tack vare assistansen kunnat flytta till annat boende där de trivs bättre. Handläggarna bedömer också att situationen oftast förändrats positivt även för anhöriga. I vissa fall

beror det huvudsakligen på att de anhöriga nu kan få avlösning på ett bättre sätt, i andra fall på att de har fått ekonomisk ersättning för tidigare helt eller delvis oavlönat arbete. Riksrevisionsverket har emellertid också fått indikationer på att assistansreformen i vissa fall inte inneburit någon förbättrad livssituation vare sig för den funktionshindrade eller för dennes anhöriga. För cirka 15 procent av de funktionshindrade eller deras anhöriga har assistansersättningen, enligt de intervjuade handläggarna, inte inneburit någon förbättring.

Assistansprojektet i Lund

Assistansprojektet i Lund har bedrivits under ledning av Riksförbundet för utvecklingsstörda barn, ungdomar och vuxna (FUB), De handikappades riksförbund (DHR) och Neurologiskt handikappades riksförbund (NHR) med ekonomiskt stöd från Allmänna Arvsfonden. Syftet med projektet har varit att samla praktiska erfarenheter av personlig assistans i olika former som kunde bidra till utformningen av assistansreformen. I en rapport från projektet, *Leva som andra*, i oktober 1995 redovisas bl.a. vad personlig assistans kommit att innebära för de sjutton personer som deltagit i projektets försöksverksamhet. Följande är ett utdrag ur rapporten.

Deltagarnas svar talar egentligen för sig själva. De förmedlar en entydig och stark bild av förbättrad livskvalitet, av människor som ser och kan ta vara på sina möjligheter och som tack vare personlig assistans nu har helt andra förutsättningar att leva ett vanligt normalt liv än de tidigare hade...

A har ett mycket omfattande rörelsehinder och en grav utvecklingsstörning. Hon kan inte tala. Hennes enda möjlighet att kommunicera är med hjälp av personer som hon känner och som känner henne mycket väl ... Till följd av hjärnskada och rörelsehinder har hon svåra cirkulationsrubbingar... det är därför av livsavgörande betydelse att hon får en mycket god och kvalificerad fysiskt omvårdnad... Innan rätten till personlig assistans fanns var det föräldrarna, främst modern, som i stort sett ensamma såg till att hon fick denna hjälp... Från november 1991 var A beviljad 40 timmar person-

lig assistans enligt SoL. Från september 1993 och året ut beviljades A 100 timmar per vecka. Därefter beslut om 185 timmar per vecka med stöd av LSS/LASS.

Det är modern som As företrädare som svarat på frågan vad personlig assistans innebär för A:

– Personlig assistans betyder väldigt mycket för A. Hon kan nu göra det hon vill. Hon är inte längre hänvisad till gruppens vilja. Hon kan utnyttja sin tid på ett helt annat sätt nu. Hon har möjlighet att röra sig mer och kan få den ståträning och rörelseträning, som är livsviktig för henne. Gruppens diffusa ansvar har kunnat ersättas. Nu ligger ansvaret på enskilda personer som vet vad det innebär och är beredda att axla det...

E är utvecklingsstörd och autistisk. Han har ett språk men talar nästan inte alls. Han kommunicerar bl.a. med att skriva vissa ord... Assistansefterfrågan under projekttiden var 30 timmar i veckan. Genom LSS/LASS har han beviljats 50 timmar per vecka. Det motsvarar det antal timmar E har ansökt om. E är medlem i ett brukarkooperativ. Resterande assistansbehov tillgodoses av föräldrarna. För den delen utgår ingen ersättning. E deltar i daglig verksamhet. E bor i föräldrahemmet. Modern företräder E och har svarat på intervjufrågorna.

Om vad personlig assistans inneburit svarar hon:

– En kolossal frihet. Komma ut. Han kan visa vad han vill. Uttrycka önskemål. Han kan nu själv bestämma vad han vill göra. På sina villkor.

G är rörelsehindrad. Använder rullstol. G har också koordinationssvårigheter. G har en progredierande skada... Under Assistansprojektet var Gs assistansefterfrågan 20 timmar per vecka. Enligt LSS/LASS har han ansökt om och beviljats personlig assistans med 20 timmar per vecka under 1994. Efter nyansökan 1995 har han beviljats 56 timmar per vecka. G är medlem i ett brukarkooperativ.

Om vad personlig assistans kommit att innebära:

– Personlig assistans innebär att leva som jag skulle ha gjort om jag inte varit rörelsehindrad.

N har ett mycket allvarligt hjärtfel med återkommande akut hjärtsvikt. En direkt konsekvens av hjärtfelet är uttrötthet och stora begränsningar i rörelseförmågan... Assistansefterfrågan under projekttiden var 50 timmar per vecka. N har sökt och beviljats personlig assistans med 85 timmar med stöd av LSS/LASS. N är själv arbetsgivare för sina assistenter.

Om vad personlig assistans kommit att innebära:

– Det innebär möjligheter till allt. Att kunna bo och att vara tillsammans med familjen. Att jag kan få hjälp med allt jag behöver. Om jag inte hade personlig assistans skulle jag tvingas "bo" på sjukhem. Innebär utvecklingsmöjligheter till arbete; konstutövning. Innebär ansvar och ett arbetsåtagande på gott och ont, sett till jag har arbetsgivaransvaret och är arbetsledare för assistenterna. Personlig assistans har stor betydelse också för att min familj skall kunna leva sitt eget liv. Det tidigare beroendet av familjen medförde problem både för mig och dem, då det inte fanns plats för någon av oss att bejaka egna intressen. Ett sådant beroende sliter på familjerelationen.

Brukarkooperativet JAG

Kooperativet JAG intervjuade under sommaren 1995 104 av totalt 138 medlemmar om vilket samhällsstöd de haft under 1993 och hur detta stöd och deras livssituation förändrats efter assistansreformen. Resultatet har sammanställts i en rapport 1995-09-14. Samtliga intervjuade har sökt och beviljats assistansersättning. Antalet timmar har därmed fördubblats från cirka 50 per person och vecka i genomsnitt enligt SoL 1993 till cirka 100 timmar med assistansersättning. Annat samhällsstöd t.ex. hemtjänst, avlösarservice, korttidshem, sjukhusboende, föräldraledighet med sjukförsäkring m.m. har helt eller delvis ersatts av assistansen. Fler medlemmar i brukarkooperativet har nu

personlig assistans i skola och daglig verksamhet och i flera fall kvarstår tidigare personalförstärkning i form av elevassistenter etc. Cirka 90 procent av de intervjuade har anhöriga som assistenter vilket är en fördubbling jämfört med den av kommun och landsting tidigare finansierade anhörighjälpen. Anhöriga utför nästan hälften av beviljade timmar. Medlemmarna har också uttalat sig om vad som skulle hända om assistansreformen avvecklas. Man förutser att många föräldrar då kommer att tvingas utnyttja sjukförsäkringen för att kunna vara hemma hos sina barn. På sikt kommer många föräldrar – i första hand mödrar och i andra hand fäder – att tvingas sluta förvärvsarbete. Ingen intervjuad anser att det går att fortsätta i särskola eller i daglig verksamhet utan personlig assistans och man bedömer att många medlemmar kommer att tvingas till institutionsboende.

4 Varför har utredningen tillsatts?

Reformen har blivit dyrare än beräknat

I kompletteringspropositionen för 1995 (1994/95:150) beräknades årskostnaden till 3 700 mkr i 1995 års priser, vilket skall jämföras med de drygt 2 400 mkr i 1993 års priser som beräknades i propositionen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1992/93:159), den s.k. LSS-propositionen.

I LSS-propositionen grundades kostnadsberäkning och fördelning av kostnader mellan stat och kommuner på antagandet att de personer som kan förväntas söka och beviljas assistansersättning i genomsnitt hade 32 timmar hemtjänst per vecka från kommunerna. Staten minskade därför det generella statsbidraget till kommunerna i motsvarande grad genom "avlyftet" om 1 730 mkr i LSS-propositionen. Socialstyrelsen/Riksförsäkringsverket och Svenska Kommunförbundet har, som redovisats i föregående avsnitt, senare genomfört studier som i stort sett verifierat ovanstående antagande om cirka 32 timmar per vecka.

I LSS-propositionen beräknades att införandet av en rätt till personlig assistans i LSS och en särskild assistansersättning skulle leda till en viss total efterfrågeökning. Det förutsattes att denna efterfrågeökning, som uppskattades till 8 timmar per person och vecka, i huvudsak skulle motsvara den totalt sett ökade samhällskostnaden för assistansreformen. I nedanstående tabell redovisas förutsättningarna för beräkningarna i LSS-propositionen, hur det verkliga utfallet utvecklats under perioden juni 1994 – oktober 1995 samt hur prognosen i kompletteringspropositionen beräknats.

Tabell: Kostnader för assistansersättning – prognoser och utfall

	Antal m ersättn	Tim/ vecka	Ersättn/ timme	Kostnad/ år (mkr)
Prognos				
Proposition 1992/93:159	7 000	40	170	2 475
Utfall				
94-06-02	648	82	149	412
94-10-31	2 902	72	156	1 695
94-12-30	4 215	70	157	2 409
95-03-03	4 888	68	160	2 765
95-04-12	5 246	68	161	2 987
95-05-12	5 461	68	161	3 109
95-07-13	5 887	68	162	3 372
95-08-14	5 996	68	162	3 418
95-09-13	6 097	68	162	3 493
95-10-16	6 250	68	162	3 580
95-11-13	6 348	68	163	–
Prognos				
Kompletteringsprop. (1994/95:150)	6 800	66	160	3 700

Första raden visar beräkningen i LSS-propositionen som angav årskostnaden till 2 475 mkr. Därpå följande rader redovisar faktiskt utfall enligt Riksförsäkringsverkets statistik över assistansersättningen för respektive månader uppräknade till årskostnad. Det framgår att kostnadstaket i utredningens direktiv (2 850 mkr) överskreds redan i april 1995.

Kostnaden förutsattes uppgå till 2 475 mkr redan år 1994, dvs. år 1. Riksförsäkringsverket redovisade i november 1995 att kostnaden för assistansersättningen för år 1994 uppgick till cirka 2 200 mkr.

Det framgår av tabellen att antalet personer med ersättning ännu inte nått upp till 7 000. Antalet beslutade timmar per vecka och person – som i den första rapporten sommaren 1994 uppgick till 82 – sjönk under hösten till 70 och har sedan årsskiftet 1994/95 stabiliserats på nivån 68 timmar per vecka. Den genomsnittliga ersättningen per assistanstimme ökade relativt snabbt under hösten 1994 från 149 till 157 kronor, men ökningen mellan mars och augusti 1995 begränsades till 2 kronor per timme.

Den sista raden visar prognosen i kompletteringspropositionen för 1995. Den innebar en revidering av beräkningen i LSS-propositionen. Antalet personer uppskattas till 6 800 i stället för 7 000 (i oktober 1995 gäller 6 250). Antalet timmar per person och vecka uppskattas där till 66 i stället för 40 (i oktober gäller 68). Timersättningen uppskattas till 160 kronor dvs. en sänkning med 10 kronor per timme jämfört med LSS-propositionen (i oktober 1995 gäller 162 kronor). Med kompletteringspropositionens antaganden blir årskostnaden 3 700 mkr dvs. en ökning med drygt 1 200 mkr (i oktober 1995 gäller årskostnaden 3 580 och en ökning med drygt 1 100 mkr).

Observeras bör också att antalet beviljade timmar inte är liktydigt med antalet utnyttjade timmar. Riksförsäkringsverket har på utredningens uppdrag jämfört beviljade och utnyttjade timmar för perioden januari 1994 – september 1995 i de ärenden där slutavräkning har skett och funnit att i genomsnitt 7 procent av de beviljade timmarna dittills inte utnyttjats. I vilken mån detta kommer att gälla även för framtiden är oklart. Att beviljade timmar inte utnyttjas kan i vissa fall bero på inledande praktiska problem att organisera assistansen efter personliga förhållanden. Det skulle i så fall tala för att andelen icke utnyttjade timmar kommer att minska. I vilket fall innebär förhållandet att

prognostiserade kostnader och de kostnader som ovan uppräknats till helårsbasis kan ligga för högt.

Antalet beviljade timmar per person samt ersättningen per timme har sedan mars 1995 stått relativt stilla. Antalet personer som beviljats assistansersättning ökar dock kontinuerligt. Det är mycket svårt att bedöma hur länge denna trend fortsätter. Men om utfallet beträffande antal timmar per person samt ersättningen per timme i oktober 1995 räknas upp med antagandet om personkretsens storlek (6 800) i kompletteringspropositionen skulle årskostnaden bli närmare 3 900 mkr.

Kostnadsökningen kan i allt väsentligt hänföras till att antalet beviljade timmar blivit så många fler än förväntat. Antalet personer och kostnaden per timme är däremot lägre än vad som förväntades. I Socialstyrelsens/Riksförsäkringsverkets tidigare nämnda rapport förklaras, som framgått, skillnaden i antalet timmar mellan tidigare insatser enligt Socialtjänstlagen och timmar beviljade enligt LASS främst med olikheter i lagarnas ambitionsnivå och utformning.

Ytterligare kostnadsökningar att vänta i framtiden

Det är mycket svårt att bedöma vilken kostnadsutveckling som kan väntas i framtiden. Riksrevisionsverket har behandlat frågan i den tidigare nämnda analysen av domar i LASS-ärenden. Riksrevisionsverket pekar här på några kritiska punkter där en förändrad tolkning och rättspraxis skulle kunna leda till att personkretsen för assistansersättning och därmed kostnaderna ökar.

Det gäller för det första kriterierna för att bedöma om den enskilde tillhör personkretsen för assistansersättning, dvs. har ett assistansbehov som i genomsnitt överstiger 20 timmar per vecka. Vägledning för denna bedömning ges bl.a. i LSS-propositionen enligt följande "... Avgörande bör vara att den enskilde behöver personlig hjälp för att klara sin hygien, för att klä sig eller klä av sig, för att inta måltider eller för att kommunicera med andra. Avsikten bör emellertid vara att assistansen därutöver också skall ges i andra situationer där den enskilde behöver kvalificerad hjälp och som ingår i det dagliga livet ..."

De flesta försäkringskassor har, enligt Riksrevisionsverket, hittills som regel prövat om en enskild person är berättigad till assistansersättning med stöd av den första meningen i citatet. Kravet för rätt till assistansersättning med det synsättet är att assistansbehovet vad gäller de nära behoven (hjälp för att klara sin hygien, för att klä sig eller klä av sig, för att inta måltider eller för att kommunicera med andra) skall uppgå till i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka. Om försäkringskassan finner att en enskild uppfyller det kravet, i dagligt tal kallat "nålsögat", prövas i ett andra steg behov av ytterligare assistans i andra situationer i enlighet med den andra meningen i citatet.

En annan möjlig tolkning av kravet för rätt till assistansersättning är att den enskildes samlade behov av personlig assistans, såväl för de nära behoven som i andra situationer där kvalificerad hjälp behövs, skall uppgå till i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka. Denna tolkning öppnar givetvis möjligheter för väsentligt fler personer att få assistansersättning.

Riksrevisionsverkets rättsfallsanalys visar att kammarrätterna i sina utslag tillämpat bägge dessa tolkningsmöjligheter och att någon enhetlig rättspraxis således ännu inte föreligger på denna punkt.

En annan viktig fråga vid bedömning av personkretsens utveckling gäller personlig assistans för barn. I proposition 1992/93:159 anges "...att personlig assistans kan vara av grundläggande betydelse för barn som har omfattande omvårdnadsbehov under hela dygnet eller stor del av dygnet och som på grund av t.ex. hjärnskada, genetisk skada eller sjukdom har flera funktionshinder samtidigt...". I sammanhanget nämns en inventering från år 1989 som visade att det då fanns 210 barn och ungdomar med omfattande funktionshinder och komplicerade omvårdnadsbehov vid landets barnkliniker. Den inventeringen har ibland uppfattats som en antydning om hur många barn som skulle kunna bli berättigade till assistansersättning.

Enligt Riksförsäkringsverkets rikstäckande statistik har drygt 30 procent av samtliga ansökningar angående barn resulterat i avslagsbeslut jämfört med endast cirka 15 procent vad gäller ansökningar från vuxna.

Riksrevisionsverkets rättsfallsanalys visar att kammarrätterna däremot inte i något fall ansett att barns omvårdnadsbehov skulle kräva särskild omfattning för rätt till assistansersättning. Kammarrätternas prövning

har därför endast kommit att gälla frågan om det genomsnittliga behovet för berörda barn varit större än 20 timmar per vecka. I landet som helhet har hittills drygt 1 200 barn beviljats assistansersättning. Om en enhetlig rättspraxis utvecklas som innebär att barns behov av personlig assistans skall bedömas på samma sätt som vuxnas kan antalet barn som kommer att beviljas assistansersättning öka markant.

Hur personkretsen utvecklas på lite längre sikt beror även på hur den s.k. psykiatrireformen utvecklas. Fr.o.m. 1995 har kommunerna genom förtydligande i SoL fått huvudansvaret för att planera och samordna insatser till psykiskt funktionshindrade. Ett kommunalt betalningsansvar för "medicinskt färdigbehandlade" patienter har också införts inom den psykiatriska slutenvården. Enligt en löpande inventering som Socialstyrelsen genomför i anslutning till uppdraget att följa och utvärdera psykiatrireformen har knappt 1 500 personer rapporterats som färdigbehandlade inom psykiatrin t.o.m. oktober 1995. En tidigare inventering av personer inom slutna psykiatrisk vård som Socialstyrelsen genomförde 1991 visade att det fanns cirka 3 000 personer som var under 65 år och saknade bostad. För en del av dessa personer kan personlig assistans/assistansersättning i eget boende vara ett alternativ till slutna vård. Det är dessutom, enligt Socialstyrelsen, rimligt att räkna med ansökningar från ytterligare ett antal personer inom den öppna psykiatrin som har uttalade behov av stöd i boendet.

I Riksrevisionsverkets fallstudier hade närmare 90 procent av de personer som beviljats assistansersättning någon form av rörelsehinder. Det var mycket vanligt att dessa personer dessutom hade psykiska och/eller begåvningsmässiga funktionshinder. Ingen person i Riksrevisionsverkets studie hade enbart psykiska eller begåvningsmässiga funktionshinder. Socialstyrelsens och Riksförsäkringsverkets tidigare nämnda studie från november 1994 visade ett liknande resultat. Det finns inga säkra uppgifter om hur många personer med enbart psykiska eller begåvningsmässiga funktionshinder som sökt assistansersättning. I Riksförsäkringsverkets tidigare nämnda inventering av samtliga ansökningar i januari 1995 uppgick dock antalet personer med enbart psykiska funktionshinder till motsvarande 4 procent av samtliga. Riksrevisionsverkets fallstudie och rapporter från olika försäkringskassor tyder på att kassorna hittills har bedömt sådana ansökningar med restriktivitet. Man har ofta motiverat avslag med hänvisning till att dessa personer i fysisk mening själva kan klara vardagliga funktioner

och att insatser som syftar till att motivera/aktivera en person att också utföra dessa handlingar inte ingår i personlig assistans.

Riksrevisionsverket konstaterar i sin rättsfallsanalys att kammarrätterna som regel bedömt att behov av sådana motivationsinsatser för att förmå den enskilde att själv utföra de vardagliga funktionerna, inte skall berättiga till personlig assistans. Men Riksrevisionsverket har också funnit en dom med den motsatta innebörden och det går, bedömer Riksrevisionsverket, att hitta stöd för såväl den ena som den andra slutsatsen i lagens förarbeten. Någon enhetlig rättspraxis finns således ännu inte. Men om en sådan utvecklas, som innebär att behov av motivationsinsatser jämföras med fysiska funktionshinder vid behovsbedömning för assistansersättning, kan personkretsen och därmed kostnaderna komma att öka.

och utvärderingsmetoder till en mer kvalitativ och förståelse- och erfarenhetsorienterad forskning, där den kvalitativa forskningsmetoden blir central. Detta innebär dock inte att kvantitativa forskningsmetoder försummas, utan att de ses som ett komplement till den kvalitativa forskningen. För att förstå detta behöver vi se till den sammanhållna kunskapen om utvärderingsforskning som utvecklats i Sverige de senaste åren. Detta innebär att vi ser på utvärderingsforskning som ett område som rör sig mellan olika discipliner, såsom pedagogik, psykologi, sociologi och vetenskapsteori. Detta innebär också att utvärderingsforskning inte bara handlar om att utvärdera utbildningsåtgärder, utan också om att utvärdera utvärderingsmetoder och utvärderingsprocesser. Detta innebär också att utvärderingsforskning inte bara handlar om att utvärdera utbildningsåtgärder, utan också om att utvärdera utvärderingsmetoder och utvärderingsprocesser. Detta innebär också att utvärderingsforskning inte bara handlar om att utvärdera utbildningsåtgärder, utan också om att utvärdera utvärderingsmetoder och utvärderingsprocesser.

I ett av de senaste årens utvärderingsrapporter (SOU 2008:20) presenteras en översikt över utvärderingsforskningen i Sverige. Detta innebär att vi ser på utvärderingsforskning som ett område som rör sig mellan olika discipliner, såsom pedagogik, psykologi, sociologi och vetenskapsteori. Detta innebär också att utvärderingsforskning inte bara handlar om att utvärdera utbildningsåtgärder, utan också om att utvärdera utvärderingsmetoder och utvärderingsprocesser. Detta innebär också att utvärderingsforskning inte bara handlar om att utvärdera utbildningsåtgärder, utan också om att utvärdera utvärderingsmetoder och utvärderingsprocesser. Detta innebär också att utvärderingsforskning inte bara handlar om att utvärdera utbildningsåtgärder, utan också om att utvärdera utvärderingsmetoder och utvärderingsprocesser.

5 Utredarens allmänna överväganden

Den personliga assistansen innebär på flera sätt en revolution inom handikappomsorgen

Handikappreformen trädde i kraft den 1 januari 1994. En av reformens viktigaste inslag var den personliga assistansen, som regleras i LSS. I LASS anges föreskrifter om ersättning för kostnader för personlig assistans och vilka situationer och personer som avses.

Den personliga assistansen har flera grundläggande egenskaper, som var och en, enligt min bedömning, innebär ett uppbrott från den hittillsvarande ordningen för omsorgen om funktionshindrade.

För det första har makten över insatsen flyttats. Den funktionshindrades rätt att själv välja av vem man skall få hjälp och hur insatsen skall utföras och användas, innebär att makten flyttats från myndighet och professionella bedömningar till den funktionshindrade och dennes vilja och kunskap om sin egen situation.

För det andra innebär LASS att insatsen knutits till socialförsäkringsområdet. Bedömning och beslut om assistansens omfattning utgår därmed enbart från den funktionshindrades situation och behov i förhållande till lagens bestämmelser och intentioner.

För det tredje innebär LASS att insatsen direkt når dem som behöver mest hjälp. Det är inte normalbehovet som bildar norm och styr bedömningar och beslut.

För det fjärde har målet varit att ge anhöriga till svårt funktionshindrade stöd och avlastning. Anhöriga kompenseras också ekonomiskt genom möjlighet till regelrätt anställning med därtill hörande tillgång till trygghetssystem m.m.

I skrivande stund finns mycket få studier av vad den personliga assistansen har betytt för dem som fått denna insats. I avsnitt 3 refereras kort några exempel på vad den betytt för några människor med svåra funktionshinder. Ett stort antal personer har också hört av sig under utredningens gång och beskrivit vad personlig assistans inneburit för just dem.

För den som inte själv är funktionshindrad krävs det stor fantasi och mycket empati för att kunna förstå vilka förändringar som skett. Att själv få bestämma vem som skall tvätta ens kropp. Att få hjälp med att andas när luften tar slut. Att kunna ta en promenad när solen skiner och inte bara på en i förväg bestämd tid. Att någon rättar till ens kropp när man får ont, på ett sätt som inte gör det onda värre. Att någon översätter det man vill ha sagt så att man kan tala med andra osv. För mycket svårt funktionshindrade människor kräver dessa självklarheter ofta oerhört mycket hjälp och även bestämmanderätten över hur insatsen ges.

Min bedömning är att den personliga assistansen med den nuvarande utformningen haft en mycket stor betydelse för många svårt funktionshindrade och att reformen på så sätt varit framgångsrik och motsvarat intentionerna i lagstiftningen.

Varför har den statliga personliga assistansen blivit dyrare än beräknat?

Kostnaderna för den statliga assistansersättningen beräknades ursprungligen (prop. 1992/93:159) till cirka 2 400 mkr per år i 1993 års priser. Om man räknar upp kostnaderna enligt månadsstatistiken från Riksförsäkringsverket för oktober månad 1995 skulle assistansersättningen i dag beräknat på helårsbasis kosta 3 640 mkr per år i 1995 års priser, dvs. en differens på drygt 1 200 mkr i löpande priser.

När reformen kostnadsberäknades så var man tvungen att göra antaganden om hjälpbehovets omfattning, både när det gäller antalet personer och hur mycket hjälp de enskilda individerna skulle behöva. Dessa antaganden byggde av naturliga skäl på rätt osäker grund.

Det är tre komponenter, som har betydelse för kostnaderna för assistansersättningen – antal personer som beviljas hjälp, antal timmar per person och kostnaden per timme. Av tabellen på sid 40 framgår att de ökade

kostnaderna nästan i sin helhet kan förklaras av att antalet timmar per person är högre än vad som förväntades när assistansersättningen infördes. Antalet personer och kostnaden per timme är däremot lägre än vad som förväntades.

Hur kan denna differens förklaras? Enligt min bedömning framförallt av följande skäl.

För det första underskattade man kraftigt anhörigas insatser. Att svårt funktionshindrade människor i så stor omfattning fått hjälp av sina familjemedlemmar – föräldrar, syskon, makar, makor, barn – uppbyggades först när hjälpbehovet bedömdes i sin helhet och inte bara utifrån vad som måste tillgodoses utöver anhörigas hjälp och insatser.

För det andra fick hjälpen med det vardagliga livet en för den funktionshindrade avsevärt bättre utformning än den traditionella hemtjänsten m.m. Man kan säga att många svårt funktionshindrade människor fick erfaras att det fanns en möjlighet att på ett bra sätt kunna göra mer än att äta, stiga upp, klä sig, sova osv. Det blev möjligt att leva ett mer utåtriktat och mer spontant liv. Efterfrågan har därför sannolikt blivit större än på tidigare tjänster och denna efterfrågan har av försäkringskassorna bedömts falla in under lagtextens bestämmelser om "...goda levnadsvillkor...".

För det tredje innebär LSS/LASS en högre ambitionsnivå vad gäller insatsernas karaktär och omfattning än vad som följer av SoL.

Av avsnitt 6 framgår därutöver att kommuner i vissa fall agerat så att svårt funktionshindrade sökt och fått statlig assistansersättning i stället för en insats som kommunen borde stått för. Det delade huvudmannskapet innebär också starka ekonomiska incitament för en kommun att agera så. Som också framgår av avsnitt 6 är det dock mycket svårt att uppskatta vad denna oavsedda förskjutning i kostnadsansvaret motsvarar i pengar. Min bedömning är dock att den hittills inte haft någon stor betydelse för kostnadsutvecklingen, men att det finns en avsevärd risk för att det i framtiden kommer att ske kostnadsförskjutningar från kommunerna till staten om nuvarande delning av huvudmannskap kvarstår. Det gäller t.ex. kommunernas nya ansvar att planera och samordna insatser för psykiskt funktionshindrade.

Inte möjligt att backa en reform till utgångsläget

Utredningens uppdrag är enligt direktiven att "...lämna förslag till åtgärder som leder till att nuvarande kostnadsutveckling bryts och att förbättrad kostnadskontroll uppnås. Utgångspunkt för förslagen skall vara att den årliga kostnaden för staten för assistansersättning inte får överstiga 2 850 mkr beräknat i 1995 års penningvärde... I förhållande till den nuvarande årliga kostnaden innebär detta en neddragning med ca 900 mkr".

Enligt kommittédirektiven (dir.1994:23) om att pröva offentliga åtaganden skall en bedömning göras av om den s.k. finansieringsprincipen är tillämplig. Finansieringsprincipen innebär att kommuner och landsting inte skall åläggas nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter. Om riksdagen, regeringen eller en myndighet fattar beslut som gör att den kommunala verksamheten kan bedrivas billigare, så skall det ekonomiska utrymmet för kommuner och landsting minskas i motsvarande mån. Enligt samma direktiv skall en utredning också förutsättningslöst pröva om den verksamhet som utreds bör vara ett offentligt åtagande i framtiden. Jag har, med hänsyn till att Riksdagen så nyligen beslutat om handikappreformen, bedömt att en sådan prövning inte är relevant för mitt uppdrag.

I följande avsnitt redovisas ett antal alternativa möjligheter att ta bort insatser för vissa grupper och i vissa situationer. I stället förutsätts behoven tillgodoses av kommunerna genom SoL och/eller LSS. Beträffande två av dessa alternativ bedömer jag att finansieringsprincipen är tillämplig i så måtto att ändringarna i LASS innebär nya åligganden för kommunerna.

Min bedömning är att kommunernas kostnader, om de redovisade alternativen genomförs, kommer att bli högre än de kostnader man hade före reformen. Det främsta skälet är att LSS införts. Anspråken på vilken hjälp man behöver har sannolikt också ökat betydligt. Det är t.ex. knappast troligt att alla föräldrar, om de inte längre får vara personliga assistenter åt sina barn, kommer att acceptera att återigen utföra så mycket obetalt arbete själva utan kommer att kräva hjälp åt barnen enligt SoL och LSS. Ett annat exempel är att funktionshindrade som under en period fått assistansersättning, och som sedan inte längre får det, ändå blivit varse möjligheten till ett mer aktivt liv och därför kommer att efterfråga mer ledsagarservice m.m.

Både SoL och LSS är lagar med allmänt hållna formuleringar och med möjlighet för den enskilde att överklaga kommunens beslut. Lagarna kommer därför med stor sannolikhet att ge den enskilde rätt till många sådana insatser.

Att beräkna kostnaderna för kommunernas nya åligganden är mycket svårt och delvis knappast möjligt att göra i förväg, särskilt med tanke på att LSS är en ny och nästan oprövad lag. Finansieringsprincipen innebär också att en mycket större besparing än 900 mkr måste göras på den statliga assistansersättningen för att besparingarna också skall räcka till att ekonomiskt kompensera kommunerna. Jag har i avsnitt 6 dock försökt bedöma hur stora kommunernas kostnader kommer att bli och kommit fram till att kompensationen bör uppgå till 60 procent av statens nuvarande kostnader. De besparingsalternativ om sammanlagt drygt 900 mkr, som redovisas längre fram, innebär därför att mer än 1 600 mkr måste sparas in på assistansreformen.

Frågan uppstår därför om det alls är möjligt att, med hänsyn till ovan nämnda effekter, bibehålla LSS' karaktär av rättighetslagstiftning för svårt funktionshindrade med den omfattning den har idag. Jag anser att denna fråga ligger långt utanför mitt mandat att behandla här. I direktiven anges också att lagstiftningens karaktär av rättighetslagstiftning skall bibehållas, varför diskussionen inte förs vidare här.

Enligt min bedömning är det mot bakgrund av det omfattande besparingskravet inte heller möjligt att åstadkomma den önskade besparingen utan att genomföra förändringar som innebär försämringar för svårt funktionshindrade. I det följande redovisas ett antal alternativa möjligheter till sådana besparingar. Frågan om vilka av dessa besparingar som skall genomföras är i grunden en politisk fråga. Jag avstår därför från att komma med några direkta förslag och från att förorda några alternativ framför andra.

Som ovan sagts är förklaringen till att kostnaderna för LASS blivit högre än beräknat att antalet timmar per person blivit så många fler än vad som antogs i LSS-propositionen. Detta skulle kunna leda till slutsatsen att ett tak bör läggas på antalet timmar, som kan beviljas en enskild person. Den personliga assistansen är emellertid i första hand avsedd för människor med de allra svåraste funktionshindren, eftersom det är för denna grupp som insatsen är mest betydelsefull när det gäller möjligheten att leva ett anständigt liv. Jag har därför avstått från att ta

med ett sådant alternativ inom ramen för den ålagda besparingen. Likaså har jag bedömt att frågan om att eventuellt avgiftsbelägga den personliga assistansen, för att därigenom få intäkter och en minskad efterfrågan, har legat utanför uppdraget i direktiven, eftersom en sådan förändring knappast kan göras isolerat för personlig assistans utan även måste omfatta övriga insatser enligt LSS.

Olika besparingsalternativ

I avsnitt 7 redovisar jag motiv för och konsekvenser av ett antal besparingsalternativ. Längre fram redovisar jag också min syn på behovet av en kommunalisering av all personlig assistans. Jag vill dock med kraft understryka att besparingar och inskränkningar måste genomföras oavsett om staten eller kommunerna är huvudman, om kostnaderna skall minskas och kostnadsutvecklingen brytas i enlighet med direktiven. I kompletteringspropositionen för 1995/96 (prop. 1994/95:150) aviserar regeringen också ett kommande förslag om ett s.k. utgiftstak för de offentliga utgifternas utveckling, däribland socialförsäkringssektorns. Detta understryker ytterligare att behovet av besparingar och kontroll av kostnadsutvecklingen gäller även för staten. Nedanstående besparingsalternativ bör i stort kunna genomföras på ett likartat sätt vid fortsatt statligt som vid eventuellt nytt kommunalt huvudmannaskap.

- En schablonersättning, som bygger dels på genomsnittlig vårdbiträdeslön och dels på en lägre administrativ ersättning, införs för samtliga arbetsgivare.
- Ett behovskrav på mer än 40 timmar per vecka införs för rätt till personlig assistans.
- Barn och ungdomar upp till 16 år undantas från rätten till personlig assistans.
- Ingen rätt till personlig assistans för tid i grund- och gymnasieskola (inklusive särskola) eller daglig verksamhet – huvudmannen skall ansvara för de omvårdnadsinsatser som behövs.

Den samlade besparingseffekten av ovanstående åtgärder blir, om de tillämpas samtidigt, drygt 900 mkr i 1995 års penningvärde. Kostnadsberäkningarna bygger på delvis osäkra antaganden. Kompletterande

kontroller och beräkningar bör därför göras under frågans fortsatta beredning.

Jag redovisar i det följande också möjligheter till ändringar i lagstiftning och regelverk där huvudsyftet är att förtydliga och avgränsa rätten till personlig assistans. Den slutliga utformningen av dessa förtydliganden är i viss mån beroende av om och hur ovanstående besparingsalternativ realiseraras.

- Förtydliganden i lagstiftningen av makars ansvar för det gemensamma hushållet.
- Definition i lagstiftningen av vad som är personlig assistans.
- Tillämpningen av det s.k. nålsögat bekräftas.
- Förtydliganden i lagstiftningen av hur barns behov skall bedömas.

Även dessa ändringar skulle innebära minskade kostnader, men de har inte kunnat kostnadsberäknas på något rimligt sätt och har därför inte räknats in i besparingen ovan.

Jag har slutligen övervägt ytterligare ett antal besparingsalternativ, som förts fram under utredningens gång. Av olika skäl har jag dock inte penetrerat dessa djupare utan istället avfört dem från fortsatta diskussioner. Det gäller alternativen

- att kommunen skall finansiera all personlig assistans upp till 20 timmar,
- att ett övre tak införs för hur många assistanstimmar som kan beviljas,
- att möjligheten för anhöriga att bli personliga assistenter tas bort,
- att ingen assistansersättning utgår för natt/dygnsvila,
- att personlig assistans inte beviljas för personlig omvårdnad samt
- att personlig assistans inte beviljas för hemtjänstsituationer.

En översiktlig redovisning av dessa alternativ återfinns i avsnitt 8.

I avsnitt 6 har jag försökt att ringa in vissa oreglerade och delvis oförutsedda kostnadsminskningar som kommuner och landsting kunnat tillgodoräkna sig genom assistansreformen. Dessa ingår dock inte i besparingarna utan skall ses som underlag för eventuella framtida förhandlingar om kostnadsregleringen mellan staten och kommunerna.

Kostnadskontroll och kostnadseffektivitet

Som framgått av direktiven skall utredningen "... lämna förslag till förändringar i regelsystemet som ger tydliga och effektiva drivkrafter att inte styra över kostnader på annan huvudman...". Utredningen skall också lämna förslag till åtgärder som leder till att kostnadskontrollen förbättras.

Den nuvarande ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna innebär mycket starka ekonomiska motiv för kommunerna att förskjuta kostnader till staten via assistansreformen. Det gäller t.ex. frågan om personlig assistans i gruppboende, assistans i särskilda verksamheter och i samband med insatser för psykiskt funktionshindrade.

Det delade ansvaret och assistansersättningens konstruktion ger inte heller några incitament för att bedriva verksamheten kostnadseffektivt, eftersom ansvaret för finansiering och verksamhet inte följs åt. Enligt min bedömning finns det därför mycket starka skäl för att kommunen skall bli huvudman för all personlig assistans.

Det är givetvis möjligt att förstärka kontrollen genom olika justeringar av regelverket även under förutsättning av fortsatt statligt huvudmannaskap. Detta kommer i så fall att kräva en utbyggd kontrollapparat och förstärkta resurser på försäkringskassorna. De grundläggande problemen med starka motiv för kostnadsförskjutningar till annan huvudman liksom de svaga motiven att kontrollera kostnader som belastar någon annan skulle dock kvarstå.

Jag vill här också tydligt betona att även försäkringskassorna – vid ett bibehållet statligt huvudmannaskap – kommer att behöva anpassa sig till den begränsade kostnadsram för assistansersättningen som direktiven innebär. Som tidigare nämnts har regeringen i kompletteringspropositio-

nen för 1995/96 aviserat ett utgiftstak för statens kostnader, däribland inom socialförsäkringsområdet. Ett fortsatt delat ansvar kan därför tillsammans med ökade krav på kostnadskontroll vid försäkringskassorna ge incitament till kostnadsförskjutningar även i den andra riktningen, från staten till kommunerna. Försäkringskassorna får motiv för att bedöma enskildas ansökningar om assistansersättning i underkant för att undvika statliga kostnader för assistans med hänsyn till sina ekonomiska ramar. Detta är, enligt min bedömning, ytterligare ett motiv för att kommunerna bör bli huvudman för all personlig assistans.

6 Utredarens bedömning av vilka förutsättningar som gäller för besparingsalternativen

Ett omfattande besparingskrav

Nedanstående räkneexempel syftar till att illustrera omfattningen av det besparingsbeting, som utredningen har. Exempelen bygger på den förenklade förutsättningen att endast en variabel (av antalet personer som beviljats assistansersättning, antalet timmar som beviljats per person respektive ersättningen per timme) kan förändras åt gången. De visar dels konsekvenserna om besparingen bara avser statens kostnader för assistansersättning och dels vilken besparing som krävs när hänsyn även tas till de alternativkostnader som uppstår i kommunerna. Resonemanget bygger på antagandet att kommunernas alternativkostnader vid vissa besparingsalternativ uppgår till 60 procent av statens besparing på assistansanslaget.

Tabell. Kostnader för assistansersättning – räkneexempel

	Antal m ersättn	Tim/ vecka	Ersättn/ timme	Kostnad/ År (mkr)
Prognos LSS-prop.	7 000	40	170	2 475
Prognos kompletteringsprop. (1994/95:150)	6 800	66	160	3 700
Utfall 95-10-16	6 250	68	162	3 580
Ass.utredn:s direktiv				2 850
<u>Räkneexempel</u>				
1	6 800	x	160	2 850
		(x=50/20)		
2	x	66	160	2 850
	(x= 5 190/2 076)			
3	6 800	66	x	2 850
		(x=122/49)		

Det första exemplet visar att antalet timmar måste sjunka till 50 i genomsnitt för att årskostnaden på assistansanslaget skall hamna inom ramen 2 850 mkr. När hänsyn tas till finansieringsprincipen och kommunala alternativkostnader krävs att de sjunker till 20 timmar. Jämfört med Riksförsäkringsverkets assistansstatistik för oktober 1995 innebär det en minskning med i genomsnitt 18 respektive 48 timmar per vecka och person.

Det andra exemplet visar att kostnadstaket för statens kostnader kan hållas om antalet personer med löpande beslut minskar till 5 190. Det innebär en minskning med 1 060 personer jämfört med statistiken för oktober 1995. Om kommunala alternativkostnader skall beaktas kan

endast 2 076 personer beviljas ersättning. Det skulle innebära en minskning med 4 174 personer jämfört med läget i oktober 1995.

Det tredje exemplet, slutligen, visar att kostnadsmålet för statens kostnader i direktiven uppnås om timersättningen, som den enda förändringen, sjunker från nuvarande (oktober 1995) 162 kronor per timme till 122 kronor per timme. Om en sänkning av timersättningen skall kompensera hela besparingskravet, när även alternativkostnaderna beaktas, får timersättningen inte vara högre än cirka 50 kronor.

Besparingar på assistansanslaget leder till ökade kostnader i kommunerna

I utredningens direktiv anges att utgångspunkten för förslagen är att "...den årliga kostnaden för staten för assistansersättning inte får överstiga 2 850 mkr". Dessutom skall finansieringsprincipen tillämpas i relevanta delar.

Personer som berörs av inskränkningar i rätten till personlig assistans blir hänvisade till alternativa insatser enligt LSS och/eller SoL. LSS är en "pluslag" som kompletterar, men inte ersätter, annan lagstiftning. Den enskilde kan därför välja att ansöka om berörda insatser enligt såväl SoL som enligt LSS.

För att en nettobesparing skall uppstå måste som princip kommunens kostnad för den insats enligt LSS/SoL som ersätter personlig assistans/assistansersättning vara lägre än statens enligt LASS. Det krävs sålunda att kommunerna fattar beslut om insatser till en lägre kostnad.

Vilka andra insatser/stödformer finns då för de personer som går miste om assistansersättningen? Nedan visas vilka tidigare insatser som assistansreformen helt eller delvis har ersatt. Insatser som nu kan omfattas av rättighetslagstiftningen LSS har markerats. Samtliga dessa insatser kan, som framgått, även erhållas enligt SoL.

Hemhjälp
 Personlig assistans
 Avlösarservice (LSS)
 Ledsagarservice (LSS)
 Anhörigvårdare/-ersättning
 Kvälls- och nattpatrull
 Bostad m särskild service (LSS)¹⁾
 Trygghetslarm
 Resursperson i barnomsorg
 Elevassistans
 Familjehemsplacering (LSS)¹⁾
 Korttidsvistelse (LSS)¹⁾
 Korttids tillsyn (LSS)¹⁾
 Dagcenter (LSS)¹⁾

Socialstyrelsen/Riksförsäkringsverket har visat att cirka 80 procent av personerna med assistansersättning hösten 1994 hade någon insats enligt SoL under hösten 1993. Många hade flera insatser. De vanligaste insatserna var hemhjälp och anhörigvårdare/-anställning. Var tredje person hade någon av de insatserna. Var fjärde person hade trygghetslarm och var femte person antingen ledsagarservice, avlösarservice eller personlig assistent (enligt SoL). Ungefär var sjätte person var beviljad korttidsvistelse/-tillsyn eller daglig verksamhet och hemsjukvårdsbidrag.

Personer som i framtiden eventuellt mister rätten till personlig assistans kommer att hänvisas till ovanstående insatser. Hemhjälp i kombination med nattpatrull och/eller trygghetslarm kommer att till stor del ersätta personlig assistans. Även olika former av kommunala anhörigbidrag kommer att aktualiseras. Dessa insatser regleras i SoL. Det innebär att kommunerna vid behovsprövningen inte endast tar hänsyn till det individuella behovet – som försäkringskassan gör vid bedömning av assistansbehov – utan också bedömer i vilka former biståndet skall ges. Vidare bedöms om behovet kan tillgodoses på annat sätt. Man väger då bl.a. in anhörigas/närståendes insatser, generella åtgärder och om behovet kan tillgodoses genom annan huvudman/lagstiftning. Min bedömning är att detta kommer att leda till en mer restriktiv prövning

¹⁾ Fr.o.m. den 1 januari 1996 skall omsorgsverksamheten inom samtliga landsting ha övergått till kommunalt huvudmannaskap.

av behoven och till mer rationella, mindre personalkrävande insatser. Den tidigare refererade undersökningen av kommunala beslut om insatser och omfattning för personer som förlorat rätten till assistansersättning vid fyllda 65 år pekar i den riktningen.

Samtidigt kan efterfrågan på andra LSS-insatser som ledsagar- och avlösarservice, boende med särskild service m.fl. förväntas öka. Rättigheterna i LSS är så utformade att de innebär att den enskildes önskemål om insatsens utformning och omfattning blir utslagsgivande. Ledsagar- och avlösarservice är dock insatser av mer intermittent karaktär jämfört med personlig assistans, vilket pekar på att insatserna blir av mindre omfattning.

Jag har i avsnitt 5 redovisat två besparingsalternativ, där kommunerna i enlighet med finansieringsprincipen bör kompenseras för kostnaderna för alternativa insatser enligt LSS och SoL. Det gäller dels ett behovskrav på mer än 40 timmar per vecka för rätt till personlig assistans dels att helt undanta barn under 16 år från den rätten. Sammantaget bedömer jag att kommunernas kostnader för alternativa insatser enligt SoL och/eller LSS för dessa grupper skulle motsvara cirka 60 procent av vissa av de besparingar – redovisas i avsnitt 7 och bilaga (bil. 2) – som sker på statens anslag för assistansersättning om inskränkningarna genomförs. Bedömningen grundar sig bl.a. på antagandet att hemtjänst enligt SoL blir ett huvudalternativ för många som mister rätt till personlig assistans. Som framgått ovan bedöms hemtjänstbehov på annan rättslig grund än personlig assistans, vilket kan innebära färre timmar i genomsnitt. Kommunerna har dessutom flera insatser och insatskombinationer att erbjuda den enskilde medan försäkringskassan bara kan erbjuda en enda insats. Detta möjliggör en mer flexibel och rationell användning av de sammantagna resurserna. Vidare kan förutsättas att enskilda personer, om personlig assistans inte längre är ett möjligt alternativ, sänker sina anspråk vad gäller antalet timmar, eftersom personlig assistans är en mer attraktiv insats. Anhöriga kan också åter komma att ta på sig en större oavlönad arbetsbörda, i de fall man inte vill acceptera de andra insatser som erbjuds.

Enskildas prioriteringar inför framtida förändrade förutsättningar kan inte förutses fullt ut. LSS är också en ny lagstiftning där kommunernas och domstolarnas tillämpning och tolkning ännu är långt ifrån tydlig. I avsnitt 7 görs därför även beräkningar utifrån bedömningar om alternativkostnader på 45 respektive 75 procent.

Besparingarna överlappar varandra

Som framgår av redogörelsen ovan krävs en kombination av olika inskränkningar i assistansreformen för att nå besparingsmålet i direktiven. Det innebär att de olika alternativen kommer att överlappa varandra och att den samlade besparingseffekten därför blir mindre än när alternativen beräknas var för sig. Ytterligare besparingar krävs därför i sin tur för att kompensera för sådana överlappningar.

Besparingarna måste kunna förutses och följas upp

Assistansersättningen ingår i ett komplicerat system med olika huvudmän, flera lagar som reglerar samma insats samt olika former av bidrag och ersättningar. En förändring av ett element i systemet kan ge effekter i andra delar, med svåröverskådliga och oförutsebara konsekvenser som följd.

Dessutom bygger all bedömning av vård- och omsorgsbehov på individuella tolkningar av lagstiftningen och av den enskildes situation. Någon objektiv sanning finns inte. Detta gäller i stor utsträckning även assistansärenden enligt LSS/LASS, där lagtext och förarbeten ger stort utrymme för olika tolkningar när det gäller att avgränsa såväl personer som är berättigade till insatsen som vilka behov insatsen skall täcka.

Riksrevisionsverket har, liksom tidigare Socialstyrelsen och Riksförsäkringsverket, funnit belägg för att olika bedömare kan komma fram till mycket varierande bedömningar av behovets omfattning i likartade ärenden även med ledning av samma regler, riktlinjer och policy. Detta gäller både för kommunernas och försäkringskassornas handläggare.

En strävan bör vara att söka besparingsalternativ som så långt det är möjligt innebär något så när förutsägbara besparingar. Det talar för alternativ, som på ett tydligt sätt t.ex. begränsar personkretsen och/eller reducerar tidsättningen framför alternativ som tar fasta på bedömningskriterier och som förutsätter att olika handläggare tolkar regler och riktlinjer enhetligt.

Assistansersättningen har avlastat kommuner och landsting kostnader

Som redovisats i avsnitt 4 har staten i enlighet med finansieringsprincipen minskat det generella statsbidraget till kommunerna med 1 730 mkr eftersom staten tog det finansiella ansvaret för assistansersättning enligt LASS. Beräkningen grundade sig på antaganden om att detta statens ansvar skulle omfatta 6 800 personer som tidigare haft kommunala insatser med i genomsnitt cirka 32 timmar per person och vecka till en kommunal kostnad om i genomsnitt cirka 164 kronor per timme. Någon motsvarande ekonomisk reglering mellan staten och landstingen med anledning av assistansersättningen genomfördes inte.

Antalet personer med assistansersättning har först i slutet av 1995 närmat sig 6 800 och den genomsnittliga ersättningen för en assistanstimme ligger fortfarande något lägre än vad som antogs vid den ekonomiska regleringen mellan staten och kommunerna. Däremot har, som framgått, Socialstyrelsen och Svenska kommunförbundet i varsin uppföljning i slutet av 1994 bekräftat det antagande som gjordes om att personer som beviljats assistansersättningen tidigare erhöll kommunala insatser motsvarande cirka 32 timmar per vecka.

Den ekonomiska regleringen har således byggt på vissa antaganden som för åren 1994 och 1995 inte har infriats fullt ut.

Målet med insatserna enligt LSS är att den enskilde skall ha möjlighet att leva självständigt och oberoende av andra. Utgångspunkten är dessutom att insatsen personlig assistans alltid bör prövas som alternativ för barn och ungdomar till att bo utanför föräldrahemmet och för vuxna att bo på institution. Utflyttningen från vårdhem och psykiatriska kliniker skall enligt intentionerna också underlättas med personlig assistans.

Den nya lagstiftningen har således öppnat möjligheter för enskilda att byta ut tidigare kommunala insatser, t.ex. kollektiva boendeformer, mot statlig assistansersättning.

Jag har nedan exemplifierat och försökt att ringa in vissa oreglerade och oavsedda kostnadsminskningar som kommuner och landsting kunnat tillgodoräkna sig genom assistansreformen. Dessa utgör dock inte besparingar på den statliga assistansersättningen. Det ligger inte heller

inom ramen för mitt uppdrag att ta ställning till den ekonomiska reglering mellan stat och kommun, som gjordes inför handikappreformen. Jag har därför inte heller tagit den tidigare regleringen i beaktande vid beräkningen av hur kommunerna bör kompenseras med anledning av besparingsalternativen i detta betänkande.

Kommunerna har genom assistansreformen fått minskade kostnader för t.ex. elevassistans i skola/särskola, institution/boende med särskild service, vårdhem för vuxna utvecklingsstörda, gruppboende och anpassade boendeformer/öppna insatser för psykiskt funktionshindrade som skrivs ut från den psykiatriska slutenvården. Kommunerna har också kunnat minska sina kostnader bl.a. genom att man inte behövt fullfölja tidigare planer och prognoser för utbyggnad av särskilda boendeformer och bostäder med särskild service. Behoven har i stället kunnat tillgodoses genom personlig assistans i eget boende med statlig finansiering.

Några kommuner har också minskat sina kostnader genom att omdefiniera eller döpa om befintliga gruppboenden. På så sätt har man kunnat undvika den begränsning som finns för rätt till assistansersättning i LASS, nämligen att den enskilde inte får bo i gruppboende. Det finns inte några enhetliga kriterier att utgå ifrån när det gäller att bestämma vad som är en gruppboende respektive vad som t.ex. är en serviceboende, dvs. kriterier som försäkringskassorna skulle kunna åberopa som skäl för avslag. Detta bidrar till att sådana oavsedda kostnadsförskjutningar kan göras.

Vidare finns exempel på serviceboenden i kommunal regi där hela personalgruppen blivit personliga assistenter åt en boende med assistansersättning. Den enskilde kan då skriftligen ha meddelat försäkringskassan att han valt t.ex. 40 namngivna personer, som alla arbetar inom serviceboendet etc., till sina personliga assistenter. Även om ett sådant förfarande är formellt riktigt, väcks misstankar om att assistansersättningen finansierar enhetens personalbudget istället för personlig assistans enligt lagstiftningens intentioner.

De flesta landsting slopade sina hemsjukvårdsbidrag och motsvarande i samband med att Ädelreformen trädde i kraft. Därefter har ytterligare landsting och kommuner slopat hemsjukvårdsbidraget, en icke lagreglerad ersättning till anhöriga som utför vissa sjukvårdsuppgifter i hemmet, med hänvisning till assistansreformen och att personliga assistenter kan

utföra dessa insatser och ersättas av försäkringskassan. Vidare har vissa sjukvårdsinsatser, som tidigare utfördes av sjukvårdspersonal och finansierades av sjukvårdshuvudmannen, nu övertagits av personliga assistenter och i viss utsträckning finansierats av försäkringskassan. Riksförsäkringsverket har överklagat socialförsäkringsnämnds beslut i några ärenden, i vilka den enskilde sedan tidigare fått omfattande insatser från sjukvårdshuvudmannen. Riksförsäkringsverket har motiverat sina överklaganden med att besluten omfattar för många assistanstimmar därför att assistansen även täcker insatser som sjukvårdshuvudmannen bör stå för. Några vägledande domar finns ännu inte.

Det är, som bl.a. Socialstyrelsen påpekat, svårt att närmare beräkna de kostnader som kommuner och landsting på detta sätt sluppit. Nedan redovisas dock några exempel på kostnadsförskjutningar som kan ge viss indikation på omfattningen. Något material från barnomsorgen finns inte att tillgå.

Det finns cirka 1 500 barn och ungdomar mellan 7 och 21 år med assistansersättning som omfattas av skolans ansvar.

Riksförbundet för rörelsehindrade barn och ungdomar (RBU) har genom en enkät till ett urval av sina medlemmar kunnat konstatera att av de drygt 400 barn i urvalet som var berörda av assistans i skolan hade 20 procent blivit uppmanade att söka den statliga assistansersättningen för skoltiden ("Assistans i skolan", RBU november 1995, stencil).

Uppgifter från Socialstyrelsen, Statens Institut för Handikappfrågor i skolan (SIH), "dag 21" – enkäten till försäkringskassorna samt ovan nämnda enkät från RBU tyder vid en samlad bedömning på att 75 procent av dessa barn och ungdomar har elevassistans i genomsnitt 25 timmar vecka och person samt att i genomsnitt 10 – 20 procent av skolans elevassistans omvandlats till assistansersättning. Det innebär en förskjutning av kostnader från kommunerna till staten på mellan 20 och 40 mkr per år.

Min bedömning, med ledning av uppgifter från Socialstyrelsen och Riksförsäkringsverket, är att personer med mer än 100 timmars (1 123 personer i oktober 1995) assistansersättning, tidigare hade hemsjukvårdsinsatser i genomsnitt 4 – 8 timmar per vecka som nu omvandlats till assistansersättning. Det innebär en förskjutning av

kostnader från landstingen (och kommuner som övertagit hemsjukvårdsansvaret) till staten på mellan cirka 40 och 80 mkr.

Slutligen bedömer jag, med ledning av uppgifter om den utflyttning från gruppboheter till eget boende med assistansersättning som skett inom Stockholms län, att kostnadsminskningen för samtliga kommuner i landet i och med att assistansersättning ersätter kommunala gruppboenden uppgår till i storleksordningen 30–50 mkr.

Ovanstående exempel visar att assistansreformen avlastat kommuner och landsting kostnader. Hur stora dessa är har dock inte varit möjligt att bedöma utan mer omfattande analyser av frågan.

7 Besparingar för att minska kostnaderna

Inledning

Nedan redovisas ett antal besparingsalternativ, sammanvägda och med hänsyn tagen till kostnader för kompensationen till kommunerna i enlighet med finansieringsprincipen. Besparingseffekterna har beräknats brutto – vilken besparing sker på statens anslag för assistansersättning – och netto – vilken besparing återstår när konsekvenser för kommunernas kostnader beaktats. En utförligare redovisning av antaganden och beräkningsmetoder redovisas i bilaga 2. Beräkningar har även gjorts för alternativen isolerat, dvs. som om respektive alternativ vore det enda som genomförs. Dessa redovisas i bilaga (bil. 3).

Jag vill inledningsvis återigen framhålla att besparingsalternativen är relevanta både vid ett fortsatt statligt huvudmannaskap och vid ett eventuellt kommunalt. Besparingsalternativen bör i princip också kunna ges samma utformning oavsett huvudmannaskap. Under punkt (3) redovisas dock en viss skillnad i utformningen beroende på huvudmannaskapet.

Det finns stora osäkerheter i beräkningarna. Den personliga assistansen har endast varit i bruk i knappt två år, varför det är mycket svårt att dra slutsatser om hur den fungerar i olika avseenden. Utredningens tidsram har också omöjliggjort t.ex. framtagande av primärdata ur journaler, kommunala insatser m.m., särskilt sådana av retroaktiv natur. Jag har därför istället valt att i bilaga redovisa beräkningsgrunderna i detalj, som ett underlag för fortsatt beredning och beräkning.

De besparingsalternativ som redovisas i det följande är:

- (1) Ersättningen per timme schabloniseras och sänks till 145 kronor i 1995 års priser.

- (2) Aktivitetsersättningen för anhöriga hushållsmedlemmar som är personliga assistenter reduceras till hälften av aktivitetsersättningen för icke-anhöriga assistenter.
- (3) Den enskildes rätt till personlig assistans inträder först fr.o.m. ett hjälpbehov, som uppgår till mer än 40 timmar per vecka.
- (4) Barn under 16 år undantas från rätten till personlig assistans.
- (5) Rätten till personlig assistans i grund- och gymnasieskola (inklusive särskola), daglig verksamhet och barnomsorg upphör.

Sammantagna innebär dessa alternativ att kostnaderna för den personliga assistans, som i dag regleras enligt LASS, kan sjunka med ca 900 mkr under förutsättning av att kommunerna kompenseras för alternativkostnader med 60 procent av nuvarande kostnader under punkterna (3) och (4).

Ett alternativ till en schablonersättning om 145 kronor per timme och en nedre gräns om 40 timmar per vecka är en schablonisering om 150 kronor och en nedre gräns om 50 timmar. Den senare kombinationen ger sammantaget ungefär samma besparingseffekt som den förra.

Under punkterna (6) – (9) redovisas ett antal möjligheter med syftet att avgränsa och förtydliga den enskildes rätt till personlig assistans. De är dock inte kostnadsberäknade, eftersom detta inte låtit sig göras med någon rimlig säkerhet.

- (6) Anhörigas ansvar för det gemensamma hushållet betonas starkare i lagstiftningen.
- (7) Innehållet i begreppet "personlig assistans" definieras i lagstiftningen.
- (8) Tillämpningen av det s.k. "nålsögat" bekräftas.
- (9) De särskilda kraven för bedömningen av barns behov uttrycks i lagen.

I avsnitt 9 diskuteras hur kostnadskontrollen kan förbättras i framtiden. Att kontrollen förbättras är ytterligare en förutsättning för att kostnaderna inte, trots besparingar, skall bli högre än vad staten har beräknat.

Konsekvenser för enskilda

Som tidigare sagts bedömer jag att den personliga assistansen har haft en oerhört positiv betydelse för svårt funktionshindrade och för svårt funktionshindrade barn och deras föräldrar. Handikapputredningen visade i sina studier och analyser på betydande brister inom samhällets omsorger om svårt funktionshindrade och i samhällets stöd till föräldrar och andra anhöriga.

I den mån som ovan redovisade begränsningar av rätten till personlig assistans genomförs – för personer med ett hjälpbehov som inte överstiger 40 timmar per vecka, för barn under 16 år samt inom diverse kommunala verksamheter – kommer tidigare brister att återigen uppstå, åtminstone delvis. Det finns skäl att anta att genomförandet av assistansreformen ändrat på attityder, bedömningar av hjälpbehov samt organisation och utförande av insatser till svårt funktionshindrade. Införandet av LSS innebär självklart också en stor förändring jämfört med tidigare. Sammantaget talar detta för ett bättre stöd än vad som var fallet före assistansreformen även om begränsningar görs. Men samtidigt är det uppenbart att ovan nämnda begränsningar skulle innebära försämringar jämfört med i dag för dem som berörs. Till detta kommer naturligtvis det faktum att den personliga assistansen öppnat nya och tidigare oanade möjligheter till ett bra liv för många svårt funktionshindrade och inte minst för många hårt belastade föräldrar till svårt funktionshindrade barn, vilket gör en delvis återgång till tidigare förhållanden extra svår.

(1) Ersättningen per timme schabloniseras och sänks till 145 kronor i 1995 års priser

Nuvarande situation

Nuvarande system medger möjlighet att få assistansersättning inom en total ram om 180 kronor per timme (1995). Inom denna ram ersätts

administrationskostnader inklusive kostnader för arbetsledning och utbildning samt omkostnader för de personliga assistenterna vid resor, kultur- och nöjesaktiviteter etc. med sammanlagt högst 30 kronor per timme.

Handikapputredningen uppskattade 1991 kostnaden per utförd assistanstimme till 120 kronor. I propositionen om LSS höjdes, efter påpekanden framför allt från handikapporganisationer och kooperativ, beloppet till 170 kronor i 1992 års prisläge när kostnadsberäkningen gjordes. För 1994 fastställde regeringen på förslag från Riksförsäkringsverket det maximala ersättningsbeloppet per timme till 176 kronor och för 1995 gäller maximibeloppet 180 kronor per timme.

Den genomsnittliga ersättningen för en assistanstimme har, som framgått av Riksförsäkringsverkets statistik, ökat från cirka 150 kronor i juni 1994 till drygt 162 kronor i oktober 1995. Ändringen i 5 § i Riksförsäkringsverkets föreskrifter öppnade möjligheten för kommuner och kooperativ att beräkna en genomsnittlig timkostnad för samtliga personer som får assistansersättning under året i stället för att beräkna och redovisa kostnader för varje enskild person för sig.

Beräkning, redovisning och kontroll av kostnaderna för assistansen har förorsakat de största administrativa svårigheterna vid tillämpningen av assistansreformen. Detta konstaterande gäller för såväl försäkringskassor som för kommuner och övriga arbetsgivare. Den stora skillnad som nu finns mellan olika kommuner – en spännvidd mellan 126 och 207 kronor i beräknade kostnader för en assistanstimme enligt utredningens urvalsundersökning "dag 21" – och mellan övriga arbetsgivare är, enligt min bedömning, i allt väsentligt en effekt av en mängd olika beräkningssätt från arbetsgivarnas sida. Mycket talar för att kommunerna har ungefär lika stora genomsnittliga kostnader om dessa beräknas och redovisas på likartat sätt.

Vilken besparing kan göras?

Timersättningen bör utgå med en enhetlig schablon lika för alla assistansanordnare. Nivån bör utgå strikt från aktuella uppgifter om genomsnittslön för vårdbiträden inklusive semestertillägg och sociala avgifter. Vidare bör ingå ett rimligt schablonbelopp för administrativa kostnader. Rutinerna för beräkning och kontroll av dessa är otillfreds-

ställande och medverkar till att driva upp kostnaderna. Det administrativa påslaget bör därför kunna sänkas avsevärt utan allvarliga men för verksamheten.

Till grund för min bedömning att schablonersättningen för en assistans-timme kan fastställas till 145 kronor i 1995 års prisnivå ligger lönestatistik från Svenska Kommunförbundet och Kooperationens förhandlingsorganisation (KFO) samt en inventering av löner och administrativa kostnader som utredningen gjort inom ramen för urvalsundersökningen "dag 21". Utredningen har dessutom fått ta del av ett omfattande material vad gäller löner och ersättningar för personlig assistans i de många skrivelser som inkommit från försäkringskassorna. Förutsättningar för och beräkningar av den enhetliga schablonersättningen redovisas i bilaga 2.

Årskostnaden för assistansersättningen beräknad med ledning av Riksförsäkringsverkets assistansstatistik för oktober 1995 (6 250 personer x 68,40 tim/vecka x 163,72 kr/tim) är 3 640 mkr. Om timersättningen sätts till 145 kronor blir årskostnaden i stället 3 224 mkr. Besparingen blir således 416 mkr. Alternativet innebär inga nya åligganden för kommunerna.

Varför minskad och schabloniserad ersättning?

Enligt min bedömning är justeringar i timersättningen den minst komplicerade åtgärden för att reducera kostnaderna för assistansreformen. Kostnaderna kan här sänkas utan att några brukare behöver utestängas från insatsen. Mycket talar också för att det finns "luft" i beräkningen av timersättningen. Nuvarande system ger inget incitament för återhållsamhet beträffande lönesättning och administrativa kostnader förenade med assistansen. Det snarare inbjuder till avtal om generösa lönevillkor och till att beräkna kostnadsersättningar i överkant eftersom en tredje part – staten – står för kostnaderna.

Jag vill samtidigt påpeka att detta besparingsalternativ, liksom de följande, självklart innebär att ambitionsnivån i viss mån sänks. I detta fall gäller det assistenternas utbildning och handledning, den enskildes möjligheter att anställa den person man vill oavsett lönekrav samt nivån på aktivitetsersättningen för assistenten. Alternativet innebär också ett

rationaliseringskrav på kommuners och andra assistansanordnares administration.

Jag har övervägt flera alternativa sätt att förändra beräkningsrutinen för timersättningen i syfte att minska kostnaderna. Ett avgörande val finns mellan att å ena sidan radikalt öka detaljregleringen och kontrollapparaten för att strama upp eller – å andra sidan – schablonisera ersättningen så långt som möjligt. Det senare alternativet är dock att föredra av administrativa och ekonomiska skäl.

Vad gäller administrationsdelen, "30-kronan", visar utredningens enkätundersökning "dag 21" till försäkringskassorna att kommuner, kooperativ och annan extern assistansanordnare i genomsnitt beräknar en administrationskostnad på 30 kronor per timme dvs. den högsta möjliga. Däremot förekommer en mycket stor spridning vad gäller de delposter som ingår i administrationsersättningen. Så t.ex. varierar kostnaderna såväl för central- och lokal administration som för arbetsledning och utbildning mellan 0 och cirka 20 kronor per timme. Det kan därför förefalla som om assistansanordnarna utgått från maximala 30 kronor och anpassat delposterna därtill snarare än att man har försökt beräkna realistiska kostnader för de olika delposterna och summerat en samlad administrationskostnad.

I utredningens enkät "dag 21" ges också många exempel på lönenivåer högt över genomsnittlig vårdbiträdeslön inklusive ersättning för obekvämt arbetstid, lagstadgad semesterlön samt sociala avgifter. Den uppgår nu till cirka 133 kronor per timme, vilket motsvarar en månadslön på 14 200 kronor vid heltidsanställning med 40-timmars arbetsvecka. Så t.ex. är medianlönen för personliga assistenter anställda av kooperativ respektive annan serviceorganisation cirka 145 respektive 150 kronor per timme. Medianlönen för kommunalt anställda personliga assistenter är lägre, cirka 136 kronor. Medianen för den fjärdedel av assistenterna med de högsta lönerna i kommunerna är dock 147 kronor per timme. I enkätsvaren redovisas kommunala löner på som högst 178 kronor per timme, vilket motsvarar en månadslön på cirka 19 000 kronor.

Vidare finns exempel på att arbetsgivare optimerar lön och administrationskostnader på ett sätt, som reglerna inte förhindrar, men som knappast varit avsikten. Man omvandlar mellanskillnaden mellan redovisade administrativa kostnader och nuvarande tak för sådana

utgifter (30 kronor per timme) till lönededel. På så sätt kan lönedelen höjas inom ramen för maximibeloppet för totalersättningen (180 kronor per timme för 1995). Jag har också uppmärksammat på flera exempel när kooperativa och privata arbetsgivare utnyttjat lönen som argument för att rekrytera brukare och assistenter från kommunerna.

Denna konkurrens mellan olika assistansanordnare förefaller således ha inneburit ökade kostnader för staten och försäkringskassorna.

I bilaga 2 återfinns också beräkningar på en schablon på 150 kronor per timme.

Övriga kommentarer

I propositionen anges att "...assistansersättningen i princip skall baseras på assistenternas lönekostnader, varmed menas lön, sociala avgifter och semesterersättning. Utgångspunkten skall vara vårdbiträdeslön. Därtill bör även administrationskostnader i viss omfattning beaktas. Det är viktigt att det tillskapas rutiner för utbetalning av assistansersättningen som är enkla och smidiga. I de fall den enskilde själv är arbetsgivare måste ersättning betalas ut så att han kan avlöna assistenten och klara övriga omkostnader utan att själv ligga ute med pengar..."

En enhetlig schablonersättning på 145 kronor per timme ligger i linje med intentionerna genom att det strikt utgår från en genomsnittlig vårdbiträdeslön och att rimliga omkostnader beaktats. En enhetlig schablonersättning innebär dessutom en avsevärd förenkling i administrativt hänseende.

Mitt besparingsalternativ vad gäller en schablon för timersättningen kan innebära att vissa arbetsgivare t.ex. privata företag och kooperativ får svårare att få verksamheten att bära sig. Möjligheterna för den enskilde brukaren att själv kunna välja bland olika arbetsgivare/assistan-sanordnare blir i så fall mindre. Det kan också bli svårare för brukaren att själv välja och rekrytera/låta rekrytera assistenter genom att ramen för lönesättningen begränsas.

(2) Aktivitetsersättningen för anhöriga hushållsmedlemmar som är personliga assistenter reduceras till hälften av aktivitetsersättningen för icke-anhöriga assistenter

Nuvarande situation

Inom ramen för administrationskostnaderna, 30-kronan, skall även rymmas ersättning för omkostnader för de personliga assistenterna vid resor, kultur- och nöjesaktiviteter etc. I utredningens enkätundersökning var medianvärdet för den beräknade ersättningen för assistenternas omkostnader cirka 5 kronor per assistanstimme. För den övervägande delen av de assistansberättigade hade omkostnaderna för assistenterna beräknats till mellan 2 och 7 kronor per assistanstimme. Samma ersättning gäller oavsett om den personlige assistenten är utomstående eller nära anhörig.

Vilken besparing kan göras?

Omkostnadsersättningen skulle påverkas av den minskade och schabloniserade timersättning om 145 kronor som redovisats som besparingsalternativ i föregående avsnitt. I den detaljerade redovisningen (bilaga 2) av hur den schablonen beräknats, ingår ersättning för assistenternas omkostnader med ett belopp på 3 kronor per timme. Enligt min bedömning bör detta ersättningsbelopp kunna halveras till 1,50 kronor för assistanstimmar som utförs av anhöriga. Det skulle innebära en besparing på 4 mkr. Utgångspunkten för beräkningen är andelen timmar som utförs av anhöriga assistenter enligt utredningens enkätundersökning. Förutsättningar och beräkningar redovisas närmare i bilaga 2.

Varför lägre ersättning för omkostnader för anhöriga hushållsmedlemmar som är personliga assistenter?

Jag utgår från att det normala i en familjerelation är att olika aktiviteter som man genomför tillsammans betalas med hushållets egna medel. Om t.ex. en man med assistansersättning vill göra en resa och ta med sin

hustru som sin personliga assistent bör inte, enligt min mening, lika stor omkostnadsersättning utgå som om han i stället väljer en utomstående assistent. Detta besparingsalternativ förutsätter vissa justeringar i försäkringskassornas redovisningssystem för assistansersättning.

(3) Den enskildes rätt till personlig assistans inträder först fr.o.m. ett hjälpbehov som uppgår till mer än 40 timmar per vecka

Nuvarande situation

Ett syfte med assistansersättningen är att socialförsäkringen skall avlasta kommunerna kostnader för svårt funktionshindrade. I propositionen fastställdes att behovet av assistans skall uppgå till i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka för att en person skall kunna beviljas assistansersättning enligt LASS. Personer med ett tidsmässigt mindre omfattande behov har rätt att ansöka hos kommunen om personlig assistans enligt LSS. Något motiv för att just 20 timmar per vecka valts som övre gräns för den kommunala finansieringen lämnas inte i lag eller förarbeten.

I Riksförsäkringsverkets assistansstatistik för oktober 1995 fanns 1 690 personer med beslut om assistansersättning upp t.o.m. 40 timmar per vecka. Alternativet berör också de cirka 1 500 personer som har beviljats personlig assistans enligt LSS av kommunen.

Vilken besparing kan göras?

Ett besparingsalternativ är att en minimigräns för personlig assistans vid 40 timmar per vecka införs.

Alternativet innebär en bruttobesparing med 602 mkr. När hänsyn tas till eventuella nya kommunala kostnader för insatser enligt LSS och SoL innebär alternativet en nettobesparing med 197 mkr. Beräkningen, som närmare redovisas i bilaga 2, utgår från Riksförsäkringsverkets assistansstatistik för oktober 1995 med korrigerings för att timersättningen är 145 kronor enligt föregående punkt. Enligt statistiken finns 1 690 personer med beslut om 40 eller färre assistanstimmar. Dessutom berörs även de personer som idag har beviljats personlig assistans av kommu-

nen enligt LSS upp t.o.m. 20 timmar per vecka. Jag har uppskattat deras antal med ledning av SCB:s statistik över insatser enligt LSS för 1994 samt gjort vissa antaganden om antal beslutade timmar och kostnader per timme. Den bruttobesparing som besparingsalternativet innebär för stat och kommuner har sedan reducerats med kommunernas kostnader för alternativa insatser enligt LSS och SoL. Jag har, som framgått i avsnitt 6, bedömt att kommunernas alternativkostnader till personlig assistans är 60 procent av assistanskostnaden.

Rätt till personlig assistans bedöms på kvalitativa grunder. Assistansen skall vara ett personligt utformat stöd. Beviljade och betalda timmar förutsätts vara identiska med utförda timmar hos den funktionshindrade. Den funktionshindrade skall själv kunna välja sina assistenter. Min bedömning är att dessa kvalitetskriterier också förutsätter att behovet av assistans bör vara omfattande och sammanhängande. Ju färre timmar och fler tillfällen under dagen desto större krav på assistansanordnaren att samordna/schemalägga insatsen så att assistenterna kan utnyttjas för flera funktionshindrade, dvs. på samma villkor som gäller för hemtjänsten. För mindre omfattande och tidsmässigt uppsplittrade behov kan också andra LSS-insatser, framför allt ledsagar- och avlösarservice, som inte är lika uttalat personanknutna, vara ett alternativ. Därför kan en minimigräns i timmar för insatsen personlig assistans vara ett rimligt besparingsalternativ.

Bedömningen att gränsen bör ligga vid just 40 timmar per vecka har gjorts mot bakgrund av besparingskravet i direktiven. I bilaga 2 återfinns också beräkningar på minimigränser om 30 respektive 50 timmar per vecka.

Vid ett fortsatt statligt huvudmannaskap innebär minimigränsen ett kraftigt ekonomiskt incitament för kommunerna att arbeta för att så många funktionshindrade som möjligt bedöms ha ett behov som överstiger 40 timmar per vecka. Ett sätt att motverka detta incitament är att kommunen fortsätter att vara ekonomiskt ansvarig för den enskildes behov upp till och med 40 timmar. Detta kan lösas praktiskt genom att kommunen till försäkringskassan får betala en viss andel av kostnaden för insatsen till och med 40 timmar. Ovan har kommunens kostnader för alternativa insatser till den personliga assistansen beräknats till 60 procent. Det kan vara naturligt att använda samma procentsats här, så att kommunen skulle bli skyldig att ersätta försäkringskassan med 60 procent av kassans kostnader för de första 40 timmarna.

Övriga kommentarer

En minimigräns stämmer med syftet att assistansersättning skall vara förbehållet personer med svåra funktionshinder och de allra största behoven. För personer med assistansbehov upp t.o.m. 40 timmar per vecka blir alternativet andra insatser (ej personlig assistans) enligt LSS eller SoL. Insatser enligt SoL kan innebära att brukaren får betala avgift enligt kommunens hemtjänsttaxa. Försäkringskassan skall ompröva vårdbidrag och handikappersättning vid förändrade förutsättningar. Personer, som går miste om personlig assistans och för vilka de alternativa insatserna innebär en minskad hjälptid, kan sålunda få vårdbidrag och handikappersättning uppjusterade.

Allmänt kan besparingsalternativet innebära att anhöriga till personer som inte uppfyller det nya, högre, behovskravet får återta ett större vårdansvar och ökad arbetsbörda från samhället. Anhöriga som arbetat som personliga assistenter kan i stället ansöka om kommunal anhöriganställning/-ersättning. Beroende på kommunens policy och anställningsvillkor kan det innebära ett inkomstbortfall.

(4) Barn under 16 år undantas från rätten till personlig assistans

Nuvarande situation

I oktober 1995 hade 1 253 barn under 16 år beviljats assistansersättning. I LSS-propositionen finns, som jag redovisat i avsnitt 4, skrivningar som kan tolkas som att högre krav skall gälla vid bedömning av barns rätt till assistansersättning. I Riksrevisionsverkets studie och i kontakter med utredningen har försäkringskassornas handläggare redovisat att det innebär vissa problem att bedöma och beräkna barns behov av personlig assistans bl.a. när det gäller att särskilja assistansbehovet från vad som är ett normalt föräldraansvar. Det är inte ovanligt att försäkringskassorna bedömer ansökningar från barn restriktivt bl.a. med hänvisning till propositionen och att många ansökningar avslås. Dessa avslagsbeslut har sedan ofta ändrats till den enskildes fördel av förvaltningsdomstol vid överklagning.

Vilken besparing kan göras?

Ett besparingsalternativ är att barn under 16 år undantas från rätten till personlig assistans. Bruttobesparingen på assistansanslaget beräknas till 448 mkr och nettobesparingen – när nya kostnader i kommunerna för alternativa insatser för barn beaktas – kan beräknas till 152 mkr per år. Beräkningen redovisas i detalj i bilaga 2. För beräkningen gäller enligt tidigare punkter den föreslagna schablonersättningen 145 kronor per timme samt att drygt 400 barn förlorar rätten till personlig assistans om behovsgränsen sätts vid 40 timmar per vecka. Alternativa insatser har beräknats kosta kommunerna motsvarande 60 procent av kostnaden för assistansen.

Varför undanta barn från rätten till personlig assistans?

Alternativet kan som besparingsåtgärd motiveras med det faktum att Handikapputredningen föreslog en nedre åldersgräns på 16 år för rätt till assistansersättning. Handikapputredningen hänvisade till vårdbidraget och till redan befintliga stödformer som t.ex. elevassistans i skolan samt till de övriga insatser/rättigheter som utredningen föreslog. Regeringen följde inte handikapputredningens förslag, men gav i skrivningar uttryck för uppfattningen att insatsen personlig assistans bör vara förbehållen barn med ett eller flera svåra funktionshinder och mycket omfattande behov under hela eller stor del av dygnet och för vilka det ansvar som föräldrar har enligt föräldrabalken i kombination med t.ex. avlösarservice, barnomsorg och skola inte räcker till. Som framgått är tendensen att försäkringskassornas avslag med hänvisning till propositionen ofta ändras av förvaltningsdomstolarna vid överklagningar. Riksrevisionsverket har i sin tidigare nämnda rättsfallsanalys av kammarrättsdomar kommit till slutsatsen att barns behov av assistansersättning kommer att bedömas på samma grunder som vuxnas, vilket kan leda till en ökning av antalet barnärenden.

Jag har i likhet med Handikapputredningen valt att lägga åldersgränsen vid 16 år framför allt med hänsyn till reglerna för bl.a. vårdbidrag och förtidspension i socialförsäkringen. Jag är medveten om att även andra åldersgränser kan diskuteras med hänvisning till skollagen och annan lagstiftning. En förändrad åldersgräns påverkar också besparingens omfattning.

Övriga kommentarer

För många barnfamiljer har personlig assistans inneburit stora förbättringar av livssituationen. Försvinner möjligheten till personlig assistans innebär det en stor begränsning av familjernas valfrihet. Det finns risk för att föräldrar och barn åter blir hårt uppbundna till varandra.

Alternativet innebär också att föräldrarnas möjligheter till avlastning och annat yrkesarbete försämras. Utredningen har fått flera rapporter från och om kvinnor som i och med assistansreformen har kunnat återgå i yrkesarbete efter att i många år ha vårdat sina svårt funktionshindrade barn i hemmet.

Samtidigt är det vanligt att föräldrar, i första hand mödrarna, är anställda som personliga assistenter åt sina barn. Utredningens urvalsundersökning, "dag 21", visar att föräldrar utför cirka 50 procent av det totala antalet assistanstimmar för barn under 16 år. Alternativet innebär således att en inkomstkälla för många föräldrar skulle bortfalla. I stället finns möjlighet att som tidigare ansöka om kommunal anhöriganställning samt om andra LSS-insatser som ledsagare, avlösarservice m.fl.

(5) Rätten till personlig assistans i grund- och gymnasieskola (inklusive särskola), daglig verksamhet och barnomsorg upphör

Nuvarande situation

Enligt enkätundersökningen "dag 21" uppgick antalet beviljade assistanstimmar i dagliga verksamheter, för dem som beviljats sådan assistans, till 35 procent av samtliga beviljade assistanstimmar. Enligt Riksrevisionsverkets fallstudier hade hälften av de personer, som deltog i någon daglig verksamhet, beviljats assistansersättning för den tiden. Försäkringskassornas handläggare hade ofta bedömt att den enskildes behov av omvårdnad var större än vad huvudmannen/personalen i verksamheten kunde tillgodose.

Vilken besparing kan göras?

Ett besparingsalternativ är att ingen personlig assistans beviljas för tid i grund- och gymnasieskolan (inklusive särskola), barnomsorg, daglig verksamhet enligt vare sig LASS eller LSS.

Den totala besparingen vid detta alternativ har här beräknats till 162 mkr. När hänsyn tas till nya kommunala kostnader innebär alternativet en nettobesparing med 133 mkr. För detaljer hänvisas till bilaga 2. Grunden för beräkningen är, efter justering för tidigare alternativ, cirka 3 700 personer mellan 16–64 år med ett assistansbehov som är högre än 40 timmar per vecka och timersättningen är 145 kronor. Alternativet leder dels till att ett antal personer helt förlorar rätten till personlig assistans eftersom de hamnar under 40-timmarsgränsen när assistanstimmar i verksamheter räknas bort, dels till att ett antal personer får en reduktion av antalet assistanstimmar motsvarande beviljad tid i verksamheter. Inga kommunala alternativkostnader beräknas i detta alternativ för tiden i verksamheter, eftersom alternativet inte innebär några nya åligganden för kommunerna.

Alternativet innebär också en samhällelig besparing eftersom möjligheterna till "dubbelbemanning" upphör.

Varför inte personlig assistans i verksamheter?

Alternativet kan motiveras med formuleringar i propositionen med innebörden att personlig assistans inte skall ersätta elevassistans i skolan eller ordinarie personal på dagcenter.

Övriga kommentarer

Brukare som inte längre får ha med sig personlig assistent till exempelvis skola eller daglig verksamhet förlorar kontinuitet i assistansen och inflytandet över den egna situationen i verksamheten minskar. Stödet knyts till verksamheten i stället för till individen. Praktiska problem uppstår också om den enskilde av något skäl behöver lämna verksamheten oplanerat. Enligt uppgifter från handikapporganisationer m.fl. har assistansreformen inneburit att fler personer med svåra funktionshinder har kunnat delta i särskilda verksamheter.

Att svårt funktionshindrade kan delta i dagliga verksamheter utanför hemmet innebär också en avlastning för anhöriga. I fall där just den personliga assistansen är en förutsättning för den enskildes deltagande blir konsekvensen att möjligheterna till avlastning minskar.

Alternativet innebär ett förtydligande av ansvarsgränserna och behovsbedömningen underlättas genom klarare riktlinjer.

För vissa personer kan bortfall av assistanstimmar i verksamhet öppna möjlighet till högre handikappersättning vid omprövning enligt gällande regler.

(6) Anhörigas ansvar för det gemensamma hushållet betonas starkare i lagstiftningen

Nuvarande situation

Enligt gällande regler skall assistansbehovet i princip endast prövas utifrån den enskildes funktionshinder och utan att hänsyn tas till om den enskilde lever ensam eller i hushållsgemenskap med make/maka, förälder, vuxna barn m.fl. Enligt Riksrevisionsverket förekommer i praktiken olika bedömningar vid försäkringskassorna. Vissa handläggare anser inte att bedömningen skall påverkas av om den funktionshindrade bor själv eller tillsammans med familjemedlemmar. Andra handläggare anser dock att detta bör beaktas. På några kassor har interna tumregler/schabloner formulerats för hur gemensamt hushåll kan påverka behovsbedömningen.

Varför betona anhörigas ansvar?

Enligt min mening är det rimligt att ta hänsyn till att ansvaret för hemmets skötsel är gemensamt för de personer som ingår i ett hushåll när behovet av assistans prövas. Det innebär att timantalet för funktionshindrade som lever i hushållsgemenskap skulle kunna minskas med hänvisning till detta. Detta gäller då också anhöriga hushållsmedlemmar som anställs som personliga assistenter.

Riksrevisionsverket har i sin rättsfallsanalys redovisat två domar i vilka kammarrätten prövat möjligheterna att sätta ned antalet assistanstimmar med hänvisning till hushållsgemenskap. De anhöriga var i dessa fall dessutom personliga assistenter. Resultatet av kammarrättens prövning kan dock tolkas som att LSS och LASS inte möjliggör en sådan begränsning. Jag har därför i det avslutande avsnittet om lagstiftningskonsekvenser redovisat en möjlighet till lagändring i LSS för att man skall kunna ta hänsyn till anhörigas ansvar för det gemensamma hushållet vid behovsbedömning. Ett annat tillvägagångssätt för att nå samma syfte kan vara att i LSS markera att anhörigas ansvar skall beaktas vid behovsbedömning med hänvisning till § 7 i LSS som säger "...om deras behov inte tillgodoses på annat sätt".

(7) Innehållet i begreppet "personlig assistans" definieras i lagstiftningen

Nuvarande situation

Det finns ingen explicit angiven definition av begreppet "personlig assistans" i LSS eller LASS. I LSS-propositionen görs, som redovisats i avsnitt 1, vissa preciseringar i allmänna termer som ger mycket vida ramar för bedömning av rätten till personlig assistans och hur många assistanstimmar som behoven kan anses motsvara.

Enligt LSS-propositionen har även personer utan rörelsehinder, men med omfattande psykiska funktionshinder, rätt till personlig assistans. Riksrevisionsverket har dock i sin granskning funnit att närmare 90 procent av dem som beviljats assistansersättning hade någon form av rörelsehinder. Det är också, som framgått i avsnitt 4, få personer med enbart psykiska funktionshinder som har sökt assistansersättning. I Riksförsäkringsverkets tidigare nämnda inventering av samtliga ansökningar i januari 1995 hade 4 procent av de sökande bedömts som personer med i huvudsak psykiska funktionshinder. Riksrevisionsverkets granskning och rapporter från olika försäkringskassor tyder på att kassorna hittills ofta avslagit sådana ansökningar med hänvisning till att den enskilde i fysisk mening kan klara vardagliga funktioner och att behovet av motiverande/aktiverande insatser inte ingår i personlig assistans eller inte har tillräcklig omfattning. Någon enhetlig rättspraxis för hur dessa behov skall bedömas finns ännu inte.

Varför definiera begreppet "personlig assistans" i lagen?

Som bl.a. Riksrevisionsverket konstaterat finns en motsättning mellan nuvarande utformning av LSS och kravet på kostnadskontroll. Lagstiftaren har formulerat få begränsningar för att lagen på ett flexibelt sätt skall täcka olika individuella behov och individuellt utformat stöd. Samtidigt innebär det att enskilda handläggare kan få svårt att avgränsa personkretsen och insatsens omfattning.

Jag bedömer därför att lagstiftningen bör kompletteras med en definition av "personlig assistans" som ger bättre vägledning för behovsprövning och beslut. Ett utkast till definition finns i avsnitt 11 där jag redovisar vissa lagtekniska överväganden.

Min bedömning är att det i lagen bör markeras att insatsen personlig assistans skall tillgodose behov av personlig praktisk hjälp. Jag tror att det annars kan bli svårt att i framtiden begränsa kostnadsutvecklingen i enlighet med förutsättningarna i direktiven. Riksrevisionsverket och Socialstyrelsen har, som redovisats i avsnitt 4, noterat att antalet personer med enbart psykiska funktionshinder som ansöker om assistansersättning kan komma att öka till följd av psykiatrireformen. En inskränkning av rätten till personliga assistans till personer med rörelsehinder skulle dock, som framgått ovan, endast marginellt beröra dem som idag har beslut om assistansersättning.

Jag vill dock i detta sammanhang framhålla att behoven av stöd och service för många personer med psykiska funktionshinder är stort, även om de inte har fysiska funktionshinder.

(8) Tillämpningen av det s.k. "nålsögat" bekräftas

Nuvarande situation

När det gäller att bedöma om den enskilde tillhör personkretsen för assistansersättning, dvs. har ett assistansbehov som i genomsnitt överstiger 20 timmar per vecka finns, som redovisats i avsnitt 4, två möjliga tolkningar av lag och förarbeten.

De flesta försäkringskassor bedömer rätten till assistansersättning med stöd av synsättet att det är de nära behoven (hjälp för att klara sin hygien, för att klä sig eller klä av sig, för att inta måltider eller för att kommunicera med andra) som skall uppgå till i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka. Om försäkringskassan finner att en enskild uppfyller det kravet, i dagligt tal kallat "nålsögat", prövas i ett andra steg behov av ytterligare assistans i andra situationer.

En annan möjlig tolkning av kravet för rätt till assistansersättning är att den enskildes samlade behov av personlig assistans, såväl för de nära behoven som i andra situationer där kvalificerad hjälp behövs, skall uppgå till i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka. Denna tolkning öppnar givetvis möjligheter för väsentligt fler personer att få assistansersättning.

Riksrevisionsverkets rättsfallsanalys visar att kammarrätterna i sina utslag tillämpat bägge dessa tolkningsmöjligheter och att någon enhetlig rättspraxis således ännu inte föreligger.

Varför bekräfta tillämpningen av det s.k. "nålsögat"?

Om en praxis skulle utvecklas som innebär att rätten till assistansersättning prövas mot den enskildes samlade behov kan betydligt fler personer få rätt till insatsen och risken öka för en okontrollerad kostnadsutveckling. Jag har därför bedömt att det finns goda skäl, bl.a. mot bakgrund av de skärpta kostnadskraven, att bekräfta den tolkning som de flesta försäkringskassor redan tillämpar. Ett utkast till lagändring som innebär att de nära behoven (hjälp för att klara sin hygien, för att klä sig eller klä av sig, för att inta måltider eller för att kommunicera med andra) skall prövas i ett första steg, "nålsögat", redovisas i avsnitt 11.

Detta skulle kunna ses antingen som ett alternativ till den högre behovsgräns om 40 timmar per vecka för rätt till personlig assistans som jag tidigare redovisat som besparingsalternativ (3), eller som ett komplement som införs samtidigt som en högre behovsgräns.

Enligt min bedömning finns det med hänvisning till besparingskraven i direktiven mycket som talar för att ett nålsöga bör tillämpas i

kombination med att behovsgränsen höjs. Den besparing som kan uppnås genom en höjd behovsgräns om 40 timmar har i praktiken beräknats med utgångspunkt från ett "nålsöga" på 20 timmar per vecka, eftersom det är den tillämpning som de flesta försäkringskassor använder.

En annan fråga gäller vid vilket antal timmar per vecka som ett sådant behovskrav för de nära behoven bör läggas. Orsaken till att ett antal försäkringskassor med hänsyn till gällande förhållanden har bedömt att "nålsögat" bör vara 20 timmar per vecka är att den gränsen också gäller för statligt kostnadsövertagande enligt LASS.

Min slutsats är att ett "nålsöga", som nu, bör ligga vid 20 timmar per vecka. Det innebär att en behovsbedömning av personlig assistans innehåller två delar, dels en prövning av "nålsögat" och dessutom en prövning av det samlade behovet som skall överstiga 40 timmar per vecka. Ett antal personer, som fått beslut av försäkringskassor, som inte tillämpar "nålsögat", riskerar att förlora rätten till assistansersättning vid en omprövning.

Ett alternativ är att man vid en 40-timmarsgräns för generell rätt till personlig assistans också tillämpar ett "nålsöga" på 40 timmar per vecka. Detta innebär dock en kraftig inskränkning av personkretsen. Många personer som idag har beslut om mellan 40 och upp emot 60–70 assistanstimmar per vecka skulle vid en samlad bedömning riskera att förlora sin rätt till assistans eftersom deras assistansbehov i de nära behoven inte når upp över 40 timmar per vecka.

(9) De särskilda kraven för bedömningen av barns behov uttrycks i lagen

Nuvarande situation

För närvarande erhåller cirka 1 250 barn assistansersättning. Som framgått är det fler än vad som kunde förväntas. I förarbetena till LSS antyds att högre behovskrav skall gälla för barn jämfört med vuxna. I avsnitt 4 redovisas en rättsfallsanalys som Riksrevisionsverket har gjort. Den visar bl.a. att kammarrätterna med ledning av nuvarande lagstiftning inte gör någon skillnad på barns och vuxnas behov vid prövning.

Varför uttrycka särskilda behovskrav för barn i lagtext?

Jag har tidigare redovisat ett besparingsalternativ under punkt (4) som innebär att barn under 16 år undantas från rätten till personlig assistans. Om det besparingsalternativet inte genomförs, bedömer jag att det behövs en lagändring som förtydligar vilka krav som skall gälla för barns rätt till personlig assistans. Den lagändringen bör utgå från ovan refererade skrivningar i propositionen med innebörden att högre behovskrav skall gälla för barn jämfört med vuxna. Ett motiv för den ändringen är den ovan angivna slutsatsen i Riksrevisionsverkets rättsfallsanalys.

Vilken blir den samlade besparingseffekten?

I den samlade besparingen har följande beaktats:

- (1) Ersättningen per timme schabloniseras och sänks till 145 kronor i 1995 års priser.
- (2) Aktivitetsersättningen för anhöriga hushållsmedlemmar som är personliga assistenter reduceras till hälften av aktivitetsersättningen för icke-anhöriga assistenter.
- (3) Den enskildes rätt till personlig assistans inträder först fr.o.m. ett hjälpbehov som uppgår till mer än 40 timmar per vecka.
- (4) Barn under 16 år undantas från rätten till personlig assistans.
- (5) Rätten till personlig assistans i grund- och gymnasieskola (inklusive särskola), daglig verksamhet och barnomsorg upphör.

Summa bruttobesparingar blir $416 + 4 + 417 + 185 + 448 + 119 + 43 = 1\,632$ mkr. Av denna summa är 1 447 mkr besparing på assistansanslaget och 185 mkr besparingar för kommuner.

Summa nettobesparingar blir $416 + 4 + 417 + 185 - 282 - 123 + 448 - 296 + 119 + 43 - 29 = 902$ mkr. Jag har, som framgått, uppskattat kommunernas alternativkostnader till i genomsnitt 60 procent av besparingen på det statliga anslaget för assistansersättning. I tabellen nedan redovisas besparingseffekten även vid antaganden om en alternativkostnad på 45 respektive 75 procent.

Tabell

Besparingar (+) respektive alternativkostnader (-) angett i mkr vid olika tänkbara procenttal avseende alternativkostnader.

	45%	60%	75%
(1) Justering timmersättning (145)	+416	+416	+416
(2) Lägre omk.ers. För anhöriga	+4	+4	+4
(3) Ingen ass. <=40 t/v LASS	+417	+417	+417
(3) Ingen ass. <=40 t/v LASS	+185	+185	+185
(3) Alt.kostn. <=40 t/v LASS	-212	-282	-353
(3) Alt.kostn. <=40 t/v LASS	-123	-123	-123
(4) Ingen assistans till barn	+448	+448	+448
(4) Alternativkostnad barn	-222	-296	-369
(5) Ingen assistans i verksamheter	+119	+119	+119
(5) Ingen assistans i verksamheter ¹⁾	+43	+43	+43
(5) Alternativkostnad – verksamheter ¹⁾	-22	-29	-36
Summa bruttobesparing	+1 632	+ 632	+1 632
Summa nettobesparing	+1 053	+902	+751

¹⁾ Avser ärenden där rätt till assistans upphör som en följd av att assistansbehovet inte överstiger 20 timmar per vecka när rätt till assistans i verksamheter upphör.

Till detta kommer vid en kommunalisering en besparing på 35 – 40 mkr på Riksförsäkringsverkets och försäkringskassornas administration.

För att belysa ytterligare variationer på besparingsalternativen ovan redovisas här också möjligheten att låta schablonersättningen vara något högre – 150 kr/timme – samt att i gengäld, för att ändå uppnå besparingsbetinget, höja minimigränsen för rätt till personlig assistans till 50 timmar/vecka.

Tabell

Besparingar (+) respektive alternativkostnader (-) angett i mkr vid olika tänkbara procenttal avseende alternativkostnader.

	45%	60%	75%
1) Justering timersättning (150)	+305	+305	+305
(2) Lägre omk.ers. för anhöriga	+4	+4	+4
(3) Ingen ass. <=50 t/v LASS	+753	+753	+753
(3) Ingen ass. <=50 t/v LSS	+185	+185	+185
(3) Alt.kostn. <=50 t/v LASS	-370	-493	-616
(3) Alt.kostn. <=50 t/v LSS	-123	-123	-123
(4) Ingen assistans till barn	+392	+392	+392
(4) Alternativkostnad barn	-188	-250	-313
(5) Ingen assistans i verksamheter	+116	+116	+116
(5) Ingen assistans i verksamheter ¹⁾	+38	+38	+38
(5) Alternativkostnad-verksamheter ¹⁾	-19	-25	-31
Summa bruttobesparing	+1 793	+1 793	+1 793
Summa nettobesparing	+1 093	+902	+710

¹⁾ Avser ärenden där rätt till assistans upphör som en följd av att assistansbehovet inte överstiger 20 timmar per vecka när rätt till assistans i verksamheter upphör.

8 Andra alternativ som har prövats

I detta avsnitt redovisas ett antal besparingsalternativ, som diskuterats under utredningens gång, men som jag av olika skäl ändå inte bedömt som framkomliga. Jag vill dock redovisa dem översiktligt, eftersom alternativen också framförts från olika håll utanför utredningen.

Kommunen finansierar de 20 första timmarna

Nuvarande situation

Kommunen beslutar och finansierar insatsen personlig assistans för personer som har ett assistansbehov upp t.o.m. 20 timmar per vecka.

Om behovet av personlig assistans bedöms vara större än 20 timmar per vecka kan den enskilde ansöka om statligt finansierad assistansersättning enligt LASS hos försäkringskassan. Beviljas ansökan övertar staten hela kostnadsansvaret för insatsen dvs. från första assistanstimmen. Denna ansvarsfördelning innebär ekonomiska motiv för kommunerna att förmå så många som möjligt att söka om assistansersättning enligt LASS.

Övriga kommentarer

Ett förslag som framförts är att försäkringskassan skall debitera kommunen för de första 20 timmarna för samtliga personer med assistansersättning. Statens kostnader på assistansanslaget skulle då minska med cirka 1 000 Mkr.

Fördelen med alternativet är framför allt att det innebär minskade ekonomiska motiv för kommunerna att dels försöka påverka bedömning-

en av assistansbehovet för den enskilde så att detta överstiger 20 timmar per vecka dels omdefiniera andra insatser till personlig assistans.

Nya åligganden för kommunerna skall dock räknas in i besparingskravet i enlighet med finansieringsprincipen. Den avgörande nackdelen är därför, enligt min bedömning, att kostnaderna endast flyttas från staten till kommunerna och att det därför inte sker någon nettobesparing.

I avsnitt 7 redovisas ett besparingsalternativ med en nedre gräns för rätten till personlig assistans om 40 timmar per vecka. För att undvika samma slags negativa ekonomiska incitament föreslås där att kommunerna, vid ett fortsatt delat huvudmannaskap, blir skyldiga att betala en del av kostnaden för de första 40 timmarna.

Om denna förändring inte genomförs och om huvudmannaskapet även i fortsättningen delas mellan stat och kommun bör kommunerna göras betalningsskyldiga för kostnaderna för de första 20 timmarna för att motverka framtida oönskade kostnadsförskjutningar.

Ett tak fastställs för hur många assistanstimmar som kan ersättas

Nuvarande situation

Det finns inget övre tak för hur många assistanstimmar som kan beviljas den enskilde.

Övriga kommentarer

Ett övre tak kan införas för hur många assistanstimmar en enskild person kan beviljas per vecka. För att spara 900 mkr dvs. hela besparingskravet enligt direktiven med detta alternativ måste taket sättas vid cirka 65 timmar per vecka om man bortser från kommunala alternativkostnader och mellan 20 och 30 timmar per vecka om man beräknar kommunens alternativkostnader till 60 procent av besparingen på assistansanslaget. En besparing på 450 mkr, halva besparingsbetinget, förutsätter enligt motsvarande förutsättningar ett övre tak för beviljade timmar om cirka 90 respektive 55 timmar per vecka.

Det finns uppenbar risk för att ett antal personer med många assistanstimmar som konsekvens av besparingsalternativet skulle tvingas flytta från eget boende till institution för att den beräknade nettobesparingen skall kunna uppfyllas. I någon utsträckning kan också personlig assistans ersättas med tekniska hjälpmedel ex vis vid lyft och förflyttning.

Den avgörande nackdelen med detta besparingsalternativ är, enligt min bedömning, att det strider mot den grundläggande intentionen i assistansreformen; att assistans i första hand skall vara en insats för personer med de allra största behoven. En övergripande socialpolitisk ambition är också att institutionsboende skall undvikas och ersättas med eget anpassat boende. Jag har inte funnit det förenligt med mitt uppdrag att ifrågasätta dessa grundläggande politiska mål.

Ingen assistansersättning till anhöriga/hushållsmedlemmar

Nuvarande situation

Enligt undersökningen "dag 21", utförs drygt 30 procent av samtliga beviljade assistanstimmar av anhöriga assistenter. Drygt 80 procent av "anhörigtimmarna" utförs av någon som delar hushåll med den enskilde (förälder, syskon, make/maka, sambo etc.). För barn och ungdom under 16 år täcker anhöriga närmare 55 procent av timmarna. Detta motsvarar ca 330 mkr på statens anslag till assistansersättningen.

Kort efter att reformen trätt i kraft kom rapporter från försäkringskassorna om att LASS kom i konflikt med skatte- och arbetstidslagstiftning när funktionshindrade anställde nära anhöriga i egen regi. Detta ledde till att riksdagen beslutade att assistansersättning inte skall utgå om den funktionshindrade själv är arbetsgivare för personlig assistent, med vilken han lever i hushållsgemenskap. Denne måste istället anställas av kommunen eller annan assistansanordnare. Arbetstiden för privatanställda assistenter skall begränsas i enlighet med gällande lagstiftning.

Flera arbetsrättsliga problem kvarstår dock. Det förekommer att anhöriga är anställda 40 timmar per vecka som personlig assistent och

dessutom har ett annat heltidsarbete. Det förekommer också att föräldrar/makar är anställda hos två olika arbetsgivare för sitt barn/sin makes behov och på så sätt kan arbeta 80 timmar per vecka som personlig assistent i sitt eget hem. Det finns även exempel på barn, som går i skola och samtidigt är anställda som personlig assistent åt en förälder.

Övriga kommentarer

Ett av de besparingsalternativ, som redovisats i avsnitt 7, är att barn och ungdom under 16 år undantas från rätten till personlig assistans. Därmed skulle också möjligheten för föräldrar att vara personliga assistenter åt egna barn försvinna. I samma avsnitt behandlas frågan om att starkare betona anhörigas ansvar för det gemensamma hushållet i lagstiftningen. I bilaga (bil. 4) föreslås också några justeringar i regelverket, som bl.a. syftar till att komma till rätta med ovan redovisade ofullkomligheter.

Frågan om anhörigas möjligheter att vara personliga assistenter behandlades dessutom av riksdagen bara ett år efter reformens ikraftträdande. Vissa inskränkningar gjordes då. Jag anser att dessa åtgärder sammantagna är tillräckliga och att det inte finns skäl att ta upp ytterligare inskränkningar.

Ingen assistansersättning beviljas under natt/dygnsvila

Nuvarande situation

Utredningens egen urvalsundersökning "dag 21" visar att cirka 8 procent av samtliga beviljade assistanstimmar avser natt/dygnsvila. Enligt uppgifter från försäkringskassorna har det i praktiken inneburit vissa problem att bedöma assistansbehov under dygnsvila.

Övriga kommentarer

Ett besparingsalternativ är att assistansersättning inte beviljas för natt-/dygnsvila.

Handikapputredningen föreslog också detta. Kommunen skulle liksom tidigare finansiera och svara för detta behov med hjälp av boendeservice, nattpatruller, vak, larmtjänst etc. I LSS-propositionen angavs dock att "... hjälp av mycket privat karaktär, och som bör ges av person som den enskilde själv valt och har förtroende för, skall kunna lämnas även under dygnsvila...".

Det finns redan i nuvarande regler inbyggt en begränsning genom att dygnsvilan kan täckas med jour- eller beredskapstid. Det kan därför ifrågasättas om detta besparingsalternativ skulle innebära minskade nettokostnader i praktiken. Jag tror också att en begränsning kräver definitioner och avgränsningar som skulle bli mycket svåra att tillämpa i praktisk handläggning och därmed utgöra en mycket osäker besparing.

Besparingar om vissa delar av den personliga assistansen undantas

Nuvarande situation

Riksrevisionsverket har i sina fallstudier försökt fördela beslutade assistanstimmar i förhållande till vilka ändamål/behov som de är avsedda. Det visade sig att cirka 60 procent av de timmar som kunde specificeras avsåg "nära personliga behov", 15 procent avsåg hemtjänstsysslor, 5 procent jour- och beredskap under natten, 10 procent fritidssysselsättning inklusive ledsagning och 10 procent tid i daglig sysselsättning.

Personlig omvårdnad

Ett besparingsalternativ som kan övervägas är att de "nära behoven", den personliga omvårdnaden, inte skulle ingå i personlig assistans utan att den insatsen skulle begränsas till stöd för utåtriktade aktiviteter som fritid, kultur, arbete/daglig sysselsättning och för att kommunicera med andra. Kommunerna skulle i detta alternativ få huvudansvaret för all personlig omvårdnad.

Jag har dock bedömt att detta alternativ inte är förenligt med mitt uppdrag. Att undanta den personliga omvårdnaden från personlig

assistans står i klar konflikt med assistansreformens grundläggande mål att ge ett samlat stöd för alla de olika funktioner och aktiviteter som ingår i det dagliga livet. Det är för övrigt just inflytandet över de nära behoven och den personliga omvårdnaden som kan sägas vara kärnpunkten i reformen. Undantas de behoven finns inte heller någon egentlig personlig assistans kvar. För stöd i utåtriktade aktiviteter finns nämligen redan en annan insats enligt LSS, ledsagarservice.

Övriga hemtjänstinsatser

Enligt LSS-propositionen skall en personlig assistent "...också kunna utföra arbetsuppgifter som idag utförs av den sociala hemtjänsten enligt socialtjänstlagen. Meningen är dock inte att assistenten för dessa personer till alla delar skall ersätta denna hemtjänst. Städning, inköp och liknande uppgifter som inte görs tillsammans med den enskilde som ett led i det personliga stödet till honom, skall inte tas med vid beräkningen av behovet av personlig assistans...".

I praktiken är det dock svårt för huvudmannen att överblicka om insatsen utförs tillsammans med den funktionshindrade eller inte.

Om rätt till personlig assistans inte medges för hemtjänstsituationer som städning, inköp och liknande innebär det att den kommunala hemtjänsten kommer att anlitas för dessa behov och att den enskilde kommer att få betala avgift till hemtjänsten för hjälpen och därmed också eventuellt bli berättigad till (högre) handikappersättning. Insatsens omfattning i tid blir sannolikt densamma oavsett om den utförs av personlig assistent enligt LSS eller av ett hemvårdsbiträde enligt SoL.

Den personliga assistenten kommer ändå att ha möjlighet att utföra en del av dessa sysslor. Personlig assistans till svårt funktionshindrade personer beviljas i allmänhet så att den täcker mer än den minimala tidsåtgången för den personliga omvårdnaden och övriga situationer med aktiv assistans. I personlig assistans ryms också behovet av att en person finns i närheten om behov av aktiv assistans skulle uppstå. Det kan därmed finnas en möjlighet för den funktionshindrade att låta assistenten utföra hemtjänstuppgifter i väntan på att behov av aktiv assistans skall uppstå. Eftersom den funktionshindrade sannolikt vill undvika att betala för hemtjänstinsatser, som kan utföras inom ramen för den personliga assistansen, kommer den kommunala hemtjänsten endast att

anlitas när det är absolut nödvändigt. Det är svårt att avgöra i vilken omfattning – för hur många personer och med hur många timmar per person – det finns utrymme för utförande av hemtjänstinsatser inom ramen för beviljad assistanstid.

Min samlade bedömning är att den kommunala hemtjänsten i allmänhet kommer att anlitas och att det blir svårt att uppnå en besparing med detta alternativ.

9 Kostnadskontroll och kostnadseffektivitet

Kostnadskontrollen är bristfällig och incitament för kostnadseffektivitet saknas

Regelsystemet för och konstruktionen av den statliga assistansersättningen ger mycket bristfälliga instrument och incitament för kontroll av kostnadsutvecklingen och för kontroll av att beviljade och utbetalade medel används på rätt sätt. Under arbetets gång har utredningen fått en mängd påpekanden om sådana brister, både från handikapporganisationer, försäkringskassor och enskilda funktionshindrade. Påpekandena gäller hanterandet av medel såväl i kommuner, som av enskilda och av privata assistansanordnare. Riksförsäkringsverket och Riksrevisionsverket har också i olika sammanhang pekat på administrativa problem och ofullkomligheter. En del av dessa brister har jag beaktat i bedömningarna i avsnitt 7.

Jag vill dock framhålla att det som framkommit inte rör sig om fusk, även om sådant säkert kan förekomma här precis som i andra system. Den nuvarande konstruktionen ger dock ett relativt stort utrymme för att utnyttja systemet, på ett sätt som lagstiftaren inte avsett. Det faktum att ansvaret för pengarna inte är förenat med ansvaret för utförandet innebär också att intresset av att kontrollera riktigheten i medelsanvändningen är litet.

Oklarheterna leder sannolikt till en allmän fördyring av reformen liksom till att reformens legitimitet kan ifrågasättas. Jag anser därför att det är angeläget att komma till rätta med brister i regelverket och med möjligheterna till ett överutnyttjande av reglerna.

I bilaga 4 redovisas möjliga åtgärder i detta syfte.

Assistansersättningens konstruktion innebär också att det saknas incitament för att bedriva verksamheten kostnadseffektivt. De faktiska

kostnaderna för assistansen ersätts (inom en kostnadsram per timme) av en part – försäkringskassan. En annan part – assistansanordnaren – beslutar om lön för assistenten, vilken utbildning som skall ges m.m. Kontrollen av att assistenten faktiskt utför det antal timmar som han eller hon får betalt för görs också av assistansanordnaren, och inte av den part som ansvarar för de ekonomiska medlen (försäkringskassan).

I avsnitt 4 behandlas frågan om hur personkretsens omfattning kan komma att förändras på längre sikt. Kommunernas nya samordningsansvar för de psykiskt funktionshindrade i enlighet med psykiatireformen kan komma att medföra väsentligt ökade kostnader för den statliga assistansersättningen. Huvudmannaskapet har här stor betydelse för den framtida kostnadsutvecklingen. Ett fortsatt statligt huvudmannaskap kan innebära risker för kraftiga och svårbemästrade kostnadsökningar.

Kommunerna kommer att ha fortsatt intresse av att skjuta över kostnader på staten och intresset kommer att bli starkare ju större besparingar som måste göras inom den kommunala sektorn. Om ansvaret för pengarna och för utförandet kommer att vara fortsatt delat kommer incitamenten för kontroll och effektivitet att vara fortsatt svaga. Jag finner mot denna bakgrund att en kommunalisering ger den säkraste garantin för att kostnaderna inte växer okontrollerat. Om man vill undvika framtida kostnadsförskjutningar från kommunal till statlig sektor finns det enligt min mening inte heller något bättre sätt än en kommunalisering.

Som jag påpekat i avsnitt 5 kan dessutom planerna på utgiftstak inom socialförsäkringen leda till att försäkringskassorna får ekonomiska incitament för en motsvarande kostnadsförskjutning från staten till kommunerna. Detta talar för ett kommunalt huvudmannaskap.

Jag bedömer därför att kommunen bör bli ensam huvudman för all personlig assistans och därmed överta försäkringskassornas ansvar för utredningar, beslut och finansiering av LASS. Det innebär att insatsen personlig assistans helt skulle regleras i LSS och att lagen om assistansersättning (LASS) skulle upphöra. Innehållet i insatsen skulle inte påverkas. Det skulle t.ex. fortfarande vara möjligt för den enskilde att välja mellan att få assistansen direkt av kommunen eller att få ekonomiskt stöd för att själv vara arbetsgivare eller att köpa insatsen av annan.

Kommunerna skulle således även överta de direkta kostnaderna för assistansersättning och kompenseras härför med statsbidrag enligt finansieringsprincipen.

Vid en kommunalisering kan i nuläget en besparing motsvarande 150 årsanställningar göras på försäkringskassorna. Det innebär minskade löner inklusive personalförsäkringar på 35 – 40 mkr.

Jag bedömer också att kommunernas administrativa hantering inte ökar vid en kommunalisering. Kommunerna medverkar redan idag vid försäkringskassans handläggning av assistansärenden vid t.ex. gemensamma hembesök och samråd vid behovsbedömning liksom i den ekonomiska rutinen med kontroll och utbetalning av assistansersättning.

Förutsättningar för kommunalisering

Nedan redovisas några förutsättningar för att assistansverksamheten skall kunna kommunaliseras med bibehållen inriktning och utformning.

Den enskildes ställning

Enligt direktiven skall lagstiftningens karaktär av rättighetslagstiftning bibehållas. Vid en kommunalisering förändras inte heller den enskildes rättssäkerhet, eftersom denna regleras på samma sätt i LSS som i LASS. Men i praktiken finns det idag brister i hur kommunerna tillämpar rättighetslagarna, vilket vid en kommunalisering kan försvaga den enskildes rättsliga ställning.

LSS, liksom den tidigare omsorgslagen, saknar sanktionsmöjligheter gentemot kommuner som av en eller annan anledning inte följer lagen. Socialstyrelsen har i den uppföljningsrapport som i oktober 1995 överlämnats till regeringen, konstaterat att vissa kommuner vägrar att verkställa domar enligt LSS t.ex. beträffande den enskildes rätt till särskild boendeform. Kommunen hänvisar ofta till resursknapphet. Regeringsrätten har dock i ärenden enligt omsorgslagen 1988, RÅ 1988 ref 40, slagit fast att resursknapphet inte är laglig grund för att avslå en berättigad ansökan.

Lokaldemokratiutredningen har i sitt delbetänkande *Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots* (SOU 1993:09) behandlat frågan. I departementspromemorian *Kommunalt domstolstrots och lagtrots – ett förslag om personligt vitesansvar i mål om laglighetsprövning* (Ds 1995:27) föreslås att frågan om att införa ett sanktionssystem för domstols- och lagtrots vid förvaltningsbesvär skall beredas i samband med att vissa ansvarsfrågor mellan staten och kommunerna klarläggs.

Jag bedömer att det är mycket angeläget att denna fråga kan få en snar lösning med hänsyn till den enskildes ställning vid en eventuell kommunalisering av all personlig assistans.

Generell ekonomisk kompensation till kommunerna

Jag anser att en kommunalisering av verksamheten i enlighet med vad som skisserats i det föregående skall regleras ekonomiskt mellan staten och kommunerna på så sätt att medlen på det nuvarande anslaget för assistansersättning förs över till det generella statsbidraget till kommuner. Detta utgör den samlade regleringen för hela förändringen av huvudmannskapet.

Regeringen har föreslagit att det fr.o.m. år 1996 införs ett nytt system för statsbidrag och utjämning för kommuner och landsting (prop. 1995/96:64). Förslaget innebär att det nuvarande utjämningsbidraget till landsting upphör. Det föreslås ersättas med dels ett generellt, invånarbaserat statsbidrag till kommuner respektive landsting och dels ett utjämningsbidrag till kommuner respektive landsting. Utjämningsbidraget syftar till att ekonomiskt kompensera de kommuner och landsting som i fråga om skattekraft och strukturella förhållanden har sämre villkor än genomsnittet för landet. Med strukturella förhållanden avses främst sådana opåverkbara faktorer som påverkar kostnaderna för att anordna olika verksamheter t.ex. befolkningsstruktur och social struktur. För de kommuner och landsting som i fråga om skattekraft och strukturella förhållanden har bättre villkor än genomsnittet i landet föreslås en särskild utjämningsavgift. Utjämningsbidraget och utjämningsavgiften uppgår totalt sett till lika stora belopp.

Utgångspunkten för utjämningsbidraget och utjämningsavgiften är utformade enligt samma grunder, och utgår i huvudsak från obligatoriska och vissa frivilliga verksamheter i kommuner respektive landsting, och från ett antal

kostnadspåverkande faktorer i respektive verksamhet eller motsvarande. För varje kommun och landsting beräknas utifrån dessa faktorer en teoretisk standardkostnad som jämförs med den genomsnittliga standardkostnaden för landet som helhet. Om kommunens eller landstingets standardkostnad överstiger den för riket så erhålls ett utjämningsbidrag motsvarande mellanskillnaden. Om standardkostnaden understiger den för riket så erläggs en utjämningsavgift motsvarande mellanskillnaden. Systemets utformning har varit föremål för utredning och debatt i flera år. För att följa och utvärdera systemet har regeringen tillsatt en parlamentarisk utredning (Dir 1995:118), som skall lämna förslag till förändringar i systemet fr.o.m. år 2000. Den parlamentariska utredningen har också möjlighet att lägga förslag till förändringar fr.o.m. 1998. Dessa förslag skall presenteras senast den 15 oktober 1996.

Det generella, invånarbaserade, statsbidraget till kommuner beräknas för år 1996 uppgå till 45 000 mkr. Detta bidrag skulle, vid en kommunalisering av assistansersättningen, ökas med ett belopp motsvarande statens beräknade kostnad för assistansersättning. En sådan reglering skulle ge alla kommuner samma belopp i kronor per invånare.

För att fördelningen av bidragsmedlen mellan kommuner skall få en profil som motsvarar kommunernas relativa behov och struktur i fråga om den övertagna verksamheten bör om så krävs också göras en förändring i det föreslagna utjämningsbidraget samt i utjämningsavgiften, som syftar till att fördela om pengar från dem med små relativa behov i den övertagna verksamheten till dem med stora relativa behov. Det innebär att de som av strukturella skäl har högre kostnader för assistansersättning får ett utjämningsbidrag.

Jag vill i detta sammanhang även hänvisa till den av regeringen nyligen inrättade arbetsgruppen inom Socialdepartementet, som bl.a. skall kartlägga behovet av att utjämna kostnadsskillnader mellan kommuner med anledning av LSS. Gruppen skall också analysera faktorer och kriterier som kan läggas till grund för en strukturutjämning i linje med vad som angivits ovan.

Bakgrunden till gruppens arbete är att det vid utformning av det föreliggande förslaget till statsbidrags- och utjämningsystem inte fanns tillräckligt underlag för att föreslå en strukturutjämning för omsorgs-

verksamhet, bl.a. eftersom överföringen av huvudmannskapet från landsting till kommuner inte var slutförd.

Om en kommunalisering sker av assistansersättningen bör den nämnda gruppens arbete kunna ligga till grund för att utforma förslag till konsekvensändringar i utjämningsbidraget och utjämningsavgiften så att en bidragsfördelning uppnås som tar hänsyn till behovsskillnader i den här aktuella verksamheten. Frågan bör även behandlas i den parlamentariska utredningen.

Särskild ekonomisk kompensation till kommunerna

Ett viktigt syfte med det statliga huvudmannskapet var enligt propositionen "...att avlasta enskilda kommuner höga kostnader och att tilldelning av mer omfattande stöd i form av personlig assistans inte skall vara beroende av kommunalekonomiska prioriteringar".

I Riksförsäkringsverkets statistik för oktober 1995 fanns 154 personer med fler än 170 beviljade timmar per vecka. Årskostnaden för assistansersättning till en person som beviljats 170 timmar per vecka är drygt 1,4 mkr. I något enstaka fall har en person beviljats 340 timmar per vecka, vilket innebär en årskostnad om drygt 2,8 mkr. I dessa fall kan små kommuner få mycket svårt att tillgodose den enskildes behov av assistans, vilket i sin tur kan drabba den som berörs. Problemet kan lösas med fördelningsnycklar i det generella bidraget som tar hänsyn till extremt höga kostnader i ett enskilt ärende. Om en sådan konstruktion inte är möjlig bör staten, enligt min mening, ersätta kommuner för assistans som överstiger ett visst antal timmar per person och vecka, exempelvis 168 timmar. Assistans mer än 168 timmar per vecka innebär alla timmar på dygnet och dessutom någon/några timmars dubblerad assistans. Med ledning av Riksförsäkringsverkets statistik för oktober 1995 skulle statens kostnad för en sådan kompensation uppgå till cirka 50 mkr per år.

Enligt min bedömning skulle det inte behövas någon rutinmässig statlig överprövning av kommunernas behovsbedömning etc. eftersom personer som beviljats så många timmar kan förutsättas ha synnerligen omfattande funktionshinder och ett uppenbart och väldokumenterat behov. Om kommunerna får betalningsansvar för kostnaderna upp till 168 timmar

per vecka finns inte heller någon egentlig risk för kostnadsförskjutning från kommunerna till staten.

Konsekvenser för den enskilde

En kommunalisering innebär att den personliga assistansens knytning till socialförsäkringsområdet försvinner. I Handikapputredningen betonas att assistansersättningen är en ny socialförsäkringsförmån som kan beviljas för merkostnader för personlig assistans. I propositionen motiveras valet av försäkringskassan som ansvarig för assistansersättningen med kassornas kompetens och erfarenhet om frågor av individuella hjälp och stödbehov via vårdbidrag, handikappersättning, bilstöd och förtidspensionering. I den meningen är en kommunalisering ett avsteg från intentionerna.

Det finns också viss risk för "kommunarrest" eftersom kommunen inte kan/får betala för assistansen om man flyttar till annan kommun. Lagstiftaren har dock försökt motverka detta genom bestämmelsen om förhandsbesked i LSS 16 §, 2 st. Den innebär att den enskilde har rätt få ett förhandsbesked från en kommun, till vilken han planerar att flytta, om vilket beslut om insats och omfattning enligt LSS som kommunen sannolikt skulle fatta vid en eventuell ansökan.

Det kan också finnas risk för att kommuner för att slippa kostnader försöker påverka den enskilde att söka stöd och service i annan kommun som har speciella resurser.

per vacker förmiddag till det stora konferensrummet i Kungälv.

Konferensrapport för den avslutade konferensen

En sammankommande konferens om den svenska arbetsmarknaden och dess sociala konsekvenser hölls i Kungälv den 15-16 oktober 1982. Konferensen var en fortsättning på den konferens som hölls i Göteborg den 15-16 oktober 1981. Konferensen var en fortsättning på den konferens som hölls i Göteborg den 15-16 oktober 1981. Konferensen var en fortsättning på den konferens som hölls i Göteborg den 15-16 oktober 1981.

Det finns också en rapport från konferensen för den 15-16 oktober 1982. Konferensen var en fortsättning på den konferens som hölls i Göteborg den 15-16 oktober 1981. Konferensen var en fortsättning på den konferens som hölls i Göteborg den 15-16 oktober 1981.

Utöver detta finns också en rapport från konferensen för den 15-16 oktober 1982. Konferensen var en fortsättning på den konferens som hölls i Göteborg den 15-16 oktober 1981. Konferensen var en fortsättning på den konferens som hölls i Göteborg den 15-16 oktober 1981.

Utöver detta finns också en rapport från konferensen för den 15-16 oktober 1982. Konferensen var en fortsättning på den konferens som hölls i Göteborg den 15-16 oktober 1981. Konferensen var en fortsättning på den konferens som hölls i Göteborg den 15-16 oktober 1981.

10 Samordning mellan assistansersättning och handikappersättning respektive vårdbidrag

Nuvarande situation

Assistansersättning och handikappersättning respektive vårdbidrag är socialförsäkringsförmåner som med en förenklad beskrivning – helt eller delvis – kan grundas på funktionshindrade personers behov av hjälpinsatser.

Enligt direktiven skall utredningen se över frågan om samordningen mellan handikappersättning och vårdbidrag respektive assistansersättning.

Under denna punkt beskrivs i första hand situationen beträffande handikappersättningen.

Möjligheten för den enskilde att välja mellan förmånerna leder till ökad administration hos försäkringskassorna eftersom den enskilde oftast har stort intresse av att få veta hur rätten till de tidigare beviljade förmånerna handikappersättning respektive vårdbidrag påverkas om assistansersättning söks i en viss omfattning och om rätten till förmånerna förändras om assistansersättningen söks i en alternativ omfattning.

Hur kan assistansersättning och handikappersättning samordnas?

Handikappersättning kan utges till en försäkrad, som fyllt sexton år och som innan han fyllt sextiofem år för avsevärd tid fått sin funktionsförmåga nedsatt i sådan omfattning att han a) i sin dagliga livsföring behöver mera tidskrävande hjälp av annan, b) för att kunna förvärvsarbeta behöver fortlöpande hjälp av annan eller c) eljest behöver vidkännas betydande merutgifter.

Vid bedömning av hjälpbehov beaktas, enligt Riksförsäkringsverkets föreskrifter, förutom hjälpinsatser även den grad av bundenhet som den försäkrades behov medför för vårdaren. I allmänna råd 1991:4 Handikappersättning enligt lagen om allmän försäkring har Riksförsäkringsverket rekommenderat att försäkringskassan vid bedömning av den försäkrades stödbehov tar hänsyn till kostnaderna för kommunal hemhjälp till den del de kan hänföras till honom och inte beaktar tidsåtgången för hjälpbehovet. Om hjälpen till den försäkrade lämnas på annat sätt än genom samhällets försorg, t.ex. hjälp av anhörig har Riksförsäkringsverket rekommenderat att försäkringskassan vid bedömningen av stödbehovet tar hänsyn till tidsåtgången för hjälpinsatsen och att eventuell ersättning till vårdaren inte beaktas som merutgift.

Enligt praxis kan två timmars hjälpbehov per dag, dvs. 14 timmar per vecka utgöra grund för handikappersättning enligt lägsta nivån 12 852 kronor per år, 36 procent av basbeloppet. En omräkning till ersättning per timme visar då att handikappersättningen per hjälpbehovstimme är ungefär 18 kronor (12 852/728). Detta mycket förenklade beräkningssätt kan användas när handikappersättningen endast är beviljad utifrån ett hjälpbehov. När merutgifter tas med i bedömningen finns ingen praxis som visar hur sammanvägningen skall ske och därmed inte hur mycket en hjälpbehovstimme kostar.

Siffror från Riksförsäkringsverket visar att 2 553 personer av samtliga som fick assistansersättning under 1994 också uppbar handikappersättning med totalt 46 mkr dvs. cirka 18 000 kronor per person och år i genomsnitt. Uppskattat för här gällande förutsättningar (3 900 personer etc.) kan årskostnaden uppskattas till drygt 40 mkr. En ny sökning i källan visar följande: Av ovanstående 2 553 personer fanns det noteringar i 2 454 om vad handikappersättningen hade grundats på, hjälpbehov eller merutgifter. I 1 168 fall, dvs. i 47,6 procent av fallen hade handikappersättningen efter beslut om assistansersättning grundats på såväl ett hjälpbehov som merutgifter.

För att få bättre möjligheter att förutse/kontrollera statens utgifter finns det skäl att begränsa möjligheterna att laborera med handikappersättning/personlig assistans.

En bestämmelse kan i det syftet införas i LSS och LASS – om LASS skall finnas kvar – som innebär att den som har sin handikappersättning grundad på annat än merutgifter inte kan få personlig assistans. En

annan möjlighet är att istället införa en begränsning i lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) som innebär att den som får personlig assistans enligt LSS inte kan få handikappersättning grundad på hjälpbehov.

Om den enskilde får insatser genom samhällets försorg beaktas dessa – vid prövning av rätt till handikappersättning – endast om de medför kostnader för den enskilde. Om hjälpen exempelvis ges av kommunens hemtjänst beaktas kostnaderna för hemtjänsten. Eftersom rätten till handikappersättning grundat på merutgifter skall kvarstå oförändrad påverkas dessa fall inte av förändringen. Förändringen tar i stället sikte på de fall där den enskilde har låtit några timmars hjälp tillgodose av t.ex. en hushållsmedlem. Förändringen skulle innebära att personer som i dag har låtit några timmars möjlig personlig assistans per vecka i stället grunda rätt till handikappersättning visserligen kanske förlorar en nivå i sin rätt till handikappersättning, men i stället kommer i åtnjutande av dessa timmar som personlig assistans. Det är svårt att förutse vad förändringen innebär i praktiken eftersom sammanvägningen av hjälpbehov och merutgifter är komplicerad och avslutas med en skälighetsbedömning. Det är dock inte sannolikt att någon – för att få behålla sin tidigare nivå i handikappersättning – har avstått assistanstimmar som utförs av enskilda motsvarande mer än en nivå i handikappersättning. Om den enskildes hjälpbehov genom bestämmelsen förändras motsvarande högst en nivå i handikappersättning kan den enskilde gå miste om handikappersättning motsvarande högst 12 852 kronor per år. Detta inträffar om den funktionshindrade tidigare haft lägsta nivån i handikappersättning och genom förändringen helt förlorar rätten till ersättningen.

Det finns två tänkbara situationer som kan uppstå. Den första är att den enskilde avstår från handikappersättningen, får betala alla eller en del av sina merutgifter själv och väljer personlig assistans fullt ut. Den enskildes hjälptimmar (inklusive merutgifter) med en samhällskostnad på cirka 18 kronor per timme omvandlas till assistanstimmar med en kostnad på cirka 162 kronor per timme. Detta innebär en kostnadsökning på cirka 145 kronor per timme.

Den andra situationen som kan uppstå är att den enskilde avstår från personlig assistans. Om den enskilde har möjlighet att få kommunal hemtjänst i den omfattning som assistans tidigare har beviljats uppstår en kostnadsökning för kommunerna, men också ökade intäkter genom

hemtjänsttaxan. Statens kostnader för personlig assistans bortfaller, men med ett högre antal hemtjänsttimmar följer sannolikt högre hemtjänst-taxa och nya kostnader i form av handikappersättning kan uppstå. Samhällsekonomiskt blir det inte heller i denna situation någon kostnadsminskning.

Vilken situation som kommer att uppstå är beroende av flera faktorer. Vad värderar den enskilde högst – privatekonomin eller assistansen? Kommer den enskilde att avstå från insatser? Det är svårt att förutse enskildas beteende och därför svårt att bedöma om bestämmelsen skulle leda till en besparing eller kostnadsökning för samhället.

Vårdbidraget

Vårdbidrag kan utges till försäkrad förälder för vård av barn som ännu inte fyllt sexton år om barnet på grund av sjukdom, psykisk utvecklingsstörning eller annat handikapp under minst sex månader är i behov av särskild tillsyn eller vård. Vid bedömningen av rätt till vårdbidrag skall även beaktas sådana merkostnader som uppkommer på grund av barnets sjukdom eller handikapp.

En förändring avseende vårdbidraget skulle visserligen på liknande sätt kunna göras – om samtidigt möjlighet att utge vårdbidrag grundat enbart på merkostnader införs – något som Riksförsäkringsverket föreslagit i rapport till regeringen (RFV ANSER 1995:11) med anledning av *översyn av reglerna för vårdbidrag och tillfällig föräldrapenning*. En viktig skillnad är dock att rätt till vårdbidrag grundas på vård- och tillsynsbehov samt merkostnader. Här skulle stora problem uppstå när det gäller avgränsningen mellan personlig assistans, föräldraansvar och vård-/tillsynsbehov. Med anledning härav föreslås ingen förändring beträffande personlig assistans i förhållande till vårdbidraget. I avsnitt 7 finns istället besparingsalternativ som minskar antalet assistansberättigade personer med vårdbidrag.

11 Utgångspunkter för fortsatta lagtekniska överväganden

De besparingsalternativ och möjligheter till förtydliganden jag lägger fram förutsätter, om de genomförs, ändringar i det befintliga regelverket. Detta kan ske genom flera alternativa lösningar. Jag har därför valt att inte enligt traditionell utredningsmodell utarbeta några konkreta författningsförslag med tillhörande författningskommentarer. I stället lägger jag fram vad som närmast får betraktas som utkast till ny lagtext vad avser några av mina besparingsalternativ. Texten utgår från det lösningsalternativ som innebär att ansvaret för verksamheten förs över till kommunerna och att LASS i samband därmed upphävs.

Jag vill understryka att det finns en rad bestämmelser i LASS som kan behöva passas in i LSS vid sidan av de frågor som jag mer konkret behandlar. Vidare kan det finnas ett behov av ytterligare bestämmelser av närmast administrativ karaktär utöver dem jag tar upp. I några fall behövs slutligen avvägningar mellan vad som kräver lagform, och sålunda beslut av riksdagen, och vad som kan tas in i en förordning. Mina författningsutkast bör alltså i allt väsentligt ses endast som en del av underlaget för fortsatta författningsmässiga överväganden. De bör emellertid kunna vara till nytta också om regeringen stannar för en annan lösning än kommunalisering.

En fråga som inte återfinns i det följande, men som behöver lagregleras, är schablonersättningen. Av lagtexten bör framgå att kommunen skall utge X kronor per timme (145 kronor per timme i 1995 års priser). Regeringen bör också av riksdagen få ett bemyndigande att räkna upp summan med den allmänna prisutvecklingen. Kommunen bör samtidigt vara oförhindrad, men inte ha skyldighet, att utge högre ersättning om kommunen finner det lämpligt i enskilda fall.

Utkast till Lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

dels att 18 § skall upphöra att gälla,

dels att 9 och 21 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas nya bestämmelser, 9 a och 9 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §

Insatserna för särskilt stöd och särskild service är

1. rådgivning och annat personligt stöd som ställer krav på särskild kunskap om problem och livsbetingelser för människor med stora och varaktiga funktionshinder,

2. biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till *skäliga* kostnader för sådan assistans, *till den del behovet av ekonomiskt stöd inte täcks av assistansersättning enligt lagen (1993:389) om assistansersättning,*

2. *biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till kostnader för sådan assistans,*

3. ledsagarservice,

4. biträde av kontaktperson,

5. avlösarservice i hemmet,

6. korttidsvistelse utanför det egna hemmet,

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

7. korttidstillsyn för skolungdom över 12 år utanför det egna hemmet i anslutning till skoldagen samt under lov,

8. boende i familjehem eller i bostad med särskild service för barn och ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet,

9. bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna,

10. daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder som saknar förvärvsarbete och inte utbildar sig.

Insatser enligt första stycket 2 avser inte tid efter det att den insatsberättigade har fyllt 65 år.

Rätt som avses i 7 § gäller inte insatser enligt första stycket 2 om den enskilde

1. är under 16 år eller har fyllt 65 år, eller

2. Har ett sammanlagt behov av personlig assistans för sin dagliga livsföring som inte överstiger i genomsnitt 40 timmar i veckan.

Personlig assistans enligt första stycket 2 avser inte tid då den funktionshindrade

1. vårdas på en institution som tillhör staten, en kommun eller ett landsting.

2. Vårdas på en institution som drivs med bidrag från staten, en kommun eller ett landsting, eller

3. Bor i en gruppbostad, eller

4. Går i skola eller särskola eller deltar i daglig verksamhet som avses i första stycket 10.

Som kostnad för personlig assistans enligt första stycket 2 anses inte i något fall ersättning som den enskilde själv lämnar

1. till någon som han lever i hushållsgemenskap med, eller
2. till en personlig assistent för arbete som utförts på arbetstid som överstiger den tid som anges i 2–4 §§ lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete.

I insatserna enligt första stycket 5–8 och 10 samt i insatsen bostad med särskild service för vuxna ingår också omvårdnad. I insatserna bostad med särskild service för barn och ungdomar samt bostad med särskild service för vuxna ingår också fritidsverksamhet och kulturella aktiviteter.

Kommentarer

I första stycket bortfaller under punkten 2 den hänvisning till LASS som finns i dag, eftersom LASS ju i kommunaliseringssalternativet föreslås bli upphävd. I de nya andra och tredje styckena föreslås införda de bestämmelser som behövs för att reglera när rätt till personlig assistans inte skall föreligga. Enligt vad som utvecklats i den allmänna motiveringens skall detta gälla dels (andra stycket) personer som är under 16 eller över 65 år och dem vars genomsnittliga behov av assistans inte överstiger 40 timmar per vecka, dels (tredje stycket) personer som i och för sig är berättigade till personlig assistans, i den mån deras behov tillgodoses i annan ordning genom andra samhällsinsatser. Några av dessa undantag föreligger redan i dag genom bestämmelser i 4 § LASS. Att föra över dessa undantag från LASS till LSS kan innebära här icke avsedda inskränkningar av rätten till personlig assistans. Jag har dock inte närmare utrett konsekvenserna av detta.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 a §

Med personlig assistans enligt 9 § första stycket 2 avses individuellt anpassade hjälpinsatser som ges av en särskild person åt den som på grund av sitt funktionshinder behöver praktisk hjälp med att sköta sin personliga hygien, sin av- och påklädning, att inta sina måltider eller kommunicera med andra. Den som har ett sådant behov av assistans kan erhålla personlig assistans även för annat behov om behovet inte tillgodoses på annat sätt.

När kommunen prövar en funktionshindrads behov av en personlig assistent som avses i 9 § första stycket 2 skall kommunen även, när den funktionshindrade är gift, beakta om sådana åligganden som i ett äktenskap allmänt kan anses åvila den andra maken påverkar omfattningen av det behov som kommunen har att tillgodose. Med äktenskap jämställs i denna lag sådan samlevnad som regleras genom lagen (1987:232) om sambors gemensamma hem, lagen (1987:813) om homosexuella sambor och lagen (1994:1117) om registrerat partnerskap. Om den

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

funktionshindrade har fyllt 16 men inte 18 år och bor hos föräldrarna, hos den ena föräldern eller hos annan vårdnadshavare skall vid prövningen av behovet av en personlig assistent på motsvarande sätt tas hänsyn till vad som enligt 6 kap. 1–2 §§ föräldrabalken åvilar vårdnadshavare.

Kommentarer

I denna nya paragraf har i ett första stycke förts in en legaldefinition på vad som skall anses som personlig assistans. Genom definitionen preciseras direkt i lagtexten att det är fråga om speciella åtgärder genom en särskild person som syftar till att ge praktisk hjälp som är direkt anpassad till den enskildes individuella behov, när han eller hon till följd av sitt funktionshinder är oförmögen att själv tvätta sig eller på andra sätt sköta sin hygien, klä av eller på sig, äta och dricka eller hålla kontakt med andra människor. I den personliga assistentinsatsen ligger också att den enskilde har ett avgörande eller mycket stort inflytande på vem som anställs som personlig assistent. Den enskilde skall också ha ett stort inflytande över när hjälpen skall ges och kunna bestämma över sin livssituation. En personlig assistent skall vara knuten till individen och inte till en viss verksamhet. Detta är frågor som inte behöver lagregleras.

Sista meningen första stycket avser att bekräfta den tillämpning av lagen om assistansersättning som de flesta försäkringskassor idag gör, dvs. att behov av assistans skall föreligga i ovanstående situationer under i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka för att assistans skall beviljas. I ett andra steg skall prövas om det samlade behovet i genomsnitt överstiger 40 timmar per vecka.

I paragrafens andra stycke har gjorts ett försök att lagfästa den omständigheten att behovet av personlig assistans ofta torde bli mindre när den enskilde funktionshindrade på något sätt har anhöriga i sin omgivning som enligt vad som med eller utan lagstöd allmänt anses normalt i förhållandet mellan äkta makar m.fl. och mellan föräldrar och barn i vår kultur bör kunna ställa upp ibland med stöd och hjälp i de nämnda hänseendena. I den mån så är fallet bör det beaktas vid kommunens prövning av assistansbehovet och sålunda ibland kunna föranleda att behovet av insatser genom samhällets försorg blir mindre än när den funktionshindrade lever ensam. Jag har funnit att denna princip bör gälla, men det är inte säkert att den måste återfinnas också i lagtexten.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 b §

Den som beviljats handikappersättning enligt 9 kap. 2–3 §§ lagen (1962:381) om allmän försäkring på någon annan grund än att han vidkänts merutgifter får inte beviljas personlig assistans enligt 9 § första stycket 2 denna lag.

Kommentarer

I denna paragraf, som också är ny, föreslås att bestämmelserna om handikappersättning i lagen om allmän försäkring (AFL) samordnas med bestämmelserna om personlig assistans i LSS i det syftet att samhällsstöd enligt båda systemen i princip inte skall kunna utgå till samma person. Ett undantag görs för de fall där den funktionshindrade till följd av sin nedsatta funktionsförmåga fått vidkännas betydande merutgifter på andra sätt än genom att han eller hon i sin dagliga livsföring behöver mera tidskrävande hjälp av annan eller för att kunna förvärvsarbета behöver fortlöpande hjälp av annan. Ett alternativ är att istället införa en bestämmelse i 9 kap AFL som innebär att den som får personlig assistans enligt LSS inte kan få handikappersättning grundad på hjälpbehov. De alternativa lösningarna avser inte att förändra den

garanterade rätt till handikappersättning som blinda och döva har enligt AFL.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 §

Av dem som enligt beslut av allmän försäkringskassa är berättigade att få assistansersättning enligt lagen (1993:389) om assistansersättning får avgift för personlig assistans tas ut inom ramen för sådan ersättning.

Kommentar

18 § upphör med anledning av att LASS upphävs.

21 §

I andra fall än som anges i 18–20 §§ får avgifter eller ersättning för kostnader inte tas ut för insatser enligt denna lag.

I andra fall än som anges i 19–20 §§ får avgifter eller ersättning för kostnader inte tas ut för insatser enligt denna lag.

Kommentarer

Ändringen är rent redaktionell.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1996.

Utkast till Lag om upphävande av lagen (1993:389) om assistansersättning

Härigenom föreskrivs att lagen (1993:389) om assistansersättning skall upphöra att gälla vid utgången av juni 1996.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1996.
2. Försäkringskassans beslut i ärenden enligt den upphävda lagen skall efter den 1 juli 1996 anses som beslut enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, om inte kommunen i enlighet med samma lag beslutar annat. Besluten skall omprövas av kommunen före utgången av december 1996.
3. Försäkringskassans ansvar för utbetalning av beviljad assistansersättning enligt den upphävda lagen övertas fr.o.m. den 1 juli 1996 av den kommun inom vilken den enskilde bor.
4. Ansökningar i ärenden enligt den upphävda lagen, i vilka beslut inte hunnit fattas före utgången av juni 1996, skall anses som ansökningar om personlig assistans enligt 9 § första stycket 2 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och överföras till den kommun inom vilken den enskilde bor för fortsatt handläggning enligt den lagen.

Kommentarer

Övergångsbestämmelserna till en lag om upphävande av LASS är viktiga och behöver övervägas noggrant. Jag har här tagit upp frågorna hur man efter upphävandetidpunkten skall förfara med de beslut som försäkringskassorna fattat enligt LASS och som då alltjämt gäller. Kommunerna måste göra en omprövning av sådana beslut med hänvisning till sakliga ändringar i regelsystemet. Det är rimligt att utsätta en frist för detta som sträcker sig till en tidpunkt som förläggs förslagsvis sex månader efter det att LASS upphävts. Kassornas ansvar för utbetalningen tas över av resp kommun och ansökningar som inte färdigbehandlats av kassorna när LASS upphör att gälla skall tas över av resp kommun. Enskilda har idag, enligt LASS, i princip rätt till retroaktiv ersättning för en viss tid före ansökan fram till beslutet. Motsvarande bestämmelse saknas i LSS. Detta blir ett problem i

övergångsskedet. Frågan är inte löst i utkastet till lagtext ovan. Det är sannolikt att det härutöver kan finnas också andra förhållanden som aktualiseras i övergångsskedet mellan äldre och nyare reglering och där det kan behöva göras klart i övergångsbestämmelserna vad som skall gälla.

Jag förutsätter också att försäkringskassorna inför ikraftträdandet informerar berörda funktionshindrade och andra om de nya regler som kommer att genomföras.

Särskilda yttranden från de sakkunniga

Särskilt yttrande av Anders Hagnell och Ingrid Kennborn

Allmänt om förslagen

Utredaren har i uppdrag att redovisa förslag till alternativa åtgärder som leder till att kostnadsutvecklingen begränsas och att kostnadskontrollen förbättras. Uppdraget innehåller ett sparbeting på 900 mkr. Detta motsvarar ca 25 % av en beräknad kostnad på 3700 mkr för personlig assistans enligt LASS.

Insatsen personlig assistans har uppskattats mycket av de enskilda och synen på den enskildes inflytande har ändrats genom handikappreformen och LSS. Utredaren konstaterar att det är problematiskt att backa reformen. De grundläggande intentionerna enligt LSS är oförändrade. Behoven av hjälp förändras inte men sättet att tillgodose behoven blir annorlunda. Den huvudman som får i uppdrag att göra förändringar och sänka kostnaderna kommer att få en svår uppgift i förhållande till den enskilde.

Besparingsalternativen i korthet

Vår uppfattning är att utredaren alltför lättvindigt räknat fram sitt sparbeting. Av de 900 mkr i besparingar som utredaren föreslår, bedömer vi att ca 2/3 i själva verket är en övervältring av kostnader på kommunerna:

- En sänkt timersättning till 145 kr innebär drygt 400 mkr i besparingar för staten, men leder samtidigt till en övervältring av kostnader på kommunerna. Nivån understiger genomsnittliga kostnader och staten drog 1994, in ett belopp från kommunerna baserat på en högre nivå.

- Slopad rätt till personlig assistans för dem som har behov som understiger 40 timmar i veckan samt för barn under 16 år antas innebära besparingar på 350 mkr. Detta förutsätter att kommunernas alternativkostnader endast blir 60% av statens nuvarande. Vår bedömning är att kommunens kostnader mer troligt motsvarar 75% då behovet av stöd kommer att tillgodoses genom andra LSS-insatser eller av insatser enligt socialtjänstlagen. Därmed blir samhällets besparing ca 200 mkr.
- Förslaget om att ta bort assistansen i olika verksamheter kommer enligt utredaren att innebära en besparing för staten med drygt 100 mkr. För dessa insatser har ingen kommunal alternativkostnad beräknats. Detta anser vi vara orimligt, bl a mot bakgrund av att utredaren konstaterar att kommunerna avlyfts kostnader på 20–40 mkr för assistans i skola.
- Utredaren har dessutom gjort vissa avgränsningar i rätten till personlig assistans. Besparingar till följd av detta har dock ej varit möjliga att kvantifiera.
- Utredaren föreslår en kommunalisering av hela insatsen personlig assistans. Syftet är att säkerställa framtida kostnadskontroll och kostnadseffektivitet.

Det kan konstateras att sparförslaget på 900 mkr endast innehåller konkreta sparförslag i form av minskade insatser för ca 40% av dem som har personlig assistans. De återstående 60% har relativt sett mer personlig assistans.

Det framtida huvudmannskapet

En avgörande fråga är det framtida huvudmannskapet för insatsen personlig assistans. Utredaren konstaterar att ett överförande av ansvaret för all personlig assistans till kommunerna skulle underlätta avvägningar mellan olika insatser utifrån den enskildes behov för att på så sätt få ut det mesta av satsade resurser. Genom en sådan förändring försvinner också incitamenten för en övervältring av kostnader mellan stat och kommuner i enskilda ärenden. Utredaren förordar en kommunalisering och att den regleras så att kommunerna får överta ett belopp motsvaran-

de statens anslag för personlig assistans efter besparingen, dvs ca 2850 mkr.

Statligt huvudmannaskap

Vi konstaterar att vid ett förslag om statligt huvudmannaskap får kommunerna bära sparbetinget på 900 mkr genom att få en sänkt timersättning när kommunen är arbetsgivare för den personliga assistansen. Dessutom tvingas kommunerna spara 40%, eller få merkostnader för dem som inte längre har rätt till statlig assistansersättning. Detta menar vi är att lägga en tung besparing på kommunerna. Dessutom kommer den föreslagna uppstramningen i regelverket att leda till ytterligare överföringar av kostnader på kommunerna. I efterskott får kommunerna försöka erhålla kompensation från staten genom nya regleringar på nationell nivå.

Kommunalt huvudmannaskap

Vi konstaterar att med en kommunalisering av hela insatsen personlig assistans får kommunerna samma sparbeting på 900 mkr, men har något större möjligheter att fördela detta på flera individer. Det följer bland annat av utredarens förslag till uppstramningar i regelverket (nålsöga och praktisk hjälp). Det kan leda till andra besparingar än de som kvantifierats av utredaren.

Ytterligare besparingar

Om det föreslagna sparbetinget på 900 mkr skall uppnås utan övervältningar på kommunerna och kunna fördelas jämnare på de som har personlig assistans måste enligt vår mening underlaget för besparingar vara större än det som redovisas av utredaren. Vill man uppnå sparbetinget föreslår vi följande:

- Rätt till personlig assistans bör inte finnas när den enskilde begärt och fått ett beslut om bostad med särskild service enligt LSS, eftersom det ingår kostnadsfri omvårdnad i denna insats.
- Anhöriga som är personliga assistenter bör endast erhålla ersättning för förslagsvis 75% av den beviljade tiden eftersom de har möjlighet

att utnyttja delar av tiden för egna eller gemensamma sysslor i hemmet.

- Rätten att ta ut begränsade avgifter för personlig assistans borde övervägas för att på marginalen påverka efterfrågan på uttaget av assistanstimmar.
- Reglerna för vårdbidrag och handikappersättning bör ses över. Det är viktigt att olika ersättningar till de enskilda på marginalen kan utgöra verkliga alternativ till insatsen personlig assistans. Utredaren har däremot föreslagit slopad rätt till handikappersättning grundad på hjälpbehov för dem som får personlig assistans. Det riskerar att öka samhällets kostnader. Även pensionsvillkoren för ungdomar bör ses över så att dessa samordnas med LSS-lagstiftningen och samhällets intentioner avseende pensionsålder.

Sparalternativet sänkt timersättning

Utredaren föreslår en schabloniserad och sänkt timersättning till 145 kronor, alternativt 150 kronor. I november 1995 är den genomsnittliga nivån i försäkringskassorna 163 kronor och det högsta beloppet 180 kronor. Med en timersättning på 145 kronor beräknas staten spara drygt 400 mkr.

Detta är ingen besparing för samhället eftersom staten vid reformens införande lyfte av kommunerna 164,50 kr per timme. Förslaget innebär att staten betalar tillbaka 145 kronor av de indragna 164,50 kronorna, vilket är en indragning om det inte återregleras på annat sätt.

Svenska Kommunförbundet kommer att vid en sänkt timersättning kräva en återreglering av mellanskillnaden mellan den timersättning staten drog in 1994 och den staten väljer att utbetala.

För låg timersättning

Vi menar dessutom att både 145 och 150 kronor är en för låg timersättning. Försäkringskassorna betalar idag i genomsnitt ut 163 kr. En genomsnittlig vårdbiträdeslön 1995 med dubbel OB-andel (assistenterna arbetar mer övertid) och arbetsgivaravgifter ligger på knappt 140 kronor. Det säger också utredaren. Endast 5–10 kronor för administra-

tion, handledning, utbildning och omkostnader (sänkt till 3 kr) räcker inte. Vi har bedömt att det krävs minst 20 kr jämfört med dagens nivå på 30 kronor.

Administrativa omkostnader

Utredaren utgår från signaler om att den sk 30-kronan medfört överskott i kommuner och kooperativ. Det har dock framgått att ambitionen vad gäller arbetsledning, handledning och fortbildning ökat under det senaste året och kommer att behöva öka väsentligt i framtiden. Det följer av kommunernas arbetsgivaransvar och behovet av att behålla anställda i denna form av arbete. Dessutom ökar kravet från de anställda assistenterna på handledning och fortbildning. Vår bedömning är därför att "30-kronan" endast kan sänkas till en del. Vi är dock öppna för att det i vissa fall kan göras en avstämning av faktiska kostnader under året så att ersättning inte ges för handledning och utbildning som inte utförs.

Vi exemplifierar nedan våra bedömningar av vad vi anser vara rimliga nivåer för en administrativ ersättning som motsvarar drygt 20 kr per timme. Summan inkluderar en omkostnadsersättning på 3 kr.

- För arbetsledning, personalfrågor och administration anser vi att en rimlig kostnadsersättning bör vara drygt 8 kronor per timme. I kostnaderna ingår annonsering, rekrytering, fakturering, bokföring, revision, lönehantering, företagshälsovård mm. Vi räknar med en arbetsledare/personalledare för 30 assistenter. Dessutom antar vi, liksom utredaren, att en löneassistent krävs för 100 assistenter. Arbetsledaren antas ha 120% av vårdbiträdeslönen och 25% (73 tkr) i omkostnader inklusive annonser och lokaler. $1,2+0,25+0,33=1,78$ vårdbiträdeslöner på 30 assistenter $=5,9\% * 140 \text{ kronor/timme} = 8,30$ kr. (Utredaren räknar endast till 1,70 kr för lönehantering och 20% övrigt. Detta innebär att en person ansvarar för 500 assistenter och skall rekrytera, vara arbetsledare och sköta övrig administration utom lönehantering! Inga andra omkostnader ryms då.)
- För handledning, utbildning och arbetsträffar anser vi att det skall finnas utrymme för en nivå på ca 10 kr per timme. Detta motsvarar knappt 2 timmar per vecka eller 80 timmar per år. $80/2080$ timmar per år $= 3,8\%$. Dessutom tillkommer lika stora kostnader för handledare och kurser. $7,7\% * 140 \text{ kr per timme} = 10,80 \text{ kr/timme}$.

(Utredaren räknar endast till 0,45 kr för 10 minuters handledning under arbetets gång per vecka.)

Utredaren beskriver den sänkta administrativa ersättningen som ett "rationaliseringskrav". Några medel för att rationalisera anvisas dock inte. Så länge kommunerna har ett arbetsgivaransvar innebär det en ren kostnadsövertäckning på kommunerna.

Konsekvenser av enhetlig schablon

Vi frågasätter vad en enhetlig schablon kommer att innebära. Vid en fortsatt statlig assistansersättning kan en statlig schablon till kommunerna förenkla hanteringen mellan kommuner och stat. Vid ett kommunalt huvudmannaskap har ersättningsnivån endast betydelse för relationen mellan kommun och annan assistansamordnare. Vi ifrågasätter dock den betydelse som utredaren vill ge den sänkta ersättningen. Utredaren synes utgå från att kommunerna kan anpassa löneläge och administrativa omkostnader efter den sänkta schablonen. Löner och anställningsvillkor styrs av kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter och påverkas dessutom av rekryteringsläget. En kommun kan inte underlåta att ge assistans om den inte kan rekrytera personliga assistenter till viss lön. Propositionen till LSS förutsätter att kommunen är skyldig att på den enskildes begäran anordna assistans. Dessutom är det osäkert hur domstolarna kommer att ställa sig i de fall den enskilde vill välja en assistent som kräver högre lön.

Sparalternativet borttagen rätt till personlig assistans för vissa grupper

Det största sparförslaget vid sidan av en sänkt timersättning är att ta bort rätten till assistans för de som har assistansbehov mindre än 40 timmar (alternativt 50) samt för barn under 16 år. Kommunernas alternativa insatser har av utredaren bedömts bli 60%, dvs något högre än före reformen.

Vi menar att det inte kommer att gå att "backa" reformen så långt eftersom förväntningarna ökat och många redan fått en större insats än vad de hade före reformen. De som inte kommer att omfattas av personlig assistans kommer att kräva alternativa insatser enligt LSS

eller enligt socialtjänstlagen, vilket medför ökade kostnader för kommunen.

LSS i första hand

Utredaren utgår från att den enskilde i huvudsak väljer bistånd enligt SoL som alternativ till personlig assistans. Vår bedömning är att den enskilde i första hand kommer att begära andra insatser enligt LSS, t ex ledsagning, avlösarservice och korttidsvistelse. De grundläggande principerna för LSS gäller fortfarande, dvs att den person som har ett funktionshinder som gör att han/hon tillhör personkretsen enligt LSS, och som har ett behov som inte tillgodoses på annat sätt, har rätt till insatser enligt LSS. Kommunen kommer därmed i flertalet situationer, om den enskilde begär det, att få ersätta insatsen personlig assistans med andra LSS-insatser. Det innebär att det är mer sannolikt att kommunens alternativkostnad blir i storleksordningen 75 %. Därmed blir samhällets besparing ca 200 mkr snarare än de 350 mkr som beräknats av utredaren.

Besparingsalternativet ingen rätt till personlig assistans i verksamheter som skola, barnomsorg, daglig verksamhet

Utredaren gör en logisk kullerbytta som innebär att staten skall slippa kompensera kommunerna för ökade kostnader i verksamheter när rätten till assistans avskaffas. Utredaren har konstaterat att kommunen i viss utsträckning har avlastats insatser i verksamheter p.g.a. assistansersättningen, 20–40 mkr för elevassistans. Ett avskaffande av rättigheten innebär förstås att dessa kostnader i stället faller på kommunen. Utredaren hänvisar dock till att förslaget inte innebär några nya åligganden för kommunerna. Den bakomliggande tanken är att utredaren i detta avseende beaktar den tidigare regleringen av reformen mellan stat och kommuner, där inget avlyft gjordes för kostnader i verksamheter. I betänkandet har utredaren sagt att hon inte skall ta hänsyn till den bakomliggande regleringen och det gjordes inte heller vid förslaget till sänkt timersättning. Men i detta fall vänder utredaren på argumentationen. En rättvis beräkning ger alltså 70 mkr i besparingar snarare än 100 mkr.

Innehållet i personlig assistans

Om man skall uppnå ett sparbetning på 900 mkr som inte innebär övervältringar på kommunerna menar vi att det krävs avgränsningar i rätten till insatsen personlig assistans. I detta avseende är vi positiva till de mer "svårkvantifierade" besparingar som föreslås i form av ett beskrivet "nålsöga" och tydligare avgränsning av vilka behov som skall tillgodoses genom personlig assistans. Vid ett fortsatt statligt huvudmannaskap för assistansersättningen kommer dessa åtstramningar att medföra en överföring av kostnader på kommunerna. Detta är svårt att kvantifiera och reglera i förväg. Om staten kvarstår som huvudman för insatsen personlig assistans kräver det en löpande uppföljning och återreglering till kommunerna.

Avslutande kommentarer

Utredningsuppdraget innebär att inom de mål och allmänna principer som gäller för LSS, skall kostnader för den del av insatsen personlig assistans som staten är ansvarig för, sänkas med 900 mkr. Vi kan konstatera att besparing på en nivå ger kostnader på en annan.

När dessa förändringar genomförs är det viktigt att övergångsbestämmelser och förberedelser är noggranna både hos staten som hos kommunerna. Det får inte bli så att kommunerna uppfattas som mer restriktiva i sin tolkning av LSS än vad försäkringskassorna varit. Det måste tydligt framgå att det är förändringar av regler som gör att vissa personer inte längre kan få sitt hjälpbehov tillgodosett på samma sätt som de tidigare fått.

För att kommunalisering skall vara ett verkligt alternativ krävs en kostnadskompensation som motsvarar det nya kommunala ansvaret.

Vi vill även tillägga att utredningen berört andra väsentliga frågor. En sådan är kommunens ansvar för att den enskildes behov tillgodoses enligt LSS även i de fall annan är arbetsgivare. Kommunen förfogar i dag inte över tillräckliga instrument för insyn och kontroll.

Särskilt yttrande av Vilhelm Ekensten, Per-Olof Bengtsson och Lars Lööw

Inför arbetet med Handikapputredningen klargjorde dåvarande biträdande socialministern Bengt Lindqvist, att tidigare reformer inom handikappolitiken enligt hans uppfattning hade varit otillräckliga för att undanröja de svårigheter som människor med omfattande funktionshinder har i sin livsföring. Reformerna hade inte i någon väsentlig mening förändrat deras situation. Därför var det en huvuduppgift för Handikapputredningen att lägga förslag för att åstadkomma detta.

Det mest ingripande förslaget från Handikapputredningen var rätten till personlig assistans, som kom att ingå i den handikappreform som presenterades av socialminister Bengt Westerberg under vårriksdagen 1993 och som en enig riksdag ställde sig bakom. Beslutet innebar att den som på grund av sitt funktionshinder behöver hjälp med att klä av sig och på sig, sköta sin personliga hygien, inta måltider eller kommunicera med omgivningen gavs rätt till personlig assistans. Med detta avses att brukarens behov bestämmer omfattningen av assistansen och att det är brukaren själv eller dennes legale företrädare, som har att bestämma om när, till vad, av vem och hur assistansen skall ges. Assistenten är knuten till brukaren, står till dennes förfogande och kan inte samtidigt vara uppbunden till annan verksamhet.

Vi är de första att ställa oss bakom regeringens uttalade målsättning att förstärka statsfinanserna i syfte att bli rädda välfärden. Däremot kan vi varken förstå eller acceptera att detta skall ske till priset av att en liten grupp svårt funktionshindrade skall tvingas ge upp väsentliga delar av sin trygghet, sitt självbestämmande och sin jämställdhet.

Det finns anledning att erinra om att Assistansutredningen tillkom i ett klimat som präglades inte minst av okunnig och osaklig publicitet under våren 1995. Reformens prognostiserade kostnadsöverskridande framställdes då på en del håll som en följd av missbruk och överflöd, medan det i själva verket beror på att en skamfläck för den svenska välfärden sent åtgärdats.

För vår del är vi övertygade om att trots den samtidiga ekonomiska krisens press på regeringen, hade utan den vilseledande ryktesspridningen så orimliga sparkrav som Assistansutredningens inte ställts.

Följande grundläggande omständigheter bör understrykas:

- LASS har sitt ursprung i svårt funktionshindrades ofta synnerligen ovärdiga levnadsvillkor. Handikapprörelsens och Handikapputredningens åtgärdsförslag och riksdagens 1993 i enighet tagna beslut grundades på kunskap om dessa ovärdiga levnadsvillkor.
- LASS tillkom för att som en individuell socialförsäkringsfinansierad rättighet ge de mest assistansberoende – med ett i realiteten nästan undantagslöst livslångt behov – tryggheten i en assistanstillgång som lyfts bort från ett beroende av över både tid och plats varierande lokala resurser och prioriteringar.
- Kostnadsöverskridandet beror i allt väsentligt på att svårt funktionshindrades behov tillgodosetts.

Rätten till personlig assistans har inneburit att många med omfattande funktionsnedsättningar getts den makt över sina liv som är en självklarhet för människor utan funktionshinder. Det handlar till helt övervägande del om att kunna bestämma om självklara ting och händelser i vardagen. Men för den som varit berövad möjligheten att själv avgöra när man skall stiga upp på morgonen och gå och lägga sig på kvällen; för den för vilken andra bestämt när det skall bli tillfälle till ett toalettbesök eller när någon kan vifta bort en fluga från ens panna; för den som varit beroende av andras välvilja för att gå på bio, besöka vänner eller bara ta en promenad, är det inte självklart utan en omvälvande upplevelse av nya dimensioner i livet att själv kunna fatta beslut i dessa ting och inte behöva underkasta sig en myndighets intrång i denna självklart privata sfär.

Kostnadsutvecklingen

Assistansreformen har blivit dyrare än beräknat. Den prognos som ligger till grund för utredningens direktiv visar på beviljade timmar till en kostnad av 3 700 Mkr och 6 800 personer med assistansersättning. I propositionen beräknades 2 475 Mkr och 7 000 personer. Kostnaden var beräknad i 1993 års prisläge med en maximal timersättning om 170 kr, vilket höjdes till 176 kr innan reformen trädde i kraft. Detta borde ha föranlett en justering uppåt av kostnadsberäkningen med ca 80 miljoner kr. Hittills torde emellertid kostnadsramen knappast ha överskridits,

eftersom man först i slutet av år 1994 började närma sig det antal ersatta assistanstimmar, som var beräknade för hela året. Det fanns således ett stort överskott för år 1994, som sedan delvis har ätits upp under 1995.

I oktober månad 1995 erhöll 6 250 personer assistansersättning. Antalet ökar fortfarande, men ökningstakten är långsam. Det finns skäl att anta att antalet nytillkommande ärenden snart kommer att vägas upp av dem som går ur systemet på grund av att de fyller 65 år eller av andra anledningar. Vi vet således ännu inte om det antal om 6 800 personer som prognosen bygger på kommer att uppnås.

Vad vi däremot vet är att det faktiska utnyttjandet av assistansersättningen är ca 7 % lägre än det beviljade antalet timmar. Om prognosen stämmer i övrigt borde således slutsumman ha stannat på 3 440 Mkr, dvs en skillnad på 590 Mkr i förhållande till det utgiftstak som anges i utredningens direktiv. Sparkravet borde därmed vara 310 Mkr lägre än vad utredaren utgått från.

Det avgörande skälet till att assistansreformen blivit dyrare än beräknat är att det genomsnittliga behovet av assistans är större än vad som antogs i propositionen. Istället för det genomsnitt på 40 timmar per vecka, som låg till grund för beräkningarna, är det beviljade genomsnittet för närvarande 68 timmar per vecka. Till grund för detta genomsnitt ligger noggranna bedömningar av brukarnas behov och det finns inga skäl att tro att det förekommer överutnyttjande av reformen. Tvärtom söker enligt vår erfarenhet många assistansberättigade aktivt minimera sin assistansanvändning av uppenbara integritetsskäl. Svårt funktionshinderades levnadsvillkor har, då de nu i väsentlig utsträckning åtgärdats enligt handikappreformens intentioner, visat sig vara betydligt mer eftersatta än man förutsett. RRV kommer i sin rapport, 1995:57 – assistansreformen också fram till att antalet beviljade assistanstimmar motsvaras av ett faktiskt behov av personlig assistans.

Utredaren har valt att fullgöra sitt uppdrag genom att inte lägga förslag om förändringar, men väl presentera ett antal alternativ som tillsammans avser att åstadkomma den önskade besparingen. Den sammantagna effekten av alternativen skulle vara förödande för assistansreformen. Rättssäkerheten skulle komma att urholkas för människor som på grund av sitt beroende redan har svårt att hävda sina intressen. Flexibiliteten i systemet då det gäller att tillgodose mer komplicerade behov skulle

försvinna och inemot hälften av dem som behöver personlig assistans för att leva ett värdigt och självständigt liv skulle berövas detta stöd.

Avskaffande av LASS

Vi vänder oss bestämt mot tanken att avskaffa LASS och därmed lägga över hela ansvaret för den personliga assistansen på kommunerna. Genom LASS har den personliga assistansen kopplats bort från de traditioner som styr den kommunala hemtjänsten och förutsättningar har skapats för att förverkliga assistansreformens principer om självbestämmande, helhetssyn och kontinuitet.

Ju större funktionshinder och assistansberoende, desto viktigare för den enskilde är LASS. Många svårt funktionshindrade blir fullständigt utlämnade i samma stund de saknar assistans. För dessa människor har assistansen därför en helt unik, livsavgörande betydelse. LASS har tillkommit just för att tillgodose detta viktiga assistansbehov fullt ut. Genom socialförsäkringsrättigheten kan assistansberoendet tillgodoses helt och hållet med utgångspunkt i den enskildes behov.

Ett annat skäl för att införa LASS var att man därigenom undvek att enskilda mindre kommuner skulle få bära det ekonomiska ansvaret när det handlar om omfattande assistansbehov. Detta skäl är fortfarande adekvat. Vi vill dessutom anföra att det ligger en viktig princip i detta att kunna se assistansersättningen som en social försäkring mot konsekvenserna av omfattande funktionshinder. Funktionshinder kan drabba alla.

I sammanhanget vill vi erinra om att Socialstyrelsen flera gånger visat hur kommuner trotsar domstolsbeslut och underlåter att verkställa domar. Det finns idag inget fungerande sätt att förmä kommuner att efterkomma rättsutslag i sociala frågor. Det finns inte heller något system för rättsstöd till den enskilde. Man utlämnas till den myndighet vars beslut man inte är nöjd med utan vill klaga på. Vi beklagar det men tvingas konstatera att godtycket är alltför vanligt förekommande i kommunerna för att vi skall anse det möjligt att överlämna så livsavgörande ting som personlig assistans helt i deras händer. Vad som i det här hänseendet talar för socialförsäkringssystemet är t ex att vi inte känner till något exempel där en statlig myndighet vägrat efterkomma en förvaltningsdomstols beslut.

Avgörande för LASS är emellertid vikten av att skydda den personliga assistansen mot de förskjutningar i värderingar och bedömningar som blir följderna av den kommunala ekonomiska situationen. Vi vill framhålla att det ligger ett ytterst viktigt och välmotiverat framsteg i att assistansersättningen erkänts som en social försäkring mot konsekvenserna av omfattande funktionshinder och därav förorsakade särskilda assistansbehov.

Försäkringskassorna

Vid tiden då LASS antogs av riksdagen fanns inte den kompetens vid försäkringskassorna som förutsattes för handläggning av assistansärenden. Men när det väl stod klart att man skulle få denna nya viktiga uppgift, startades ett mycket omfattande utbildningsprogram för kassornas personal. Förutom den formella utbildningen kunde man på många håll finna ett engagemang i kunskapsinhämtandet som gick långt utöver vad man normalt har anledning att vänta sig. Idag finns en gedigen kunskap om personlig assistans hos försäkringskassorna.

Med försäkringskassornas ansvar för handläggningen har brukarna generellt mött respekt, ett värdigt bemötande och inte minst en professionell kompetens som för första gången är adekvat i förhållande till svårt funktionshindrades behov. Detta utgör ett av assistansreformens egentligen självskrivna framsteg.

Schablonisering av assistansersättningen till 145 kr/h

En schablonisering av timersättningen skulle förvisso förenkla handläggningen, men skulle samtidigt kunna föra med sig konsekvenser som främst drabbar dem som har de största och mest komplicerade assistansbehoven.

Alternativet med schablonersättning till arbetsgivarna(!) på 145 kr/h är därför helt oacceptabelt. Assistansrättigheten är individuell, det är den enskilde som har rätt att få sitt behov tillgodosett. Rättssäkerheten för den enskilde får inte äventyras genom en godtyckligt införd schablonersättning. Det är den enskilde, inte assistenternas arbetsgivare, som skall ha assistansersättning.

Vi konstaterar att 145 kr/h inte täcker kostnaderna för assistansen t ex till personer som behöver assistans dygnet runt och där assistenterna har vårdbiträdeslön. I de fallen hamnar kostnaden kring 165 kr/h. Det måste också vara möjligt att tillgodose mer komplicerade assistansbehov, vilket då kan förutsätta en möjlighet att betala ut en högre lön än vårdbiträdeslön. Om dessa olika behov skall kunna rymmas inom ramen för en schablon, så måste denna sättas kring 170 kr/h, vilket skulle innebära en kraftig överkompensation för assistansbehövande som har mindre omfattande och/eller mindre komplicerade behov.

En schablon av den art som presenteras i utredningsalternativet skulle direkt drabba de svårast funktionshindrade som har de största assistansbehoven. Reformens primära målgrupp skulle därigenom bli särskilt utsatt. Man skulle inte klara assistansbehovet under kvällar, nätter, helger. Det skulle finnas mindre resurser för utbildning trots att behovet är större och det skulle saknas medel för assistansomkostnader, vilket skulle försätta de mest funktionshindrade i permanent kommun- och till och med husarrest.

Svårt funktionshindrade skulle också fullständigt förhindras att bilda eller ingå i kooperativ. De skulle knappast klara ekonomiskt att administrera sin egen assistans och de skulle vara ointressanta för företag som erbjuder assistans. Allt beroende på att den angivna schablonen inte täcker de faktiska kostnaderna för assistansen.

Schablonersättningsalternativet är anmärkningsvärt grovt och felriktat. Ett förslag i den riktningen kan övervägas först då ett system med differentierade nivåer utarbetats, där också de svårast funktionshindrades behov tillgodoses.

Enligt vår mening bör man bibehålla nuvarande principer för beräkning av timersättningen, dvs. de faktiska kostnaderna ersätts inom en given ram. Därmed bibehålls den flexibilitet som fordras för att ge kostnads-täckning t ex för obekvämt arbetstid och för mer kvalificerade assistansinsatser, varigenom de som har de största assistansbehoven inte missgynnas i systemet.

Personlig assistans till barn under 16 år

Många familjer med ett eller flera barn med omfattande funktionshinder har med hjälp av personlig assistans inlett vägen mot att få en möjlighet att leva som andra. Med personlig assistans kan familjen se fram mot ett liv i gemenskap. Föräldrarna kan t ex också planera för en aktiv yrkeskarriär där de kan delta i samhället och utvecklas som individer.

Många barn med funktionshinder har med personlig assistans fått förutsättningar till ett helt nytt liv. De kan med kontinuitet i tillvaron känna sig trygga var de än befinner sig som t ex hos en kompis eller i skolan. Denna trygghet beror på möjligheten att få sina nära och personliga behov tillgodosedda oavsett vad de för stunden gör. Barnen kan också få känna tryggheten i att kunna bo med sin familj. De kan med personlig assistans, oavsett vem som utför den, vara familjemedlemar på nästan samma villkor som andra.

Med personlig assistans kan barnen och ungdomarna också utveckla sina kontakter med omvärlden. De får helt nya möjligheter att ta egna initiativ och på samma sätt som andra barn och ungdomar frigöra sig från föräldrarna och växa upp till självständigt handlande medborgare. Den personliga assistansen innebär en frigörelse inte bara för den unge funktionshindrade utan också för föräldrar och syskon och öppnar möjligheter att upprätta normala relationer. Vi vill i detta sammanhang påminna om FN:s barnkonvention artikel 3.1 "Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, skall barnets bästa komma i främsta rummet" och artikel 23, som kompletterar artikel 3, av vilken det framgår att alla barn med funktionshinder har rätt till ett fullvärdigt liv som möjliggör ett aktivt deltagande i samhället.

Handikapputredningen befarade att personlig assistans till barn skulle leda till vissa gränsdragningsproblem. Socialministern och en enig riksdag ansåg dock att behoven av personlig assistans hos vissa barn var så angelägna att tillgodose att man beslutade inkludera barn i assistansreformen. Det förekommer onekligen en del problem i avgränsningen mellan rätten till personlig assistans för barn och bl a andra insatser från samhället. Dessa har dock efter t ex prövning i förvaltningsdomstolar börjat få sin lösning. Om oklarheter som propositionsuttalandet på sidan 66 andra stycket om assistansbehovets relation till vem som utför den

personliga assistansen klargjordes skulle fler problem kunna övervinnas. Det är självklart så att behoven inte styrs av vem som utför assistansen.

Utredningsalternativet baseras i stort på en oro för att rättspraxis skall utveckla andra grunder för beslut än dem som de flesta beslut idag vilar på. Dessa grunder står att finna i förarbetena där departementschefen utvecklat sig i förhållande till vilka grunder som skall föreligga för att en vuxen person skall få personlig assistans. Detta har dock inte fått någon motsvarighet i lagtexten. Om detta förhållande skulle ändras så faller hela den grund som utredaren bygger sitt förslag på.

Det förtjänar att nämnas att oavsett vilka gissningar som görs om hur många barn som avsågs bli omfattade av reformen så har inga utvärderingar kunnat visa att de barn som beviljats insatsen inte skulle vara i behov av den. Detta kan man t ex finna i RRV:s rapport.

Utredaren ifrågasätter också om syftet med reformen uppnåtts såtillvida att föräldrar själva utför den personliga assistansen. Vi vill då påpeka att detta är en ny reform som fortfarande håller på att utvecklas. Vi tror att förhållandet kan komma att bli annorlunda i framtiden. Man kan inte ställa krav på att dessa familjer skall kunna förändra sitt liv i ett enda steg. Man måste också respektera familjernas integritet. Den assistans som föräldrar utför sker till största delen i hemmet. Vi anser också att det är en avlastning i sig att som personlig assistent åt sitt barn få bygga upp en stabil tillvaro.

Personlig assistans i skola, särskola, daglig verksamhet och barnomsorg

Med en viss envishet vill vi återigen påpeka att personlig assistans är en insats som är knuten till individen. Assistansen skall tillgodose dennes grundläggande behov oavsett var han/hon befinner sig. Det är också stöd i nära och personliga behov vilket ställer ett stort krav på tillgänglighet och kontinuitet. En person som behöver mycket speciell hjälp för att kunna kommunicera får inte mindre sådana behov för att han/hon vistas i en verksamhet som kommunen ansvarar för. Lika lite minskar en persons behov av att få hjälp av en person som han/hon själv valt för att man vistas i en kommunalt anordnad verksamhet.

För vissa människor är den personliga assistansen en förutsättning för att kunna delta i skolarbete, barnomsorg eller i daglig verksamhet. Skolbarn har sin skolplikt och måste ändå fullgöra den. För vissa kommer det att bli mycket svårt om de berövas rätten till personlig assistans. För gymnasieskolans elever kan det också betyda att vissa ungdomar kommer att avstå från utbildning. Man kan också notera att ungdomar som är 15 år själva kan ansöka om insatser enligt LSS. Det kan även nämnas att det i sammanhanget finnas anledning att fundera över förslagets överensstämmelse med FN:s barnkonvention och FN:s standardregler.

För vissa personer med funktionshinder som är äldre och i stor utsträckning vistas i daglig verksamhet blir förmodligen också konsekvensen av förlorad assistans att många kommer att välja att avstå från den dagliga verksamheten istället för att mista den personliga assistansen. En orsak till detta är att personlig assistans är nödvändig för att vissa svårt funktionshindrade överhuvudtaget skall kunna delta i verksamheter. En annan orsak är att många personer måste garanteras ett nära personligt stöd och service när de inte kan närvara och delta i verksamheterna. Detta framgår bl a av utredningen från Brukarkooperativet JAG som presenteras i betänkandet. Det är förvånande att de uppgifterna inte kommenteras alls då de klart undergräver de gjorda beräkningarna.

Rätt till assistans först efter behov över 40 h/v

En av de grundläggande tankarna bakom assistansreformen är att den som har behov av hjälp av nära personlig art, själv skall kunna bestämma av vem den hjälpen skall ges och när och hur den skall ges. Med "nära personlig art" avses ett eller flera av de kriterier som ger rätten till personlig assistans. Det säger sig självt, att den tidigare ordningen, när den enskilde i praktiken saknade inflytande över av vem man skulle ta emot sådan hjälp, var djupt integritetskränkande. En muskelsjuk kvinna förde dagbok under två månader och fann att hon under den tiden tog emot nära personlig hjälp av 58 personer.

Utredningsalternativet innebär att de kvalitativa kriterierna för rätt till personlig assistans kompletteras med ett kvantitativt kriterium. Det är inte längre arten av hjälp som blir avgörande utan hur mycket hjälp av nära personlig art som brukaren behöver. Därmed försvinner en väsentlig del av assistansreformens karaktär av respekt för den enskildes

integritet och värdighet. Det är först i och med att detta kränks mer än 40 timmar per vecka som det anses tillräckligt allvarligt för att upprätta den enskilde brukarens självbestämmande.

Vi kan självfallet inte godta detta synsätt. Genom assistansreformen lade regeringen och riksdagen fast en viktig princip genom att ge den som har behov av nära personlig hjälp rätt att få den tillgodosedd och rätt att bestämma av vem och när och hur detta skulle ske. Vi vill erinra om att nära personlig hjälp inte är ett abstrakt begrepp utan ytterst konkret och närvarande i människors vardag.

Utredaren framför att de åtgärder som finns beskrivna delvis är valda för att de är någorlunda mätbara. Vi vill då peka på en inkonsekvens. Utredaren föreslår att rätten till personlig assistans skall försvinna för dem som har ett behov på 40 timmar eller mindre. Det betyder att alla de 1 500 personer som utredaren uppskattar har fått personlig assistans enligt LSS kommer att förlora sin rätt. Om antagandet om den kommunala alternativkostnaden på 60 % av kostnaden för personlig assistans stämmer bör detta betyda en inte oansenlig besparing för kommunerna. Denna nettobesparing finns inte med i sammanställningen över besparingar överhuvud taget.

Under utredningsarbetet har det förhållandet att det i LSS saknas en definition av begreppet personlig assistans aktualiserats. Vad som avses med personlig assistans har förvisso klarlagts i prop. 1992/93:159, men det kan ändå finnas skäl att införa en definition i lagen. Vi förordar då följande lydelse som ett tillägg till § 9 i LSS:

"Med personlig assistans enligt första stycket 2 avses individuellt anpassade hjälpinsatser av en särskild person som ges åt den som på grund av sitt funktionshinder behöver praktisk hjälp med att sköta sin personliga hygien, att klä av och på sig, att inta måltider eller att kommunicera med andra. Den som har ett sådant behov av assistans kan erhålla personlig assistans även för annat behov om behovet inte tillgodoses på annat sätt. Den funktionshindrade eller dennes företrädare skall ha ett avgörande inflytande över valet av personlig assistent. En personlig assistent skall vara knuten till individen och inte till en viss verksamhet."

Finansiering av assistans upp till 20 h/v

Att tillgodose assistansbehov upp till och med 20 timmar per vecka är kommunens ansvar, såväl när det gäller anordnandet som i ekonomiskt hänseende. När assistansbehovet är större så sker finansieringen även för de första 20 timmarna genom den statliga assistansersättningen.

Det råder viss tveksamhet om hur bedömningen av de första 20 timmarna skall ske, dvs. vilka delar av assistansbehovet som skall medräknas för att klargöra om den funktionshindrade är berättigad till statlig assistansersättning. Vid de flesta försäkringskassor använder man sig av det s. k. nålsögat, vilket betyder att man endast räknar med insatser av nära personlig art (hjälp att klä på sig och av sig, att sköta sin personliga hygien, att äta och att kommunicera). Vid andra försäkringskassor räknar man alla delar av assistansbehovet och ger assistansersättning då detta kommer över 20-timmarsgränsen, oavsett om behoven av nära personlig art överstiger 20 timmar eller ej.

Oklarheten beror på att det inte finns klart uttryckt varken i lagen eller propositionen hur man skall förhålla sig till 20-timmarsgränsen.

Nålsögeprincipen innebär således att den enskilde för att erhålla statlig assistansersättning skall ha ett nära personligt assistansbehov överstigande i genomsnitt 20 timmar per vecka. Han kan då få assistansersättning även för sina övriga assistansbehov. Det sistnämnda är viktigt för att den assistansbehövande skall få helhet, överblick och självbestämmande i sin livsföring.

Genom tillämpning av nålsögat riktas – helt i överensstämmelse med lagens intentioner – LASS-insatsen till de svårt funktionshindrade. Enligt vår uppfattning bör nålsögeprincipen skrivas in i lagen och tillämpas konsekvent. Det sker lämpligen genom ett tillägg till LASS § 3, där de fyra grundläggande kriterierna för rätt till personlig assistans förs in.

Det finns med dagens regler och den tillämpning som sker inget som talar för att personer med enbart psykiska eller begåvningsmässiga funktionshinder kommer att beviljas assistansersättning i någon större omfattning. Regeringen måste överväga vad som varit avsikten med reformen och vilka ekonomiska konsekvenser det leder till. Det är då viktigt att beakta att grupper av människor i stort behov av samhällets

stöd inte får ställas mot varandra. Samtidigt vill vi emellertid anföra som vår uppfattning att kommunerna bör ha det finansiella ansvaret för de första 20 timmarna även i det fall då rätt till statlig assistansersättning föreligger. Assistansersättningen bör utbetalas av försäkringskassan men kommunen debiteras för de första 20 timmarna. Skälet härför är att undanröja ett incitament som i enstaka fall kan föreligga för kommunen att genom sitt utredningsarbete överdriva assistansbehovet så att detta hamnar över

20 timmar per vecka, varigenom man blir befriad från hela assistanskostnaden. I gengäld bör kommunernas kostnad för de första 20 timmarna för dem som har statlig assistansersättning kompenseras genom att det avlyft på 1,7 Mkr av statsbidrag till kommunerna, vilket gjordes när handikappreformen genomfördes, återställs med motsvarande belopp.

Anhörigas ansvar för det gemensamma hushållet betonas starkare i lagstiftningen

LSS och LASS bygger på att de i så stor utsträckning som möjligt är kompletterande till annan främst socialrättslig lagstiftning. Det skiljer sig mycket från många tidigare lagar på handikappområdet som istället särreglerade allmänna insatser för människor med funktionshinder. En återgång till reglering på detta sätt är inte på något vis önskvärd. Livet för personer med funktionshinder skall istället regleras på samma sätt som för alla människor. Därför är det svårt att till LSS och LASS knyta familjerättsliga regler som för andra regleras i generell lagstiftning.

Det går inte att här utveckla allt för många exempel på svårigheter som förslaget skulle medföra men vi kan nämna något. Antag att två personer som har behov av personlig assistans sammanbor. Skall beslutande myndighet då som grund för sitt beslut kunna kräva att dessa personer samordnar sin personliga assistans i bostaden? Vem skall då avgöra vem som skall få personlig assistans en kväll när en av personerna vill gå ut och träffa vänner och den andra stanna hemma? Vem skall bestämma vem som får vara assistent? Vad gör man när båda personerna har en bestämd men divergerande uppfattning om vilket kön det skall vara på personen som skall ge det nära personliga stödet?

Jämställdhetspolitiska konsekvenser

Enligt dir. 1994:124 skall utredaren redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser på det utredda området. I detta fall har utredaren i vissa delar kort nämnt jämställdheten. Det är dock en stor och central fråga även för människor med funktionshinder och deras anhöriga. Då inget uppföljningsarbete om konsekvenserna för människor med funktionshinder gjorts kan vi förstå svårigheten i att belysa jämställdhetskonsekvenser för personer som beviljats personlig assistans. Från andra områden som handikappersättning visar dock undersökningar som genomförts av t ex DHR att män har lättare att få ersättningar.

Det torde idag inte råda någon tvekan om att en viktig anledning till att kostnaderna för assistansreformen underskattats är undervärderingen av omfattningen av anhörigas oavlönade arbete. De anhöriga är i detta fall i stor utsträckning kvinnor. De har med reformen antingen fått sitt arbete accepterat och avlönat eller avlastats så mycket att de kan få ett friare liv i övrigt. Kombinationer av dessa två konsekvenser finns självklart också. Varje besparingsåtgärd som presenteras i betänkandet kommer att leda till att anhörigas insatser måste öka. Det arbetet kommer främst att utföras av kvinnor. Det är en brist att detta inte framgår tydligare av betänkandet.

Besparingar

Vi anser det vara möjligt att minska den del av assistansersättningen som avser administration och assistansomkostnader, den s k 30-kronan.

Från olika assistansanordnare uppges att kostnaderna för administration och personalutbildning uppgår till ca 16 – 17 kr/h. Härtill kommer brukarens assistansomkostnader som uppgår till ca 5 kr/h. Det är emellertid viktigt att i detta sammanhang uppmärksamma behoven hos de grupper av brukare som behöver en företrädare för att få assistansen att fungera i olika avseenden, t ex när det gäller arbetsledning, när det behövs särskilda utbildningsinsatser och när nya assistenter behöver gå parallellt med vana assistenter för att kunna utföra sina arbetsuppgifter. Tillgodoseendet av dessa behov kan idag finansieras genom att det blir pengar över av administrationsersättningen, men bör enligt vår uppfattning istället tas med i beräkningen av det totala timbehovet.

Mot bakgrund av att det före assistansreformen var kommunens uppgift att sörja för service och omvårdnad för svårt funktionshindrade och kommunerna således hade administrationskostnader för detta, är det också vår uppfattning att administrationsersättning inte bör utgå i de fall då kommunerna är assistansanordnare. Däremot bör det även i dessa fall utgå omkostnadsersättning om 5 kr/h för brukarens omkostnader för assistansen och medel för bl a utbildningsinsatser – totalt 15 kr/h. Beloppet är nödvändigt för att ge brukaren rimlig handlings- och rörelsefrihet.

Åtgärden att begränsa administrationsersättningen på det sätt vi skisserar skulle innebära en besparing för staten på ca 300 miljoner kronor årligen. Till väsentlig del rör det sig om indragning av en kompensation som inte motsvaras av några kostnader eftersom anordnandet av personlig assistans inte inneburit någon utökning av kommunernas administration.

Skillnaden mellan vad som är personlig assistans och vad som är kommunal service kan tydliggöras ytterligare. För detta finns välkända principer som bör tillämpas och som vi redovisat för utredningen. Med ett fåtal klara bestämmelser kan möjligheterna till felutnyttjande av den statliga assistansersättningen effektivt reduceras. Det är en brist i utredningen att frågan om klarare sådana riktlinjer inte närmare behandlas.

Personlig assistans skall alltid vara knuten till individen, inte till en viss verksamhet. Den enskilde skall följaktligen inte erhålla assistansersättning för användande av verksamhetsproducerad eller verksamhetsstationerad service.

Sådan service utgörs av personlig service som tillhandahålls av och är stationerad inom en kommunal verksamhet, såsom boendeservice, skola eller daglig verksamhet. I dessa fall är assistenten knuten till verksamheten och följer som regel inte den funktionshindrade om och när denne lämnar verksamheten för att uppehålla sig någon annanstans. Ett avgörande kriterium för personlig assistans är att en personlig assistent alltid följer den funktionshindrade brukaren. Detta framgår också av LSS-propositionen och utgör den viktiga kännetecknande egenskap hos personlig assistans som möjliggör självbestämmande och rörlighet även för människor med mycket omfattande funktionsnedsättningar.

- De timmar då den enskilde har personlig assistans är det helt och hållet denne som disponerar assistansen. En tjänstgörande personlig assistent skall alltid kunna följa den enskilde om denne t ex lämnar sin servicebostad, utan att detta på minsta sätt inverkar på eller styrs av boendeserviceverksamheten.
- På motsvarande sätt skall en skolelev kunna lämna skolan med sin assistent – t ex till följd av sjukdom eller av annat skäl – utan att skolundervisningen för övriga elever påverkas.
- Den funktionshindrade kan ha behov av både daglig verksamhet och personlig assistans. Om han emellertid inte behöver ha sin personlige assistent i verksamheten utan använder verksamhetens service skall han inte erhålla någon assistansersättning för anlitande av denna; han utnyttjar då endast sin rätt till den kommunala verksamheten.

För många med omfattande funktionsnedsättningar är det dock nödvändigt att kunna ta med sig sin personliga assistent i den dagliga verksamheten och i dessa fall skall assistansersättning självklart utgå till den enskilde.

- Insats av nattpatrull utgör inte personlig assistans; kriterierna ovan uppfylls inte. Knytningen till verksamheten är uppenbar.

Det framgår av uppdraget i direktiven att utredaren skall bedöma eventuella övervältringseffekter från kommuner och landsting till staten. Detta har utredaren bara delvis gjort. Utredaren anser emellertid att detta är ett för litet och dåligt utrett område för att det skall lämnas några förslag. Vi anser att det borde ha varit möjligt att skaffa underlag tillräckligt för ett ställningstagande. Vi anser också att det borde vara möjligt att inom ramen för nuvarande regelsystem förhindra kommunalt missbruk av assistansreformen.

Sammanfattning

Vi har i detta särskilda yttrande framfört att vi anser det besparingskrav som utredningens direktiv bygger på som orimligt. Dessutom anser vi inte att besparingen behöver vara så stor för att nå det uppsatta kostnadsläget. För det första är skillnaden mellan 3 700 miljoner och 2850 miljoner 850 och inte 900 miljoner. Detta påpekande kan synas petigt

men skall ses i perspektivet av att varje krona representerar en del av människors liv och frihet. För det andra är utnyttjandegraden av personlig assistans ca 7 procent lägre än antalet beviljade timmar, vilket sänker kostnaderna med 260 Mkr.

Ingen av de fem huvudåtgärder eller avskaffandet av LASS som utredaren framför kan accepteras om man skall behålla karaktären hos assistansreformen, vilket vi anser vara nödvändigt för tryggheten och oberoendet för de människor med omfattande funktionshinder som nu getts rätt till personlig assistans. Vi vill här också påpeka att Sverige skrivit under FN:s standardregler om livsbetingelser för människor med funktionshinder. I regel 4 punkt 1 sägs det bl a att staten bör eftersträva att ge personlig assistans åt dem som behöver det.

Vi för istället fram att man, med vissa justeringar kan ändra administrationssättningen, den s k 30-kronan på sådant sätt att man kan spara ca 300 Mkr utan att reformen påverkas allvarligt. Man bör även ytterligare ta i beaktande den kostnadsövervältring från kommuner till staten som det finns belagda exempel på, men där det saknas material för att bedöma omfattningen. Vi finner det synnerligen orättfärdigt om människor i behov av personlig assistans skall berövas denna ovärderliga tillgång i sina liv till följd av andras utnyttjande av systemet.

Vi anser också att kostnaderna för den personliga assistansen första 20 timmar skall betalas av kommunerna varigenom ett incitament för utnyttjande av systemet försvinner. Kommunerna kan därvid kompenseras genom att det s k avlyftet från kommunerna minskas med motsvarande belopp. Assistansutredningens arbete har i hög grad komplicerats av det faktum att reformen är så ny att några egentliga belysningar av dess effekter för brukarna av personlig assistans ännu inte hunnit göras. RRV har i sin rapport 1995:57 hänvisat till bedömningar gjorda av handläggare vid försäkringskassorna, om huruvida de som erhållit personlig assistans och assistansersättning därigenom erhållit en bättre livskvalitet. I övrigt har studierna av reformen i huvudsak uppehållit sig vid lagtekniska och administrativa problem. Följden härav har blivit att utredningen inte innehåller någon analys av konsekvenserna för brukarna av de olika utredningsalternativen. Uppenbart är att den aktuella brukargruppen skulle få vidkännas avsevärda försämringar i sin dagliga livsföring.

Vår bedömning är att assistansreformen medfört större förbättringar än vi vågat vänta oss. Den har öppnat möjligheter för människor med svåra funktionshinder att ta ett stort steg mot de livsbetingelser som gäller för övriga medborgare. För oss framstår det som otänkbart att de som fått uppleva detta, skulle kastas tillbaka i de ovärdiga förhållanden som rådde före 1 januari 1994. Lagen om assistansersättning är grunden för svårt funktionshindrades frihet.

Särskilt yttrande av Agneta Rönn-Diczfalusy och Lars Svensson

I utredningens uppdrag har bl a ingått att utarbeta förslag som gör det möjligt att tydligare än för närvarande avgränsa dels själva insatsen personlig assistans, dels den personkrets som skall vara berättigad till nämnda insats.

Regelverket för personlig assistans och assistansersättning inrymmer vissa strukturella svagheter, främst när det gäller gränsdragning mot näraliggande insatser och ansvarsförhållandet mellan olika aktörer. Detta har också påpekats och visats tydligt av bl a RRV i en aktuell studie.

Vi anser att assistansutredningen på många sätt lagt en god grund för att överväga olika förändringar av regelverket, framför allt genom att utredningen redovisat ett antal möjliga förändringar av rätten till personlig assistans och assistansersättning.

Enligt vår bedömning kan det dock inte med säkerhet göras gällande att den föreslagna utformningen av regelverket för personlig assistans skulle leda till en långsiktigt hållbar kostnadsnivå och förbättrad kostnadskontroll. Vi anser därför att utredningen inte fullföljt det givna uppdraget att minska kostnaderna för assistansersättningen med ett belopp motsvarande en årlig kostnad om 900 miljoner kr i 1995 års penningvärde.

Vi bedömer det också som osäkert om de av utredningen föreslagna förändringsalternativen skulle lösa de strukturella problem som påpekats inledningsvis. Vi anser därför att det kan uppstå svårigheter i att åstadkomma ett både önskvärt och nödvändigt kommunalt huvudmannaskap.

Särskilt yttrande av Lars Lööw

Utredaren har i ett sent skede av utredningen presenterat de förslag till ändringar i lag som hon anser nödvändiga till följd av betänkandet. Med anledning av vad jag uppfattat att hon därmed kommer att framföra som sin mening vill jag lämna följande synpunkter på delar av detta.

Utredaren föreslår att lagen (1993:389) om assistansersättning – LASS – skall upphöra. Istället skall hela området kring personlig assistans regleras i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade – LSS. Som en åtgärd föreslås då 4 § LASS föras över till 9 § LSS. Detta skulle betyda att innehållet i insatsen personlig assistans enligt 9 § 1 stycket 2 LSS skulle få en helt annan innebörd än idag. Utredaren behandlar dock inte konsekvenserna av eller orsaken till detta ställningstagande. Jag vill därför ge min syn på konsekvenserna av lagtextförslaget.

I 1 § LASS stadgas att lagen reglerar ekonomisk ersättning till vissa funktionshindrade för deras personliga assistans. I 2 § sägs sedan att det är staten, genom de allmänna försäkringskassorna som skall stå för denna ersättning. I propositionen 1992/93:159 om stöd och service till vissa funktionshindrade, nedan kallad propositionen, talar departementschefen på sidan 67 om syftet med dessa regler. Där framgår att staten med detta system vill garantera den enskilde personlig assistans oavsett omfattningen och belastning på enstaka kommuner. Socialförsäkringssystemet blir således garantin för att de människor med funktionshinder som har de allra största behoven av personlig assistans tillförsäkras denna insats.

I 3–4 §§ LASS begränsas dock skaran av personer som skall omfattas av assistansersättningen trots att de enligt LSS och därmed LASS har rätt till insatsen personlig assistans. Skälen för att undanta vissa grupper varierar. Först undantas personer över 65 års ålder precis som i LSS från rätten till personlig assistans. Detta beror, enligt departementschefen, sid 64 sista stycket propositionen, helt på det statsfinansiella läget. Vidare undantas i 3 § de personer som bedöms ha ett behov av personlig assistans under i genomsnitt 20 timmar eller mindre i veckan. Denna gräns är helt och hållet satt utifrån grundtanken att detta finansieringsfördelnings-system är en garant för dem med störst behov av personlig assistans.

I 4 § däremot undantar man grupper av helt andra skäl än att personerna skulle ha mindre omfattande behov av det nära stöd som personlig assistans ger. I stället är grunden för undantagen att de personerna inte ansetts behöva den extra garanti som LASS egentligen är. Det beror på att de bor eller vistas på så vis att de skall ha tillgång till ett omfattande stöd och service i anslutning till en institution eller sin bostad. De bostäder som avses är gruppboendestäder som definierats i propositionen avsnitt 3.2.9. Där står att läsa på sidan 86 att service och vård skall kunna erhållas under dygnets alla timmar i anslutning till bostaden. Detta skall för dessa människor vara den garanti som assistansersättning är tänkt att vara för andra.

Av lagens konstruktion, som jag beskrivit ovan, kan man utläsa att det som regleras i 4 § endast omfattar finansieringsformen assistansersättning. Detta blir än tydligare om man läser specialmotiveringen till paragrafen som endast talar om just ersättningen. Hur förhåller det sig då med rätten till insatsen personlig assistans? Som jag nämnt ovan regleras själva rättigheten i LSS.

Personlig assistans finns som en insats i 9 § 1 stycket 2 LSS. För att få ta del av denna insats krävs att man tillhör den i 1 § angivna personkretsen. Vidare krävs enligt 7 § 1 stycket att personen skall ha behov av insatsen och att detta behov inte redan är tillgodosett. Det senare kan vara av intresse när man skall sätta insatsen personlig assistans i relation till den särskilda boendeformen gruppboendestad. Som jag nämnt ovan skall det till dessa bostäder finnas knutet stöd och service under dygnets alla timmar.

I propositionen förutses denna konflikt. Den nämns på flera ställen, bl.a. i avsnitt som jag ovan hänvisat till. Frågan får dock sin lösning genom uttalanden i specialmotiven till insatsen personlig assistans. På sidan 175 första stycket står följande meningar att läsa.

"I en gruppboendestad finns en fast personal som bas. Med hänsyn härtill bör personlig assistans normalt inte lämnas i en gruppboendestad. De boende skall ha inflytande och medbestämmande över vilken personal som skall hjälpa dem i bostaden. Behov av personlig assistans kan dock föreligga vid fritidsaktiviteter och andra aktiviteter utanför bostaden."

Det betyder således att en person som bor i en gruppbostad inte är förnekad rätten till personlig assistans om sådant behov finns. Detta gäller främst utanför bostaden men undantagsvis även inne i bostaden.

För att ytterligare klargöra detta samt för att förklara förhållandet mellan rätten till personlig assistans och avsaknad av assistansersättning står på sidan 177 sista stycket följande.

" För de olika situationer som assistansersättning inte utges men där behov ändå föreligger av personlig assistans har kommunen ett ansvar för såväl att faktiskt tillhandahålla som att finansiera denna. Det gäller i första hand de fall när behovet av personlig assistans inte överstiger 20 timmar i veckan. Det kan som ovan framgått också gälla vid tillfällig utökning av insatsen, t.ex. under semesterresor eller när den ordinarie personliga assistenten är sjuk. Det kan också gälla personlig assistans för personer som bor på institution eller i gruppbostad, om den enskilde önskar sådan och behov av assistans bedöms föreligga."

Detta propositionsuttalande klargör egentligen det mesta som jag vill ha sagt med detta yttrande. När man tar bort en av grundpelarna i 1993 års handikapp reform, nämligen garantin för de mest assistansberoende, kan man inte göra det så enkelt som att bara föra över reglerna från LASS till LSS. Följden blir trots allt att innehållet i grundrättigheten förändras i väsentliga delar. Detta blir också direkt stötande när utredaren väljer att göra det utan att ens kommentera eller motivera det i betänkandet.

Vilka blir då de praktiska konsekvenserna av förslaget?

1 För alla som bor i gruppbostad eller på institution försvinner rätten till personlig assistans för att t.ex. kunna ha en aktiv fritid eller att studera. Hur många det är vet jag inte. Utredaren uppskattar att 1 500 personer har fått personlig assistans genom beslut enligt LSS. Inom den gruppen finns de som berörs i denna del. Gruppen blir förmodligen betydligt mindre om den av utredaren framförda åtgärden om en 40 timmars gräns införs.

- 2 I dag mister en person som har assistansersättning rätten härtill om han vårdas på sjukhus (institution). För att kompensera det kan man vid behov få ett extra behov tillgodosett genom kommunen. Denna rätt försvinner, vad jag kan se, med den lagtext som utredaren föreslår. En sådan effekt blir än mer besynnerlig när man betänker att den statliga utvärderingen av handikappreformen genom Socialstyrelsen hittills resulterat i att behovet av personlig assistans på sjukhus uppmärksamrats och föranlett förslag med motsatt innebörd från Socialstyrelsens sida. Jag behöver väl knappast påpeka att denna grupp är betydligt större än den tidigare nämnda.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att den förflyttning av lagtext som utredaren okommenterat föreslår kommer att få konsekvenser. Det kan ifrågasättas om dessa är i överensstämmelse med direktivens krav på en bibehållen rättighetslagstiftning. Det framförda förslaget behöver därför på ett sakkunnigt sätt analyseras ytterligare.

Bilaga 1 Kommittédirektiv

Kommittédirektiv

Utredning om finansiering och regelsystem för den statliga assistansersättningen Dir. 1995:6

Beslut vid regeringssammanträde den 12 april 1995

Sammanfattning av uppdraget

Mot bakgrund av kostnadsutvecklingen för statlig assistansersättning tillkallas en särskild utredare med uppgift att redovisa förslag till alternativa åtgärder som leder till att kostnadsutvecklingen begränsas och att kostnadskontrollen förbättras. I uppdraget ingår att utarbeta förslag som gör det möjligt att tydligare än för närvarande avgränsa dels själva insatsen personlig assistans från andra närliggande verksamheter, dels den personkrets som skall vara berättigad till stödformen.

Bakgrund

Med anledning av regeringens proposition om stöd och service till vissa funktionshindrade (prop. 1992/93:159) beslutade riksdagen i maj 1993 om förbättrade stöd- och serviceinsatser för personer med funktionshinder (bet. 1992/93:SoU19, rskr. 1992/93:321).

Riksdagens beslut innebar bl.a. att en särskild rättighetslag för svårt funktionshindrade personer infördes den 1 januari 1994, lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Genom lagen har bl.a. personer med utvecklingsstörning och personer med stora och varaktiga funktionshinder getts rätt till stöd- och serviceinsatser av olika slag såsom personlig assistans eller ekonomiskt

stöd till sådan assistans för stödbehov upp till 20 timmar i veckan. För dessa insatser är kommunerna finansiellt ansvariga.

Den 1 januari 1994 infördes även en statlig assistansersättning för personer som inte fyllt 65 år och som bor i eget boende, servicehus eller hos familj eller anhörig. Assistansersättningen är avsedd att täcka kostnader för personlig assistans och lämnas till personer som har behov av personlig assistans under i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka. Rätten till assistansersättning regleras i lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS) och i förordningen (1993:1091) om assistansersättning. De allmänna försäkringskassorna administrerar och beslutar om ersättningen.

Regeringen konstaterade i proposition 1994/95:100 bil. 6 att medelsbehovet vad avser assistansersättning för budgetåret 1995/96 torde komma att bli högre än vad som förutsågs i proposition 1992/93:159. Skälet för detta angavs framför allt vara att det genomsnittliga antalet beviljade assistanstimmar per person och vecka väsentligt torde komma att överstiga det beräknade.

Regeringen uppdrog den 3 november 1994 åt Socialstyrelsen och Riksförsäkringsverket att gemensamt göra en studie angående assistansersättningen och belysa de bakomliggande orsakerna till kostnadsutvecklingen. De båda myndigheterna angav i sin rapport den 16 december 1994 sammanfattningsvis att det höga antalet genomsnittligt beviljade assistanstimmar bl.a. torde bero på skillnaden i konstruktionen av socialtjänstlagen (1980:620) och LASS och de båda lagarnas olika ambitionsnivå, vilket leder till olikheter i behovsbedömningsteknik mellan kommunernas och försäkringskassornas handläggare. En annan konsekvens av den nya lagstiftningen är att anhörigas insatser, såväl tidigare avlönade som oavlönade, omvandlats till personlig assistans. I rapporten pekades vidare på vissa tendenser till övervältring av kostnader från kommunerna till staten som uppstått till följd av att staten finansierar assistansersättningen.

I anslutning till nyss nämnda uppdrag angav Socialstyrelsen i en promemoria den 8 februari 1995 sammanfattningsvis "att det finns klara belägg på att kommuner och landsting i allt för hög grad ser assistansersättningen som en möjlighet att minska sina kostnader. Det finns exempel på huvudmän som av ekonomiska skäl försöker omdefiniera

elevassistans, boendeservice, sjukvård och insatser för personer med psykiska problem till personlig assistans."

Regeringen har i anslutning till arbetet med 1995 års kompletteringsproposition beräknat statens kostnad för assistansersättning till ca 3,7 miljarder kronor på årsbasis. Detta innebär i förhållande till vad som angavs när reformen beslutades en kostnadsökning på 1,2 miljarder kronor.

Uppdraget

Mot bakgrund av kostnadsutvecklingen för statlig assistansersättning tillkallas en särskild utredare med uppdrag se över assistansersättningens finansiering och regelsystem. Utredarens huvuduppgift skall vara att lämna förslag till åtgärder som leder till att nuvarande kostnadsutveckling bryts och att förbättrad kostnadskontroll uppnås. Utgångspunkten för förslagen skall vara att den årliga kostnaden för staten för assistansersättning inte får överstiga 2 850 miljoner kronor beräknat i 1995 års penningvärde. Detta innebär att det statliga finansiella utrymmet för assistansersättning, till följd av vissa omprioriteringar, utökas reallt med drygt 300 miljoner kronor i förhållande till vad som budgeterades vid reformens ikraftträdande. I förhållande till den nuvarande årliga kostnaden innebär detta en neddragning med ca 900 miljoner kronor.

En viktig orsak till kostnadsutvecklingen inom assistansersättningen är svårigheterna att i den praktiska tillämpningen göra avgränsning vad gäller dels personlig assistans i förhållande till andra närliggande primär- och landstingskommunala insatsområden, dels den personkrets som skall vara berättigad till assistansersättning. Utredaren skall därför utarbeta förslag som gör det möjligt att tydligare än för närvarande avgränsa personlig assistans från andra närliggande kommunala verksamheter. Utredningsarbetets inriktning skall vara att lämna förslag till förändringar i regelsystemet som ger tydliga och effektiva drivkrafter att inte styra över kostnader på annan huvudman. Om en risk för övervältring av kostnader ändå bedöms kvarstå skall utredaren också pröva behovet av en ekonomisk reglering mellan huvudmännen. Utredaren skall sträva efter att förankra sina förslag hos berörda huvudmän.

Utredaren skall vidare pröva om åtgärder fordras för att tydligare avgränsa den personkrets som skall vara berättigad till personlig

assistans, så att personkretsen överensstämmer med vad som avsågs i assistansreformen.

Utredaren skall föreslå behövliga förändringar i berednings- och prövningsförfarandet för att uppnå ovanstående syften. Lagstiftningens karaktär av rättighetslagstiftning skall dock bibehållas.

Utredaren skall dessutom se över frågan om samordningen mellan socialförsäkringsförmånerna handikappersättning och vårdbidrag å ena sidan och assistansersättning å andra sidan och pröva behovet av tydligare samordningsregler.

Det står den särskilde utredaren fritt att lämna förslag även till andra förändringar som kan leda till att stödformens kostnadsutveckling begränsas.

Utredaren skall beakta regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124). Utredaren skall även i tillämpliga delar följa regeringens direktiv att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23).

Utredarens förslag skall redovisas till regeringen senast den 15 september 1995.

(Socialdepartementet)

Bilaga 2 Beräkning av besparingar – kombinerade bedömningar

0 Kommentar till beräkningarna

För att undvika överlappningar har efter varje punkt antalet återstående ärenden, ersättningsnivå och antal timmar per vecka beräknats. Den aktuella besparingspotentialen finns därmed inför varje ny punkt.

Underlag för beräkningarna under punkterna 1 – 3 har hämtats från Riksförsäkringsverkets assistansregister – befintliga ärenden.

Utredningen har gjort en urvalsundersökning omfattande de pågående ärenden i Riksförsäkringsverkets assistansregister där personen är född dag 21, oavsett födelsemånad och födelseår. En enkät skickades ut till aktuella försäkringskass kontor som besvarade frågor om bl.a. assistans i verksamheter, vem som utför assistansen samt hur assistansersättningen har beräknats. Urvalet omfattade 211 ärenden. Svar har inkommit i 206 ärenden. Under punkt 4 och 5 har beräkningarna grundats på denna urvalsundersökning – urvalet motsvarar ungefär 3,4 procent av pågående assistansersättningsärenden under september 1995. Beräkningarna under punkt 4 och 5 har därför inte samma säkerhet som de under punkterna 1 – 3.

Alternativa kostnader per timme har i förekommande fall antagits vara lika stora som bortfallande timkostnad för personlig assistans. Det är sannolikt att det inte går att göra samma anpassning av kostnader inom t. ex. kommunens hemtjänst med hänsyn till att tid där går åt till personalens förflyttningar mellan personerna som får insatser.

Omfattningen av alternativa insatser som uppstår uppskattas med ledning av de 94 ärenden som ingick i den studie angående statlig assistansersättning som Socialstyrelsen och Riksförsäkringsverket avlämnade till regeringen i december 1994. Utredningen har gjort en ny sökning i källan. Jämförelse har gjorts mellan beviljade insatser enligt

Socialtjänstlagen hösten 1993 och beviljade timmar enligt lagen om assistansersättning 1994. Sökningen visar följande förhållande beträffande tidsmässig omfattning av insatser där procenttalet visar hur stor del av – den år 1994 beviljade – assistansersättningen som motsvarades av insatser enligt Socialtjänstlagen hösten 1993.

Grupp

Barn över 40 tim/v	37 %
Barn över 50 tim/v	33 %
Samtliga under 41 tim/v	42 %
Samtliga under 51 tim/v	52 %
Samtliga 41–68 tim/v	58 %
Samtliga över 68 tim/v	44 %
Samtliga	47 %

Ovanstående tabell belyser endast tidigare insatser enligt Socialtjänstlagen. Genom att LSS nu har införts kommer sannolikt en del bortfallande personlig assistans att efterfrågas i form av andra LSS-insatser. Det är dock viktigt att poängtera att behov av personlig assistans inte är detsamma som behov av de övriga insatserna enligt LSS. Som ett alternativ till LSS-insatser kan det bli fråga om personlig hjälp som berättigar till t.ex. handikappersättning.

Utifrån resonemanget ovan har beräkningarna grundat sig på alternativa tidsmässiga insatser motsvarande 60 procent.

1 Ersättningen per timme schabloniseras och sänks till 145 kronor per timme

I Riksförsäkringsverkets månatliga statistik beskrivs den genomsnittliga ersättningsnivån i det antal ärenden som pågår under respektive månad utan hänsyn till hur många timmar som utbetalas i respektive ärende. Riksförsäkringsverkets siffra för oktober 1995 uppgår till 162,45 kronor per timme.

Genomsnittskostnaden per assistanstimme uppgår i oktober 1995 till 163,72 kronor. Denna timersättning är viktad med hänsyn till det antal assistanstimmar per vecka som utbetalas i respektive ärende.

Årskostnaden för assistansersättningen blir då $163,72 * 6\,250 * 68,40 * 52 = 3\,640$ mkr.

Den undersökning beträffande personer födda dag 21 som gjorts visar att medianvärdet för assistansersättningens lönedel, dvs. lön inklusive ersättning för obekvämt arbetstid, lagstadgad semesterlön samt sociala avgifter inklusive grupplivförsäkring och avsättning till tjänstepension uppgick till 137,47 kronor per timme. I detta belopp varierade grundlön inklusive tillägg för obekvämt arbetstid från 69,61 till 114,96 kronor per timme med ett medianvärde på 90,00 kronor per timme. Beloppet på 137,47 kronor per timme stämmer väl överens med de uppgifter som utredningen tagit del av för Kooperativet GIL och Göteborgs kommun. Enligt uppgift från Svenska kommunförbundet är genomsnittslönen för ett vårdbiträde 81,02 kronor per timme inklusive tillägg för obekvämt arbetstid på 7,41 kronor per timme (november 1994). Personliga assistenter har sannolikt en högre andel timmar med obekvämt arbetstid än ett vårdbiträde i genomsnitt eftersom den personliga assistansen är knuten till personen och det därför inte går att göra samordningsvinster. Om ersättningen för obekvämt arbetstid räknas dubbelt blir timlönen 88,43. Det nyligen slutna avtalet inom den kommunala sektorn innehåller en löneökning för år 1995 med 2,8 procent. Avtalet innehåller en låglönesatsning. Om hänsyn tas till en treprocentig löneökning för gruppen vårdbiträden avseende år 1995 hamnar lönedelen av assistanskostnaden på ungefär 140 kronor per timme.

Ersättning för utbildning: I undersökningen avseende personer födda dag 21 varierade utbildningskostnaden från 0 – 21,15 kronor per timme. Medianvärdet var 5 kronor per timme. För en heltidsanställd assistent innebär det cirka 10 400 kronor per år. Utbildning för personliga assistenter har inte alltid samma karaktär som utbildning för andra yrkeskategorier. I många fall rör det sig om att lära sig att tillgodose den funktionshindrades behov snarare än att införskaffa teoretiska kunskaper. En stor del av utbildningsbehovet tillgodoses därmed genom ett lärande i arbetet i form av handledning. Detta behov är störst i början av anställningen. Den fortsatta beräkningen utgår från utbildning i form av handledning motsvarande en dag per år och heltidsanställd assistent, vilket motsvarar 40 minuter per månad. Kostnader för handledaren kan grundas på genomsnittlig vårdbiträdeslön exklusive tillägg för obekvämt arbetstid 75,83 kronor per timme samt lagstadgad semesterersättning 12 procent och sociala avgifter inklusive grupplivförsäkring och avsättning till tjänstepension på summa 37,74 procent, vilket innebär en timkostnad

på ungefär 117 kronor per timme. En dags utbildning innebär en lönekostnad på $117 * 8 = 936$ kronor. Utbildningskostnaden per timme för en heltidsanställd uppgår då till $936 / 2080 = 0,45$ kronor.

Ersättning för administration m.m.: En anställd som sköter lönehantering m.m. antas ha en månadslön på cirka 12 000 kr, vilket motsvarar en timlön på 72,73 kronor vid 40 timmars arbetsvecka. Efter lagstadgad semesterersättning om 12 procent och sociala avgifter inklusive grupplivförsäkring och avsättning till tjänstepension på summa 37,74 procent uppgår lönesumman till cirka 18 500 kronor per månad (4 488 kronor per vecka eller 112,20 kronor per timme). Till denna summa läggs ytterligare 20 procent för övriga kostnader förenade med assistansen såsom lokalkostnader, bokföring, revision, arbetsledning, och rekrytering. Total lönesumma är då 22 214 kronor per månad (5 385 kronor per vecka eller 134,64 kronor per timme). Denna person administrerar ungefär 100 anställda assistenter. Om samtliga assistenter arbetade heltid skulle alltså denna person klara administrationen för $40 * 100 = 4\,000$ timmar per vecka eller cirka 17 300 timmar per månad. En del assistenter arbetar deltid, varför 3 000 timmar per vecka eller 13 000 timmar per månad är ett rimligare mått. Kostnaden per assistanstimme blir $22\,214 / 13\,000 = 1,70$ kronor.

Ersättning för assistenternas omkostnader: Av beloppet kan en del, exempelvis 3 kronor per timme reserveras till assistenternas omkostnader. I ovanstående undersökning av personer födda dag 21 framgick att genomsnittsansättningen per timme avseende assistenternas omkostnader är 4,94 kronor.

Ersättning för omkostnader när anhöriga är assistenter kan halveras och sättas till exempelvis 1,50 kronor per timme. Det förutsätts normalt att anhöriga företar vissa aktiviteter tillsammans utan att få kostnader ersatta t.ex. bio- eller restaurangbesök. Däremot kan det finnas skäl att ha kvar en viss summa eftersom alla aktiviteter inte har denna karaktär. Denna post kostnadsberäknas separat, se punkt 6.

En summering av kostnaderna ovan ger: Lön inklusive tillägg för obekvämt arbetstid, semesterlön och personalkostnader 140,00 kronor per timme + utbildningskostnader 0,58 kronor per timme + omkostnader 3,00 + administration m.m. 1,70 kronor per timme = 145,28 kronor per timme. Ersättning för assistanskostnader schabloniseras till 145 kronor

per timme. Årskostnaden kan då beräknas till $145 * 6\,250 * 68,40 * 52 = 3\,224$ mkr.

Bruttobesparing = nettobesparing per år blir $3\,640 - 3\,224 = 416$ mkr.

Efter avsnitt 1 återstår 6 250 personer med en ersättning på 145 kronor per timme och ett genomsnittligt beviljat antal timmar per vecka som är 68,40. Årskostnaden är 3 224 mkr.

Om ersättningen för de administrativa kostnaderna inte skulle anses tillräcklig och ersättningsnivån istället skulle sättas till 150 kronor per timme skulle årskostnaden bli $150 * 6\,250 * 68,40 * 52 = 3\,335$ mkr och besparingen 305 mkr.

2 Den enskildes rätt till personlig assistans inträder först fr.o.m. ett hjälpbehov, som uppgår till mer än 40 timmar per vecka

2.1 Bruttobesparing på nuvarande assistansersättning

I oktober 1995 har 1 690 personer assistansersättning för ett timantal som inte överstiger 40 timmar per vecka. Dessa personer har i genomsnitt 32,72 timmar per vecka och en genomsnittlig timmersättning på 159,93 kronor. Efter avsnitt 1 återstår dock endast en timmersättning på 145,00 kronor. Bruttobesparingen per år beräknas till $145,00 * 1\,690 * 32,72 * 52 = 417$ mkr.

2.2 Bruttobesparing personlig assistans enligt LSS

Antal kommunala LSS-beslut om personlig assistans uppgår till 2 900 enligt en beräkning som Socialstyrelsen har gjort med ledning av SCB:s statistik för år 1994. Av dessa ärenden uppskattas hälften vara förskott på assistansersättning och hälften kommunala beslut avseende personer som har ett genomsnittligt behov av assistans som inte överstiger 20 timmar per vecka. Ärenden avseende förskott på assistansersättning ingår i punkt 2.1. För resterande 1 450 ärenden antas genomsnittligt beviljade timmar per vecka till 15. Kostnaden antas vara lika som för

assistansersättning totalt, dvs 163,72 kronor per timme. Besparingen per år blir under dessa förutsättningar $163,72 * 1\,450 * 15 * 52 = 185$ mkr.

2.3 Avgår kommunala alternativkostnader för ärenden där rätt till assistansersättning upphör

Antal kommunala timmar som uppstår antas vara omkring 60 procent av tidigare LASS-timmar. En del timmar förväntas omvandlas till timmar enligt andra insatser i LSS, t.ex. ledsagarservice, efter ansökan från den enskilde. Här kommer sannolikt någon större minskning av antalet timmar inte att ske. Andra timmar avseende omvårdnadsinsatser – sannolikt merparten av LASS-timmarna – kommer på nytt att bedömas enligt Socialtjänstlagen med lägre grad av rättighet för den enskilde. Här kan antas att ett större antal timmar uppstår i form av socialtjänst än före handikappreformen. Den främsta anledningen härtill är att den enskilde genom handikappreformen fått möjlighet att påverka sin situation och därför kommer att ställa större krav på kommunen. Kostnad per timme antas vara lika som för assistansersättning totalt, dvs 163,72 kronor per timme. Bortfallande LASS-timmar är 32,72 per vecka och alternativtimmar som uppstår är då 19,63 per vecka. Alternativkostnaden per år beräknas till $163,72 * 1\,690 * 19,63 * 52 = 282$ mkr.

Om de kommunala alternativkostnaderna istället beräknas efter procentsatserna 45 respektive 75 blir kommunernas alternativkostnader följande:

$$45\%: 163,72 * 1\,690 * 14,72 * 52 = 212 \text{ mkr}$$

$$75\%: 163,72 * 1\,690 * 24,54 * 52 = 353 \text{ mkr}$$

2.4 Avgår kommunala alternativkostnader för ärenden där rätt till personlig assistans enligt LSS upphör

Här antas kostnad per timme vara lika som för assistansersättning totalt, dvs 163,72 kronor. Antalet nya timmar per vecka antas bli 10. Alternativkostnaden per år beräknas till $163,72 * 1\,450 * 10 * 52 = 123$ mkr.

Bruttobesparingen per år under avsnitt 2 är $417 + 185 = 602$ mkr.

Nettobesparingen per år under avsnitt 2 är $417 + 185 - 282 - 123 = 197$ mkr.

Efter avsnitt 2 återstår 4 560 ärenden med ett assistansbehov som överstiger 40 timmar per vecka i genomsnitt – genomsnittet är 81,63 timmar per vecka – och en ersättningsnivå på 145 kronor per timme. Kostnaden uppgår under dessa förutsättningar till 2 807 mkr per år.

Om den nedre gränsen för personlig assistans sätts vid 30 timmar per vecka återstår 5 656 ärenden med ett assistansbehov som överstiger 30 timmar per vecka i genomsnitt – genomsnittet är 72,87 timmar per vecka – och en ersättningsnivå på 145 kronor per timme. Kostnaden uppgår under dessa förutsättningar till 3 107 mkr per år. Besparingen brutto blir 301 mkr och besparingen netto blir 99 mkr.

Om den nedre gränsen för personlig assistans istället sätts vid 50 timmar per vecka återstår 3 638 ärenden med ett assistansbehov som överstiger 50 timmar per vecka i genomsnitt – genomsnittet är 90,98 timmar per vecka – och en ersättningsnivå på 145 kronor per timme. Kostnaden uppgår under dessa förutsättningar till 2 496 mkr per år. Besparingen brutto blir 913 mkr och besparingen netto blir 296 mkr.

3 Barn under 16 år undantas från rätten till personlig assistans

3.1 Bruttobesparing assistansersättning

I oktober 1995 har enligt Riksförsäkringsverkets statistik 1 253 barn under 16 år beviljats assistansersättning. I genomsnitt har de en ersättningsnivå på 159,30 kronor per timme. De har beviljats i genomsnitt 58,47 timmar per vecka. När avsnitt 3 kombineras med tidigare avsnitt måste beaktas att timersättningen är lägre enligt avsnitt 1 och att en del barn redan förlorat rätt till personlig assistans under punkt 2. I september fanns det 1 204 barn som erhöles assistansersättning. Av separat statistik som framtagits av Riksförsäkringsverket framgår att det i september 1995 fanns 405 barn som skulle förlora rätten till assistans under punkt 2. Omräknat till oktobers siffror skulle antalet vara 421. Att beräkna under denna punkt återstår då 832 barn med i genomsnitt 71,49

beviljade timmar per vecka. Besparingen per år avseende assistansersättning beräknas då till $145,00 * 832 * 71,49 * 52 = 448$ mkr.

3.2 Avgår kommunala alternativkostnader för ärenden där rätt till assistansersättning upphör

Alternativa timmar antas uppstå i samma omfattning som under tidigare avsnitt, dvs 60 % av tidigare timmar. Detta ger alternativa insatser motsvarande 42,89 timmar per vecka. Alternativkostnaden per år beräknas till $159,30 * 832 * 42,89 * 52 = 296$ mkr.

Bruttobesparingen per år under avsnitt 3 är 448 mkr.

Nettobesparingen per år under avsnitt 3 i år $448 - 296 = 152$ mkr.

Om de kommunala alternativkostnaderna istället beräknas efter procentsatserna 45 respektive 75 blir kommunernas alternativkostnaderna följande:

45 %: $159,30 * 832 * 32,17 * 52 = 222$ mkr

75 %: $159,30 * 832 * 53,62 * 52 = 369$ mkr

Efter detta avsnitt återstår 3 728 ärenden i åldern 16 – 64 år med ett assistansbehov som överstiger 40 timmar per vecka i genomsnitt – genomsnittet är 83,89 timmar per vecka – och en ersättningsnivå på 145 kronor per timme. Kostnaden uppgår under dessa förutsättningar till 2 358 mkr per år.

4 Rätten till personlig assistans i grund- och gymnasieskola (inklusive särskola), daglig verksamhet och barnomsorg upphör

Under denna punkt beskrivs vad som händer om dessutom möjlighet att få personlig assistans i verksamheter utesluts.

Några alternativkostnader för tiden i verksamheter beräknas inte eftersom huvudmannen för respektive verksamhet förutsätts ta sitt ekonomiska ansvar för de insatser som behövs i verksamheten.

4.1 Besparing avseende verksamheter

I ovan nämnda undersökning av personer födda dag 21 förekom assistans i verksamheter – för personer i åldern 16 – 64 år som har ett assistansbehov som överstiger 40 timmar per vecka i genomsnitt – enligt följande:

Typ av verksamhet	Antal personer	Tim/v i verksamh.	Tim/v totalt
Daglig verksamhet	15	302,2	1 254,11
Skola	4	152,0	478,62
Särskola	1	47,5	111,99
SUMMA	20	501,7	1 844,72

Under förutsättning att urvalet är representativt kan följande siffror anses gälla totalt:

Typ av verksamhet	Antal personer	Tim/v i verksamh.	Tim/v totalt
Daglig verksamhet	470	9 468	39 290
Skola	125	4 762	14 995
Särskola	31	1 488	3 509
SUMMA	626	15 718	57 794

Besparingen per år avseende assistans i verksamheter kan då beräknas till $15\,718 * 145,00 * 52 = 119$ mkr.

Efter avsnitt 4.1 återstår 3 728 ärenden med en ersättning på 145,00 kronor per timme med ett genomsnittligt antal timmar per vecka som är 79,68.

4.2 Besparing i de ärenden där rätt till personlig assistans upphör som en följd av att assistansbehovet inte överstiger i genomsnitt 40 timmar per vecka när tid i verksamheter har borträknats

Av undersökningen avseende personer födda dag 21 framgick att 6 ärenden med totalt 181,43 timmar per vecka förlorade rätten till personlig assistans när tid i verksamheter borträknades. Omräknat till totalsiffror rör det sig om 188 ärenden med 5 684 timmar per vecka.

Besparingen per år under denna punkt kan då beräknas till $5\,684 * 145,00 * 52 = 43$ mkr.

Efter avsnitt 4.2 återstår 3 540 ärenden med en ersättning på 145,00 kronor per timme med ett genomsnittligt antal timmar per vecka som är 82,30.

4.3 Kommunala alternativkostnader i de ärenden där rätt till personlig assistans upphör som en följd av att assistansbehovet inte överstiger i genomsnitt 40 timmar per vecka när tid i verksamheter har borträknats

Alternativa timmar antas uppstå i samma omfattning som under tidigare avsnitt, dvs 60 % av tidigare timmar. Detta ger alternativa insatser motsvarande 3 410 timmar per vecka. Alternativkostnaden per år beräknas till $163,72 * 3\,410 * 52 = 29$ mkr.

Den totala besparingen under avsnitt 4 blir $119 + 43 - 29 = 133$ mkr.

5 Aktivitetsersättningen för anhöriga hushållsmedlemmar som är personliga assistenter reduceras till hälften av aktivitetsersättningen för icke-anhöriga assistenter

I utredningens undersökning av personer födda dag 21 utförde anhöriga assistansen i 19,4 procent av timmarna för de personer som var över 16

år och hade beviljats assistans för mer än 40 timmar per vecka. Efter punkt 4 återstår 3 540 ärenden med ett genomsnittligt antal timmar per vecka som är 82,30. Den lägre ersättningen för anhöriga assistenters omkostnader har bedömts till 1,50 kronor per timme istället för 3,00 kronor per timme. En besparing avseende anhörigtimmarna kan beräknas till $1,50 * 3\,540 * 82,30 * 52 * 19,4\% = 4$ mkr.

6 Samlad besparing utifrån ovan beskrivna bedömningar

I den samlade besparingen har följande beaktats:

1. Ersättningen per timme schabloniseras och sänks till 145 kronor per timme
2. Den enskildes rätt till personlig assistans inträder först fr.o.m. ett hjälpbehov, som uppgår till mer än 40 timmar per vecka
3. Barn under 16 år undantas från rätten till personlig assistans
4. Rätten till personlig assistans i grund- och gymnasieskola (inklusive särskola) och daglig verksamhet upphör
5. Aktivitetsersättningen för anhöriga hushållsmedlemmar som är personliga assistenter reduceras till hälften av aktivitetsersättningen för icke-anhöriga assistenter

Summa bruttobesparingar blir $416 + 417 + 185 + 448 + 119 + 43 + 4 = 1\,632$ mkr. Av denna summa är $1\,447$ mkr besparing på assistansanslaget och 185 mkr besparingar för kommuner.

Summa nettobesparingar blir $416 + 417 + 185 - 282 - 123 + 448 - 296 + 119 + 43 - 29 + 4 = 902$ mkr

Tabell

Besparingar (+) respektive alternativkostnader (-) angett i mkr vid olika tänkbara procenttal avseende alternativkostnader. Jag har valt 60 procent.

	45 %	60 %	75 %
Justering timersättning	+416	+416	+416
Ingen assistans <=40 t/v LASS	+417	+417	+417
Ingen assistans <=40 t/v LSS	+185	+185	+185
Alternativkostnad <=40 t/v LASS	-212	-282	-353
Alternativkostnad <=40 t/v LSS	-123	-123	-123
Ingen assistans till barn	+448	+448	+448
Alternativkostnad barn	-222	-296	-369
Ingen assistans i verksamheter	+119	+119	+119
Ingen assistans i verksamheter ¹⁾	+43	+43	+43
Alternativkostnad – verksamheter ¹⁾	-22	-29	-36
Lägre omkostnadsers. för anhöriga	+4	+4	+4
Summa bruttobesparing	+1 632	+1 632	+1 632
Summa nettobesparing	+1 053	+902	+751

Till detta kommer vid en kommunalisering en besparing på 35 – 40 mkr på Riksförsäkringsverkets och försäkringskassornas administration.

¹⁾ Avser ärenden där rätt till assistans upphör som en följd av att assistansbehovet inte överstiger 40 timmar per vecka när rätt till assistans i verksamheter upphör

Bilaga 3 Beräkning av besparingar – separata bedömningar

0 Kommentarer till beräkningarna

Underlag för beräkningarna under punkterna 1 – 3 har hämtats från Riksförsäkringsverkets assistansregister – befintliga ärenden.

Utredningen har gjort en urvalsundersökning omfattande de pågående ärenden i Riksförsäkringsverkets assistansregister där personen är född dag 21, oavsett födelsemånad och födelseår. En enkät skickades ut till aktuella försäkringskass kontor som besvarade frågor om bl.a. assistans i verksamheter, vem som utför assistansen samt hur assistansersättningen har beräknats. Urvalet omfattade 211 ärenden. Svar har inkommit i 206 ärenden. Under punkt 4 och 5 har beräkningarna grundats på denna urvalsundersökning – urvalet motsvarar ungefär 3,4 procent av pågående assistansersättningsärenden under september 1995. Beräkningarna under punkt 4 och 5 har därför inte samma säkerhet som de under punkterna 1 – 3.

Alternativa kostnader per timme har i förekommande fall antagits vara lika stora som bortfallande timkostnad för personlig assistans. Det är sannolikt att det inte går att göra samma anpassning av kostnader inom t. ex. kommunens hemtjänst med hänsyn till att tid där går åt till personalens förflyttningar mellan personerna som får insatser.

Omfattningen av alternativa insatser som uppstår uppskattas med ledning av de 94 ärenden som ingick i den studie angående statlig assistansersättning som Socialstyrelsen och Riksförsäkringsverket avlämnade till regeringen i december 1994. Utredningen har gjort en ny sökning i källan. Jämförelse har gjorts mellan beviljade insatser enligt Socialtjänstlagen hösten 1993 och beviljade timmar enligt lagen om assistansersättning 1994. Sökningen visar följande förhållande beträffande tidsmässig omfattning av insatser där procenttalet visar hur stor

del av – den år 1994 beviljade – assistansersättningen som motsvarades av insatser enligt Socialtjänstlagen hösten 1993.

Grupp

Barn över 40 tim/v	37 %
Barn över 50 tim/v	33 %
Samtliga under 41 tim/v	42 %
Samtliga under 51 tim/v	52 %
Samtliga 41–68 tim/v	58 %
Samtliga över 68 tim/v	44 %
Samtliga	47 %

Ovanstående tabell belyser endast tidigare insatser enligt Socialtjänstlagen. Genom att LSS nu har införts kommer sannolikt en del bortfallande personlig assistans att efterfrågas i form av andra LSS-insatser. Det är dock viktigt att poängtera att behov av personlig assistans inte är detsamma som behov av de övriga insatserna enligt LSS. Som ett alternativ till LSS-insatser kan det bli fråga om personlig hjälp som berättigar till t.ex. handikappersättning.

Utifrån resonemanget ovan har beräkningarna grundat sig på alternativa tidsmässiga insatser motsvarande 60 procent.

1 Ersättningen per timme schabloniseras och sänks till 145 kronor per timme

I Riksförsäkringsverkets månatliga statistik beskrivs den genomsnittliga ersättningsnivån i det antal ärenden som pågår under respektive månad utan hänsyn till hur många timmar som utbetalas i respektive ärende. Riksförsäkringsverkets siffra för oktober 1995 uppgår till 162,45 kronor per timme.

Genomsnittskostnaden per assistanstimme uppgår i oktober 1995 till 163,72 kronor. Denna timersättning är viktad med hänsyn till det antal assistanstimmar per vecka som utbetalas i respektive ärende.

Årskostnaden för assistansersättningen blir då $163,72 * 6\,250 * 68,40 * 52 = 3\,640$ mkr.

Den undersökning beträffande personer födda dag 21 som gjorts visar att medianvärdet för assistansersättningens lönedel, dvs. lön inklusive ersättning för obekvämt arbetstid, lagstadgad semesterlön samt sociala avgifter inklusive grupplivförsäkring och avsättning till tjänstepension uppgick till 137,47 kronor per timme. I detta belopp varierade grundlön inklusive tillägg för obekvämt arbetstid från 69,61 till 114,96 kronor per timme med ett medianvärde på 90,00 kronor per timme. Beloppet på 137,47 kronor per timme stämmer väl överens med de uppgifter som utredningen tagit del av för Kooperativet GIL och Göteborgs kommun. Enligt uppgift från Svenska kommunförbundet är genomsnittslönen för ett vårdbiträde 81,02 kronor per timme inklusive tillägg för obekvämt arbetstid på 7,41 kronor per timme (november 1994). Personliga assistenter har sannolikt en högre andel timmar med obekvämt arbetstid än ett vårdbiträde i genomsnitt eftersom den personliga assistansen är knuten till personen och det därför inte går att göra samordningsvinster. Om ersättningen för obekvämt arbetstid räknas dubbelt blir timlönen 88,43. Det nyligen slutna avtalet inom den kommunala sektorn innehåller en löneökning för år 1995 med 2,8 procent. Avtalet innehåller en låglönesatsning. Om hänsyn tas till en treprocentig löneökning för gruppen vårdbiträden avseende år 1995 hamnar lönedelen av assistanskostnaden på ungefär 140 kronor per timme.

Ersättning för utbildning: I undersökningen avseende personer födda dag 21 varierade utbildningskostnaden från 0 – 21,15 kronor per timme. Medianvärdet var 5 kronor per timme. För en heltidsanställd assistent innebär det cirka 10 400 kronor per år. Utbildning för personliga assistenter har inte alltid samma karaktär som utbildning för andra yrkeskategorier. I många fall rör det sig om att lära sig att tillgodose den funktionshindrades behov snarare än att införskaffa teoretiska kunskaper. En stor del av utbildningsbehovet tillgodoses därmed genom ett lärande i arbetet i form av handledning. Detta behov är störst i början av anställningen. Den fortsatta beräkningen utgår från utbildning i form av handledning motsvarande en dag per år och heltidsanställd assistent, vilket motsvarar 40 minuter per månad. Kostnader för handledaren kan grundas på genomsnittlig vårdbiträdeslön exklusive tillägg för obekvämt arbetstid 75,83 kronor per timme samt lagstadgad semesterersättning 12 procent och sociala avgifter inklusive grupplivförsäkring och avsättning till tjänstepension på summa 37,74 procent, vilket innebär en timkostnad på ungefär 117 kronor per timme. En dags utbildning innebär en lönekostnad på $117 \cdot 8 = 936$ kronor. Utbildningskostnaden per timme för en heltidsanställd uppgår då till $936 \cdot 2080 = 0,45$ kronor.

Ersättning för administration m.m.: En anställd som sköter lönehantering m.m. antas ha en månadslön på cirka 12 000 kr, vilket motsvarar en timlön på 72,73 kronor vid 40 timmars arbetsvecka. Efter lagstadgad semesterersättning om 12 procent och sociala avgifter inklusive grupplivförsäkring och avsättning till tjänstepension på summa 37,74 procent uppgår lönesumman till cirka 18 500 kronor per månad (4 488 kronor per vecka eller 112,20 kronor per timme). Till denna summa läggs ytterligare 20 procent för övriga kostnader förenade med assistansen såsom lokalkostnader, bokföring, revision, arbetsledning, och rekrytering. Total lönesumma är då 22 214 kronor per månad (5 385 kronor per vecka eller 134,64 kronor per timme). Denna person administrerar ungefär 100 anställda assistenter. Om samtliga assistenter arbetade heltid skulle alltså denna person klara administrationen för $40 * 100 = 4\,000$ timmar per vecka eller cirka 17 300 timmar per månad. En del assistenter arbetar deltid, varför 3 000 timmar per vecka eller 13 000 timmar per månad är ett rimligare mått. Kostnaden per assistentstimme blir $22\,214 / 13\,000 = 1,70$ kronor.

Ersättning för assistenternas omkostnader: Av beloppet kan en del, exempelvis 3 kronor per timme reserveras till assistenternas omkostnader. I ovanstående undersökning av personer födda dag 21 framgick att genomsnittsansättningen per timme avseende assistenternas omkostnader är 4,94 kronor.

Ersättning för omkostnader när anhöriga är assistenter kan halveras och sättas till exempelvis 1,50 kronor per timme. Det förutsätts normalt att anhöriga företar vissa aktiviteter tillsammans utan att få kostnader ersatta t.ex. bio- eller restaurangbesök. Däremot kan det finnas skäl att ha kvar en viss summa eftersom alla aktiviteter inte har denna karaktär. Denna post kostnadsberäknas separat, se punkt 6.

En summering av kostnaderna ovan ger: Lön inklusive tillägg för obekvämt arbetstid, semesterlön och personalkostnader 140,00 kronor per timme + utbildningskostnader 0,58 kronor per timme + omkostnader 3,00 + administration m.m. 1,70 kronor per timme = 145,28 kronor per timme. Ersättning för assistanskostnader schabloniseras till 145 kronor per timme. Årskostnaden kan då beräknas till $145 * 6\,250 * 68,40 * 52 = 3\,224$ mkr.

Bruttobesparing = nettobesparing per år blir $3\,640 - 3\,224 = 416$ mkr.

Efter avsnitt 1 återstår 6 250 personer med en ersättning på 145 kronor per timme och ett genomsnittligt beviljat antal timmar per vecka som är 68,40. Årskostnaden är 3 224 mkr.

Om ersättningen för de administrativa kostnaderna inte skulle anses tillräcklig och ersättningsnivån istället skulle sättas till 150 kronor per timme skulle årskostnaden bli $150 * 6\,250 * 68,40 * 52 = 3\,335$ mkr och besparingen 305 mkr.

2 Den enskildes rätt till personlig assistans inträder först fr.o.m. ett hjälpbehov, som uppgår till mer än 40 timmar per vecka

2.1 Bruttobesparing på nuvarande assistansersättning

I oktober 1995 har 1 690 personer assistansersättning för ett timantal som inte överstiger 40 timmar per vecka. Dessa personer har i genomsnitt 32,72 timmar per vecka och en genomsnittlig timersättning på 159,93 kronor. Bruttobesparingen per år beräknas till $159,93 * 1\,690 * 32,72 * 52 = 460$ mkr.

2.2 Bruttobesparing personlig assistans enligt LSS

Antal kommunala LSS-beslut om personlig assistans uppgår till 2 900 enligt en beräkning som Socialstyrelsen har gjort med ledning av SCB:s statistik för år 1994. Av dessa ärenden uppskattas hälften vara förskott på assistansersättning och hälften kommunala beslut avseende personer som har ett genomsnittligt behov av assistans som inte överstiger 20 timmar per vecka. Ärenden avseende förskott på assistansersättning ingår i punkt 2.1. För resterande 1 450 ärenden antas genomsnittligt beviljade timmar per vecka till 15. Kostnaden antas vara lika som för assistansersättning totalt, dvs 163,72 kronor per timme. Besparingen per år blir under dessa förutsättningar $163,72 * 1\,450 * 15 * 52 = 185$ mkr.

2.3 Avgår kommunala alternativkostnader för ärenden där rätt till assistansersättning upphör

Antal kommunala timmar som uppstår antas vara omkring 60 procent av tidigare LASS-timmar. En del timmar förväntas omvandlas till timmar enligt andra insatser i LSS, t.ex. ledsagarservice, efter ansökan från den enskilde. Här kommer sannolikt någon större minskning av antalet timmar inte att ske. Andra timmar avseende omvårdnadsinsatser – sannolikt merparten av LASS-timmarna – kommer på nytt att bedömas enligt Socialtjänstlagen med lägre grad av rättighet för den enskilde. Här kan antas att ett större antal timmar uppstår i form av socialtjänst än före handikappreformen. Den främsta anledningen härtill är att den enskilde genom handikappreformen fått möjlighet att påverka sin situation och därför kommer att ställa större krav på kommunen. Kostnad per timme antas vara lika som för assistansersättning totalt, dvs 163,72 kronor per timme. Bortfallande LASS-timmar är 32,72 per vecka och alternativtimmar som uppstår är då 19,63 per vecka. Alternativkostnaden per år beräknas till $163,72 * 1\ 690 * 19,63 * 52 = 282$ mkr.

Om de kommunala alternativkostnaderna istället beräknas efter procentsatserna 45 respektive 75 blir kommunernas alternativkostnader följande:

$$45\ \%: 163,72 * 1\ 690 * 14,72 * 52 = 212 \text{ mkr}$$

$$75\ \%: 163,72 * 1\ 690 * 24,54 * 52 = 353 \text{ mkr}$$

2.4 Avgår kommunala alternativkostnader för ärenden där rätt till personlig assistans enligt LSS upphör

Här antas kostnad per timme vara lika som för assistansersättning totalt, dvs 163,72 kronor. Antalet nya timmar per vecka antas bli 10. Alternativkostnaden per år beräknas till $163,72 * 1\ 450 * 10 * 52 = 123$ mkr.

Bruttobesparingen per år under avsnitt 2 är $460 + 185 = 645$ mkr.

Nettobesparingen per år under avsnitt 2 är $460 + 185 - 282 - 123 = 240$ mkr.

Efter avsnitt 2 återstår 4 560 ärenden med ett assistansbehov som överstiger 40 timmar per vecka i genomsnitt – genomsnittet är 81,63 timmar per vecka – och en ersättningsnivå på 164,28 kronor per timme. Kostnaden uppgår under dessa förutsättningar till 3 180 mkr per år.

Om den nedre gränsen för personlig assistans istället sätts vid 30 timmar per vecka återstår 5 656 ärenden med ett assistansbehov som överstiger 30 timmar per vecka i genomsnitt – genomsnittet är 72,87 timmar per vecka – och en ersättningsnivå på 163,92 kronor per timme. Kostnaden uppgår under dessa förutsättningar till 3 513 mkr per år. Besparingen brutto blir 312 mkr och besparingen netto blir 110 mkr.

Om den nedre gränsen för personlig assistans istället sätts vid 50 timmar per vecka återstår 3 638 ärenden med ett assistansbehov som överstiger 50 timmar per vecka i genomsnitt – genomsnittet är 90,98 timmar per vecka – och en ersättningsnivå på 164,60 kronor per timme. Kostnaden uppgår under dessa förutsättningar till 2 833 mkr per år. Besparingen brutto blir 992 mkr och besparingen netto blir 375 mkr.

3 Barn under 16 år undantas från rätten till personlig assistans

3.1 Bruttobesparing assistansersättning

I oktober 1995 har 1 253 barn under 16 år beviljats assistansersättning. I genomsnitt har de en ersättningsnivå på 159,30 kronor per timme. De har beviljats i genomsnitt 58,47 timmar per vecka. Besparingen per år avseende personlig assistans beräknas då till $159,30 * 1\,253 * 58,47 * 52 = 607$ mkr.

3.2 Avgår kommunala alternativkostnader för ärenden där rätt till assistansersättning upphör

Alternativa timmar antas uppstå i samma omfattning som under tidigare avsnitt, dvs 60 % av tidigare timmar. Detta ger alternativa insatser motsvarande 35,08 timmar per vecka. Alternativkostnaden per år beräknas till $159,30 * 1\,253 * 35,08 * 52 = 364$ mkr.

Bruttobesparingen per år under avsnitt 3 är 607 mkr.

Nettobesparingen per år under avsnitt 3 i är $607 - 364 = 243$ mkr.

Efter detta avsnitt återstår 4 997 ärenden i åldern 16 – 64 år – genomsnittet är 70,81 timmar per vecka – och en ersättningsnivå på 164,43 kronor per timme. Kostnaden uppgår under dessa förutsättningar till 3 029 mkr per år.

Om de kommunala alternativkostnaderna istället beräknas efter procentsatserna 45 respektive 75 blir kommunernas alternativkostnader följande:

45 %: $159,30 * 1\,253 * 26,31 * 52 = 273$ mkr

75 %: $159,30 * 1\,253 * 43,85 * 52 = 455$ mkr

4 Rätten till personlig assistans i grund- och gymnasieskola (inklusive särskola), daglig verksamhet och barnomsorg upphör

Under denna punkt beskrivs vad som händer om möjlighet att få personlig assistans i verksamheter utesluts.

Några alternativkostnader för tiden i verksamheter beräknas inte eftersom huvudmannen för respektive verksamhet förutsätts ta sitt ekonomiska ansvar för de insatser som behövs i verksamheten.

4.1 Besparing avseende verksamheter

I ovan nämnda undersökning av personer födda dag 21 förekom assistans i verksamheter enligt följande:

Typ av verksamhet	Antal personer	Tim/v i verksamh.	Tim/v totalt
Daglig verksamhet	17	361,2	1 370,11
Barnomsorg	9	209,78	442,41
Skola	10	321,9	811,5
Särskola	9	223	554,45
SUMMA	45	1 115,88	3 178,47

Under förutsättning att urvalet är representativt kan följande siffror anses gälla totalt:

Typ av verksamhet	Antal personer	Tim/v i verksamh.	Tim/v totalt
Daglig verksamhet	516	10 959	41 569
Barnomsorg	273	6 365	13 423
Skola	303	9 766	24 621
Särskola	273	6 766	16 822
SUMMA	1 365	33 856	96 435

Besparingen per år avseende assistans i verksamheter kan då beräknas till $33\,856 \cdot 163,72 \cdot 52 = 288$ mkr.

Efter avsnitt 4.1 återstår 6 068 ärenden med en ersättning på 163,72 kronor per timme med ett genomsnittligt antal timmar per vecka som är 64,88.

4.2 Besparing i de ärenden där rätt till personlig assistans upphör som en följd av att assistansbehovet inte överstiger i genomsnitt 20 timmar per vecka när tid i verksamheter har borträknats

Av undersökningen avseende personer födda dag 21 framgick att 6 ärenden med totalt 55,87 timmar per vecka förlorade rätten till personlig

assistans när tid i verksamheter borträknades. Omräknat till totalsiffror rör det sig om 182 ärenden med 1 695 timmar per vecka.

Besparingen per år under denna punkt kan då beräknas till $1\ 695 * 163,72 * 52 = 14$ mkr.

Efter avsnitt 4.2 återstår 5 886 ärenden med en ersättning på 163,72 kronor per timme med ett genomsnittligt antal timmar per vecka som är 66,59.

4.3 Kommunal alternativkostnader i de ärenden där rätt till personlig assistans upphör som en följd av att assistansbehovet inte överstiger i genomsnitt 20 timmar per vecka när tid i verksamheter har borträknats

Alternativa timmar antas uppstå i samma omfattning som under tidigare avsnitt, dvs 60 % av tidigare timmar. Detta ger alternativa insatser motsvarande 1 017 timmar per vecka. Alternativkostnaden per år beräknas till $163,72 * 1\ 017 * 52 = 9$ mkr.

Den totala besparingen under avsnitt 4 blir $288 + 14 - 9 = 293$ mkr.

5 Aktivitetsersättningen för anhöriga hushållsmedlemmar som är personliga assistenter reduceras till hälften av aktivitetsersättningen för icke-anhöriga assistenter

I utredningens undersökning av personer födda dag 21 utförde anhöriga assistansen i 27,2 procent av timmarna. Den lägre ersättningen för anhöriga assistenters omkostnader har bedömts till 1,50 kronor per timme istället för 3,00 kronor per timme. En besparing avseende anhörigtimmarna kan beräknas till $1,50 * 6\ 250 * 68,40 * 52 * 27,2 \% = 9$ mkr.

6 Sammanställning över besparingar utifrån ovan beskrivna bedömningar

Observera att besparingarna nedan inte kan summeras eftersom de överlappar varandra.

1. Ersättningen per timme schabloniseras och sänks till 145 kronor per timme
2. Den enskildes rätt till personlig assistans inträder först fr.o.m. ett hjälpbehov, som uppgår till mer än 40 timmar per vecka
3. Barn under 16 år undantas från rätten till personlig assistans
4. Rätten till personlig assistans i grund- och gymnasieskola (inklusive särskola), daglig verksamhet och barnomsorg upphör
5. Aktivitetsersättningen för anhöriga hushållsmedlemmar som är personliga assistenter reduceras till hälften av aktivitetsersättning för icke-anhöriga assistenter

Tabell

*Besparingar (+) respektive alternativkostnader (-) angett i mkr vid olika tänkbara procenttal avseende alternativkostnader
Jag har valt 60 procent.*

	45 %	60 %	75 %
1. Justering timersättning	+416	+416	+416
2. Ingen assistans <=40 t/v LASS	+460	+460	+460
2. Ingen assistans <=40 t/v LSS	+185	+185	+185
2. Alternativkostnad <=40 t/v LASS	-212	-282	-353
2. Alternativkostnad <=40 t/v LSS	-123	-123	-123
3. Ingen assistans till barn	+607	+607	+607
3. Alternativkostnad barn	-273	-364	-455
4. Ingen assistans i verksamheter	+288	+288	+288
4. Ingen assistans i verksamheter ¹⁾	+14	+14	+14
4. Alternativkostnad - verksamheter ¹⁾	-9	-9	-9
5. Lägre omkostnadsers. för anhöriga	+9	+9	+9

¹⁾ Avser ärenden där rätt till assistans upphör som en följd av att assistansbehovet inte överstiger 20 timmar per vecka när rätt till assistans i verksamheter upphör

Bilaga 4 Möjligheter till förändringar i det administrativa regelverket

Nedan följer några möjligheter att åtgärda problematiken, som återges i avsnitt 9.

Med det nuvarande regelsystemet är det för närvarande fullt möjligt att bli anställd som personlig assistent av flera arbetsgivare så att den sammanlagda arbetstiden för en anställd hos en och samma funktionshindrad vida överstiger normal veckoarbetstid. Min uppfattning är att det, i den typ av arbetsuppgifter som det här är tal om, är viktigt att tillgodose kvaliteten i den insats som lämnas framför ekonomiska motiv inom gruppen personliga assistenter och den enskilde funktionshindrades motiv för att ha en och samma person som assistent på orimliga veckoarbetstider.

Jag anser därför att ingen personlig assistent skall få betalt med kommunala eller statliga medel för mer än i genomsnitt 40 timmar per vecka oavsett antal arbetsgivare. Möjlighet måste också finnas för huvudmannen att kontrollera förhållandet hos assistansanordnaren.

Assistansersättningen är i sin grundkonstruktion en ersättning för de faktiska kostnader som assistansen medför. I propositionen anges följande: "...Ersättningen bör i princip basera sig på lönekostnader för assistenten eller på de avgifter – motsvarande i princip assistentens lönekostnader – som kommunen eller någon annan som svarar för insatsen debiterar...". Jag bedömer det angeläget att staten endast ersätter assistansanordnare för de faktiska kostnaderna för assistansen, såvida inte lösningen med en schablonersättning genomförs. I en lösning med redovisning av faktiska assistanskostnader bör också huvudmannen ges möjlighet att på ett tydligare sätt än nu undersöka verkliga assistanskostnader hos assistansanordnaren. Riksförsäkringsverket genomför för närvarande en översyn av bestämmelserna för redovisning av assistanskostnader. Översynen tar i första hand sikte på att de faktiska assistanskostnaderna alltid måste kunna redovisas i efterhand och att försäkrings-

kassorna måste ha möjlighet att återkräva utbetald assistansersättning som inte motsvaras av verkliga kostnader. Om översynen visar att det idag saknas lagstöd för sådana krav måste lagstöd skapas.

Exempel 1.

En 29-årig kvinna med assistans hela dygnet. Kommunen tar ut 28,50 kronor per timme för administration varav 9,50 kronor per timme avser utbildning och 9,20 kronor per timme avser arbetsledning. Fem assistenter tjänstgör förutom kvinnans far. Kvinnans far fyller ut enstaka luckor i de övriga assistenternas scheman. Arbetsgruppen assistenter har också eget ansvar för att lösa vakanssituationer trots att 9,20 kronor per timme tas ut för arbetsledning. Ersättningen avseende utbildning är $24 * 365 * 9,50 = 83\,220$ kronor per år. För en tidsperiod på nitton månader har 878 timmar antecknats som praktisk personalutbildning. Av dessa timmar har 179 timmar redovisats som faktiska assistanstimmar. Kvar blir då 699 timmar. Detta skulle innebära en utbildningsdag per månad och assistent. Under samma tidsperiod har det utbetalas assistansersättning för 13 702 timmar. Ersättningen för utbildning är då $13\,702 * 9,50$ kronor = 130 169 kronor. Kostnaden per utbildningstimme blir då $130\,169 / 699 = 186,22$ kronor inkluderande lön under utbildning och kurskostnader. Den funktionshindrade kvinnans far ifrågasätter behovet av fortlöpande utbildning av assistenterna i denna omfattning.

Exempel 2.

Ett kooperativ fastställde en avgift enligt 5 a § i Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1993:24) om assistansersättning och fick sedan ett överskott avseende lönesumma för utförda assistanstimmar under år 1994 motsvarande ungefär 2,5 mkr. Försäkringskassan vill att kooperativet skall återbetala överskottet. Någon formellt krav har försäkringskassan inte ställt gentemot kooperativet. Kooperativet hänvisar till föreskrifterna och hävdar att det inte finns bestämmelser om att återbetalning skall ske i situationer som denna.

Den nuvarande konstruktionen – med i princip total valfrihet för den funktionshindrade beträffande assistanslösning – innebär också att möjlighet saknas för huvudmannen att ifrågasätta olika assistanslösningar. Detta kan leda till att den enskilde funktionshindrade skapar situationer som – sett utifrån andra perspektiv – är olyckliga.

Jag anser därför att det bör införas åldersgränser för personliga assistenter. Möjlighet måste också finnas för huvudmannen att kontrollera förhållandet hos assistansanordnaren.

Exempel 3.

I Riksrevisionsverkets studie nämns en 16-årig gymnasiestuderande flicka som arbetar 40 timmar per vecka som personlig assistent vid sidan av sina studier.

Das Buch ist ein Teil der Bibliothek der
Königlichen Bibliothek zu Berlin
und ist Eigentum der Kaiserlichen Akademie der Wissenschaften
in Berlin.

Beispiel 1

Die folgenden Beispiele sind aus dem
Buche "Die Kunst der Buchführung"
von Dr. phil. h. c. h. H. C. F. v. S. v. S.

1. Ein Kaufmann kauft 1000 Stück
Waren zu je 100 Mark. Er verkauft
500 Stück zu je 120 Mark. Die
übrigen 500 Stück verkauft er
zu je 80 Mark. Wieviel hat er
Gewinn oder Verlust?
Gewinn: 10000 - 50000 + 60000 - 40000 = 10000 Mark

2. Ein Kaufmann kauft 1000 Stück
Waren zu je 100 Mark. Er verkauft
500 Stück zu je 120 Mark. Die
übrigen 500 Stück verkauft er
zu je 80 Mark. Wieviel hat er
Gewinn oder Verlust?
Gewinn: 10000 - 50000 + 60000 - 40000 = 10000 Mark



Kronologisk förteckning

1. Ett renodlat näringsförbud. N.
 2. Arbetsföretag – En ny möjlighet för arbetslösa. A.
 3. Grön diesel – miljö- och hälsorisker. Fi.
 4. Långtidsutredningen 1995. Fi.
 5. Världens svåra val.
Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. S.
 6. Muskövarvets framtid. Fö.
 7. Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. A.
 8. Pensionsrättigheter och bodelning. Ju.
 9. Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. Fi.
 10. Översyn av skattebrottslagen. Fi.
 11. Nya konsumentregler. Ju.
 12. Mervärdesskatt – Nya tidpunkter för redovisning och betalning. Fi.
 13. Analys av Försvarsmaktens ekonomi. Fö.
 14. Ny Elmarnad + Bilagedel. N.
 15. Könshandeln. S.
 16. Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. S.
 17. Homosexuell prostitution. S.
 18. Konst i offentlig miljö. Ku.
 19. Ett säkrare samhälle. Fö.
 20. Utan el stannar Sverige. Fö.
 21. Staden på vatten utan vatten. Fö.
 22. Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. Fö.
 23. Brist på elektronikkomponenter. Fö.
 24. Gasmoln lamslår Uppsala. Fö.
 25. Samordnad och integrerad tågtrafik på Arlandabanan och i Mälardalsregionen. K.
 26. Underhållsbidrag och bidragsförskott, Del A och Del B. S.
 27. Regional framtid + bilagor. C.
 28. Lagen om vissa internationella sanktioner – en översyn. UD.
 29. Civilt bruk av försvarets resurser – regelverken, erfarenheter, helikoptrar. Fö.
 30. Alkylat och Miljöklassning av bensin. M.
 31. Ett vidareutvecklat miljöklassystem i EU. M.
 32. IT och verksamhetsförnyelse inom rättsväsendet. Förslag till nya samverkansformer. Ju.
 33. Ersättning för ideell skada vid personskada. Ju.
 34. Kompetens för strukturomvandling. A.
 35. Avgifter inom handikappområdet. S.
 36. Förmåner och sanktioner - en samlad redovisning. Fi.
 37. Vårt dagliga blad - stöd till svensk dagspress. Ku.
 38. Yrkehögskolan - Kvalificerad eftergymnasial yrkesutbildning. U.
 39. Some reflections on Swedish Labour Market Policy. A.
Några utländska forskares syn på svensk arbetsmarknadspolitik. A.
 40. Älvsäkerhet. K.
 41. Allmän behörighet för högskolestudier. U.
 42. Framtidsanpassad Gotlandstrafik. K.
 43. Sambandet Redovisning – Beskattning. Ju.
 44. Aktiebolagets organisation. Ju.
 45. Grundvattenskydd. M.
 46. Effektivare styrning och rättssäkerhet i asylprocessen. A.
 47. Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen. Ju.
 48. EG-anpassade körkortsregler. K.
 49. Prognoser över statens inkomster och utgifter. Fi.
 50. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1995. M.
 51. Elförsörjning i ofred. N.
 52. Godtrosförvärv av stöldgods? Ju.
 53. Samverkan för fred. Den rättsliga regleringen. Fö.
 54. Fastighetsbildning – en gemensam uppgift för stat och kommun. M.
 55. Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden. A.
 56. Förmåner och sanktioner – utgifter för administration. Fi.
 57. Förslag om ett internationellt flygsäkerhetsuniversitet i Norrköping-Linköping. U.
 58. Kompetens och kunskapsutveckling – om yrkesroller och arbetsfält inom socialtjänsten. S.
 59. Ohälsöförsäkring och samhällsekonomi – olika aspekter på modeller, finansiering och incitament. S.
 60. Kvinnofrid. Del A+B. S.
 61. Myndighetsutövning vid medborgarkontor. C.
 62. Ett renat Skåne. M.
 63. Översyn av skattereglerna för stiftelser och ideella föreningar. Fi.
 64. Klimatförändringar i trafikpolitiken. K.
 65. Näringslivets tvistlösning. Ju.
 66. Polisens användning av övervakningskameror vid förundersökning. Ju.
 67. Naturgrusskatt, m.m. Fi.
 68. IT-kommissionens arbetsprogram 1995-96. SB.
 69. Betaltjänster. Fi.
 70. Allmänna kommunikationer – för alla? K.
 71. Behörighet och Urval. Förslag till nya regler för antagning till Universitet och högskolor. U.
 72. Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp. Kartläggning, analys och förslag. Fö.
 73. Ett aktiebolag för service till universitet och högskolor m.m. U.
 74. Lägenhetsdata. Fi.
 75. Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv. A.
 76. Arbete till invandrare. A.
-

Kronologisk förteckning

77. Röster om EU:s konferens
– hearing med organisationsföreträdare, debattörer och forskare. UD.
78. Den svenska rymdverksamheten. N.
79. Vårdnad, boende och umgänge. JU.
80. EU om konferens 1996
– institutionernas rapporter
– synpunkter i övriga medlemsländer. UD.
81. Ny rättsjämslag och andra bestämmelser om rättsligt bistånd. Ju.
82. Finansieringslösningar för Göteborgs- och Dennisöverenskommelserna. K.
83. EU-kandidater – 12 länder som kan bli EU:s nya medlemmar. UD.
84. Kulturpolitikens inriktning. Ku.
84. Kulturpolitikens inriktning – i korthet. Ku.
85. Tjugo års kulturpolitik 1974-1994. Ku.
86. Dokumentation och socialtjänstregister. S.
87. Försäkringsrörelse i förändring 3. Fi.
88. Den brukade mängdalen. Del 1+2. Jo.
89. Svenskar i EU-tjänst. Fi.
90. Kärnavfall och Miljö. M.
91. Ett reformerat straffsystem. Del I-III. Ju.
92. EG:s arbetstidsdirektiv och dess konsekvenser för det svenska regelsystemet. A.
93. Omprövning av statliga åtaganden. Fi.
94. Personalutveckling, utbildning och beskattning. Fi.
95. Hälsodateregister – Vårdregister. S.
96. Jordens klimat förändras. En analys av hotbild och globala åtgärdsstrategier. M.
97. Miljöklassning av snöskotrar. M.
98. 1990-talets bostadsmarknad
– en första utvärdering. N.
99. SMHI:s verksamhetsform? K.
100. Hållbar utveckling i landets fjällområden. M.
101. Ett utvidgat EU – möjligheter och problem. Sammanfattning av en hearing i augusti 1995. UD.
102. Medborgarnas EU – frihet och säkerhet? Frågor om unionens tredje pelare inför konferens 1996. UD.
103. Föräldrar i självförvaltande skolor. U.
104. Skattereformen 1990-1991. En utvärdering. Fi.
105. Konkurrens i balans. Åtgärder för ökad konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning m.m. N.
106. Rapporteringsskyldighet för revisorer i finansiella företag. Fi.
107. Avbrottsverksamhetens organisation och finansiering. Jo.
108. Ny ellag. N.
109. Likvärdig utbildning på lika villkor. U.
110. Viljan att veta och viljan att förstå – Kön, makt och den kvinnovetenskapliga utmaningen i högre utbildning. U.
111. Omvärld, säkerhet, försvar. Frågor om EU:s andra pelare inför konferens 1996. UD.
112. Svensk sjöfart – näring för framtiden. + Bilagor. K.
113. Fristående gymnasieskolor. U.
114. Indirekt tobaksreklam. S.
115. Ny lag om europeiska företagsråd. A.
116. Jämställdhet ett mål i utvecklingssamarbetet. UD.
117. Jordbruk och konkurrens – jordbrukets ställning i svensk och europeisk konkurrensrätt. Jo.
118. Totalförsvarsskyldiga m 95. En utvärdering av de totalförsvarsskyldigas medinflytande och av deras sociala och ekonomiska situation under grundutbildningen. Fö.
119. Ändringar i hyresförhandlingslagen. Hyresgästinflytande vid ombyggnad m.m. Ju.
120. TV och utbildning. U.
121. Riksdagen, regeringen och forskningen. U.
122. Reform på recept. S.
123. Subsidiaritetsprincipen i EU. UD.
124. Ett reformerat hovrättsförfarande. Ju.
125. Finansiell verksamhet i kris och krig. Fi.
126. Kostnader för den statliga assistansersättningen. S.

Statens offentliga utredningar 1995

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

IT-kommissionens arbetsprogram 1995-96. [68]

Justitiedepartementet

Pensionsrättigheter och bodelning. [8]

Nya konsumentregler. [11]

IT och verksamhetsförnyelse inom rättsväsendet.

Förslag till nya samverkansformer. [32]

Ersättning för ideell skada vid personskada. [33]

Sambandet Redovisning – Beskattning. [43]

Aktiebolagets organisation. [44]

Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB

samt polislagen. [47]

Godtrosförvärv av stöldgods? [52]

Näringslivets tvistlösning. [65]

Polisens användning av övervakningskameror vid förundersökning. [66]

Vårdnad, boende och umgänge. [79]

Ny rättshjälpslag och andra bestämmelser om

rättsligt bistånd. [81]

Ett reformerat straffsystem. Del I-III. [91]

Ändringar i hyresförhandlingslagen.

Hyresgästinflytande vid ombyggnad m.m. [119]

Ett reformerat hovrättsförfarande. [124]

Utrikesdepartementet

Lagen om vissa internationella sanktioner

– en översyn. [28]

Röster om EU:s regeringskonferens

– hearing med organisationsföreträdare, debattörer och forskare. [77]

EU om regeringskonferensen 1996

– institutionernas rapporter

– synpunkter i övriga medlemsländer. [80]

EU-kandidater – 12 länder som kan bli EU:s

nya medlemmar. [83]

Ett utvidgat EU – möjligheter och problem.

Sammanfattning av en hearing i augusti 1995. [101]

Medborgarnas EU – frihet och säkerhet?

Frågor om unionens tredje pelare inför regeringskonferensen 1996. [102]

Omvärld, säkerhet, försvar.

Frågor om EU:s andra pelare inför regeringskonferensen 1996. [111]

Jämställighet ett mål i utvecklingssamarbetet. [116]

Subsidiaritetsprincipen i EU. [123]

Försvarsdepartementet

Muskövarvets framtid. [6]

Analys av Försvarsmaktens ekonomi. [13]

Ett säkrare samhälle. [19]

Utan el stannar Sverige. [20]

Staden på vatten utan vatten. [21]

Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. [22]

Brist på elektronikkomponenter. [23]

Gasmoln lamslår Uppsala. [24]

Civilt bruk av försvarets resurser –

regulverken, erfarenheter, helikoptrar. [29]

Samverkan för fred. Den rättsliga regleringen. [53]

Svenska insatser för internationell katastrof- och

flyktinghjälp. Kartläggning, analys och förslag. [72]

Totalförsvarspliktiga m 95. En utvärdering av de

totalförsvarspliktigas medinflytande och av deras

sociala och ekonomiska situation under

grundutbildningen. [118]

Socialdepartementet

Världens svåra val.

Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. [5]

Könshandeln. [15]

Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. [16]

Homosexuell prostitution. [17]

Underhållsbidrag och bidragsförskott,

Del A och Del B. [26]

Avgifter inom handikappområdet. [35]

Kompetens och kunskapsutveckling – om yrkes-

roller och arbetsfält inom socialtjänsten. [58]

Ohälsöförsäkring och samhällsekonomi

– olika aspekter på modeller, finansiering

och incitament. [59]

Kvinnofrid. Del A+B. [60]

Dokumentation och socialtjänstregister. [86]

Hälsodataregister – Vårdregister. [95]

Indirekt tobaksreklam. [114]

Reform på recept. [122]

Kostnader för den statliga assistansersättningen. [126]

Kommunikationsdepartementet

Samordnad och integrerad tågtrafik på

Arlandabanan och i Mälardalsregionen. [25]

Ålvsäkerhet. [40]

Framtidsanpassad Gotlandstrafik. [42]

EG-anpassade körkortregler. [48]

Klimatförändringar i trafikpolitiken. [64]

Allmänna kommunikationer – för alla? [70]

Finansieringslösningar för Göteborgs- och

Dennisöverenskommelserna. [82]

SMHI:s verksamhetsform? [99]

Svensk sjöfart – näring för framtiden.

+ Bilagor. [112]

Statens offentliga utredningar 1995

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

- Grön diesel – miljö- och hälsorisker. [3]
Långtidsutredningen 1995. [4]
Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. [9]
Översyn av skattebrottslagen. [10]
Mervärdesskatt – Nya tidpunkter för redovisning och betalning. [12]
Förmåner och sanktioner – en samlad redovisning. [36]
Prognoser över statens inkomster och utgifter. [49]
Förmåner och sanktioner
– utgifter för administration. [56]
Översyn av skattereglerna för stiftelser och ideella föreningar. [63]
Naturgrusskatt, m.m. [67]
Betaltjänster. [69]
Lägenhetsdata. [74]
Försäkringsrörelse i förändring 3. [87]
Svenskar i EU-tjänst. [89]
Omprövning av statliga åtaganden. [93]
Personalavveckling, utbildning och beskattning. [94]
Skattereformen 1990-1991. En utvärdering. [104]
Rapporteringskyldighet för revisorer i finansiella företag. [106]
Finansiell verksamhet i kris och krig. [125]

Utbildningsdepartementet

- Yrkeshögskolan - Kvalificerad eftergymnasial yrkesutbildning. [38]
Allmän behörighet för högskolestudier. [41]
Förslag om ett internationellt flygsäkerhetsuniversitet i Norrköping-Linköping. [57]
Behörighet och Urval. Förslag till nya regler för antagning till Universitet och högskolor. [71]
Ett aktiebolag för service till universitet och högskolor m.m. [73]
Föräldrar i självförvaltande skolor. [103]
Likvärdig utbildning på lika villkor. [109]
Viljan att veta och viljan att förstå – Kön, makt och den kvinnovetenskapliga utmaningen i högre utbildning. [110]
Fristående gymnasieskolor. [113]
TV och utbildning. [120]
Riksdagen, regeringen och forskningen. [121]

Jordbruksdepartementet

- Den brukade mångfalden. Del 1+2. [88]
Avbytarverksamhetens organisation och finansiering. [107]
Jordbruk och konkurrens – jordbrukets ställning i svensk och europeisk konkurrensrätt. [117]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Arbetsföretag – En ny möjlighet för arbetslösa. [2]
Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. [7]
Kompetens för strukturomvandling. [34]
Some reflections on Swedish Labour Market Policy. [39]
Några utländska forskares syn på svensk arbetsmarknadspolitik. [39]
Effektivare styrning och rättssäkerhet i asylprocessen. [46]
Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden. [55]
Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv. [75]
Arbete till invandrare. [76]
EG:s arbetstidsdirektiv och dess konsekvenser för det svenska regelsystemet. [92]
Ny lag om europeiska företagsråd. [115]

Kulturdepartementet

- Konst i offentlig miljö. [18]
Vårt dagliga blad - Pstöd till svensk dagspress. [37]
Kulturpolitikens inriktning. [84]
Kulturpolitikens inriktning – i korthet. [84]
Tjugo års kulturpolitik 1974-1994. [85]

Näringsdepartementet

- Ett renodlat näringsförbud. [1]
Ny Elmärkning + Bilagedel. [14]
Elförsörjning i ofred. [51]
Den svenska Rymdverksamheten. [78]
1990-talets bostadsmärkning
– en första utvärdering. [98]
Konkurrens i balans. Åtgärder för ökad konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning m. m. [105]
Ny ellag. [108]

Civildepartementet

- Regional framtid + bilagor. [27]
Myndighetsutövning vid medborgarkontor. [61]
-

Statens offentliga utredningar 1995

Systematisk förteckning

Miljödepartementet

- Alkylat och Miljöklassning av bensin. [30]
Ett vidareutvecklat miljöklasssystem i EU. [31]
Grundvattenskydd. [45]
Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1995. [50]
Fastighetsbildning – en gemensam uppgift för stat och kommun. [54]
Ett renat Skåne. [62]
Kärnavfall och Miljö. [90]
Jordens klimat förändras. En analys av hotbild och globala åtgärdsstrategier. [96]
Miljöklassning av snöskotrar. [97]
Hållbar utveckling i landets fjällområden. [100]
-

