

STIL

STIFTARNA AV INDEPENDENT LIVING I SVERIGE

Remissvar på LSS-kommitténs slutbetänkande, SOU 2008:77

Möjlighet att leva som andra

*Ny lag om stöd och service till vissa personer
med funktionsnedsättning*



Näranslutes;

Personlig assistans - en billig och effektiv form av valfrihet, egenmakt och integritet. Rapport från [Independent Living Institute, ILI](#)

Fel medicin i fel tid

Efter en lång rad nedbantningar och åtstramningar sedan assistansreformens tillkomst innebär LSS-kommitténs förslag ytterligare försämringar i livsvillkoren hos assistansberoende människor och deras anhöriga. Rätten till "ett liv som andra" håller på att reduceras till en rätt till överlevnad. Det finns exempelvis ingen rätt till assistans i arbete – i ett land där regeringen och oppositionen hyller "arbetslinjen"! Det finns ingen rätt till assistans vid föräldraskap. Genom att ta bort sk passiv tid försvinner våra möjligheter till att arbeta eller ta hand om småbarn.

De föreslagna nedskärningarna drabbar tusentals personer med behov av personlig assistans som anmodas klara sig med färre timmer eller blir tvungna att återvända till kommunala insatser. Försäkringskassan sparar, kommunernas kostnader ökar. Nettoeffekten på kostnadssidan blir att skattebetalarens kostnader ökar när privatproducerade personliga assistanstjänster ersätts med dyrare kommunala insatser. Nettoeffekten på kvalitetssidan blir sämre livskvalitet för människor med behov av personlig assistans och deras anhöriga eftersom privatproducerade personliga assistanstimmar håller högre kvalitet än offentligt producerade insatser, enligt Socialstyrelsens och andras utredningar. Resonnemangen utvecklas i en artikel som finns på <http://www.independentliving.org/ratzka20081001>.

När LSS-kommittén i somras avslutade arbetet med sitt slutbetänkande kunde ingen ana hur djupt finanskrisen och den påföljande ekonomiska krisen skulle drabba Sverige och hela världen under hösten och vinter och ett bra tag framöver. Sedan dess förordar ett växande antal ansedda ekonomer (senast Assar Lindbeck på DN Debatt den 16 januari) statliga stimulanspaket. Våra personliga assistenter – ca 90 000 personer ofta med invandrarbakgrund och ungdomar på vägen till arbetslivet – tillhör inte den grupp som kan spara eller köpa hus i Thailand utan deras löner går främst till mat och hyra och utgör därmed en idealisk målgrupp för att öka den inhemska efterfrågan.

LSS-kommitténs förslag leder till försämrade livsvillkor för målgruppen och deras anhöriga, ökade kostnader för skattebetalaren, ännu högre arbetslöshet i Sverige, minskade inkomster och minskad konsumtion. Fel medicin i alla tider - fel medicin framför allt idag!

Fil dr Adolf Ratzka,
Independent Living Institute

Socialdepartementet
103 33 Stockholm

STIL
Arenavägen 63
121 77 Johanneshov

YTTRANDE
2009-02-02

Betänkandet ”Möjlighet att leva som andra – Ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning” (SOU 2008:77)

Stiftarna av Independent Living, STIL, önskar härmed avlämna remissyttrande över LSS-kommitténs slutbetänkande Möjlighet att leva som andra, ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning, SOU 2008:77.

Inledningsvis frågar sig STILs över 200 assistansberättigade medlemmar, om ”Möjlighet att leva som andra .. ” verkligen kan benämnas ”ny lag om stöd och service ... ” - är det inte en reformering av befintlig lagstiftning?

Vi befarrar att utredningens uttalade syfte att ”dämpa kostnadsutvecklingen” för den personliga assistansen endast är en illusion. Genom att som utredningen föreslå en omfördelning av kostnadsansvaret för stödet till personer med funktionsnedsättning mellan stat, kommun och de assistansbehövande närstående menar sig utredningen uppnå syftet. Men som Socialstyrelsen redan visat i rapporten Kostnader för assistansersättning (LASS) Analys av utvecklingen 1994–2005 och som bekräftas i senare undersökningar, se nedan, så innebär en överföring från den statligt finansierade men privat producerade personliga assistansen till personlig service i kommunal regi såväl till en fördyring för skattebetalarna som försämrade livsvillkor för oss assistansberoende liksom för våra anhöriga.

Remissyttrandets beredning

Stiftelsen Independent Living Institute, ILI, har låtit utarbeta en rapport där kostnaderna för personlig assistans jämförs med kommunal hemtjänst.

Rapporten har skrivits av forskningsstudenterna Martin Nybom och Jens Pettersson vid Stockholms universitet under handledning av Giancarlo Spagnolo professor i nationalekonomi vid Roms universitet samt Senior Research Fellow vid SITE - Handelshögskolan i Stockholm.

De beräkningar som studien grundar sig på har kontrollerats av auktoriserad revisor Johan Kaijser, Öhrlings PricewaterhouseCoopers som även kunnat vidimera riktigheten av dessa.

Rapporten; Personlig assistans – en billig och effektiv form av valfrihet, egenmakt och integritet, näranslutes.

För att inhämta medlemmarnas synpunkter har STIL genomfört s.k. Arbetsledarträff.

Remissyttrandet har utarbetats under ledning av Jonas Franksson, tillika medlem av STIL, samt jurist Elisabeth Langran i samråd med styrelsens tidigare ordföranden fil. dr. Adolf Ratzka, nuvarande ordföranden Sture Jonasson och ledamoten Veronica Kallander. I arbetet har även konsultationer genomförts med Lennart Lundquist, professor i statsvetenskap Lunds universitet samt Magnus Tideman professor i handikappvetenskap Högskolan Halmstad och Försäkringschef för Försäkringskassan i Dalarna Sven Bodevik.

I STILs yttrande har koncentrerat oss till de delar som direkt eller indirekt berör personlig assistans, huvudmannskapet, behovsbedömningarna och den föreslagna insatsen personlig service med boendestöd.

Vem sparar på LSS-kommitténs förslag?

Med anledning av att kommittén tror sig kunna spara in drygt 3 miljarder kronor om förslaget blir verklighet vill Stil lyfta fram en aspekt som kommittén inte har berört och som medför att slutbetänkandet är bristfälligt vad avser den ekonomiska delen.

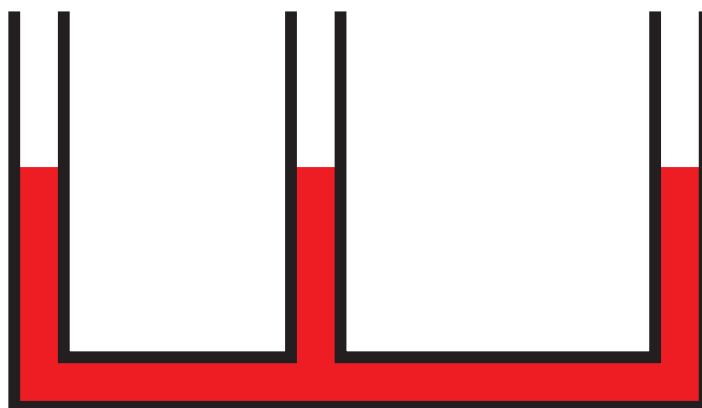
Praktiskt stöd i vardagen för personer med omfattande funktionsnedsättningar kommer huvudsakligen från tre källor som kan ses som kommunicerande kärl. När assistansersättningen från Försäkringskassan minskas, ökar trycket på kommunernas insatser. Trycker man ned den röda vätskan i det vänstra kärlet, stiger den i de andra kärnen. Om kommunen inte kompenserar Försäkringskassans nedskärningar vätskan tillåts alltså inte stiga i kärlet i mitten - drabbas de anhöriga. Högst sannolikt är det den som behöver assistans som får betala mest i form av ökat beroende, fler begränsningar i tillvaron, försämrade livskvalitet och kanske kortare liv. Därför den blodröda färgen i bilden.

Praktisk hjälp i vardagen betalas av

Försäkringskassan genom assistansersättningen

Kommunen genom hemtjänst m m

Enskilda och anhöriga betalar med ömsesidigt beroende, minskad livskvalitet



I utredningen av assistansersättningens samhällsekonomiska effekter (Socialstyrelsen 2008 131 27) finner Socialstyrelsen att personlig assistans är en kostnadseffektiv åtgärd som borde utökas till fler personer. Independent Living Institute, ILI, lät nyligen jämföra kostnaderna för personlig assistans och hemtjänst i studien ”Personlig assistans - en billig och effektiv form av valfrihet, egenmakt och integritet”. De faktiska kostnaderna för assistansersättning från Försäkringskassan jämfördes med de hypotetiska kostnader som samma timantalet skulle ha kostat i form av kommunal hemtjänst under 1994 – 2006.

Hemtjänst kostar ungefär det dubbla som personlig assistans eftersom ungefär hälften av de arbetandes tid är gåtid mellan klienterna. Dessutom har konkurrensutsatta privata utförare av personlig assistans – brukarkooperativ, företag och egna arbetsgivare - lägre kostnader för administration. Vilka besparingar gjorde alltså samhället genom att privat producerade assistanstimmar ersatte kommunal hemtjänst? ILI:s utredning uppskattar samhällets totala besparingen till minst 29 miljarder kronor under 1994-2006. Hade fler timmar producerats av icke-kommunala anordnare, hade vinsten blivit ännu större.

När det gäller kvaliteten visar LSS-kommitténs tidigare undersökningar att personlig assistans i privat regi är bättre än personlig assistans i offentlig regi. Därmed borde kvalitetskillnaden mellan kommunal hemtjänst och privat producerad personlig assistans vara ännu större. I privat regi kostar personlig assistans lika mycket som Försäkringskassans schablonbelopp. I offentlig regi kostar det mer. Det är samhällsekonomiskt lönsamt att öka andelen av personer som får privat personlig assistans på bekostnad av andelen med kommunala insatser. I Holland betalar staten bilägare för att låta sina bilar stå hemma under rusningstid. Det lönar sig samhällsekonomiskt. På samma sätt borde den svenska staten uppmuntra assistansberättigade att välja privata assistansanordnare.

Våra skattepengar går till statlig inkomstskatt (för bl. a assistansersättning) och kommunalskatt (för bl. a hemtjänst och andra kommunala tjänster). LSS-kommittén fick direktivet att ”analysera orsakerna till kostnadsutvecklingen och föreslå åtgärder som dämpar och stabiliserar den”. Man valde att minska Försäkringskassans och öka kommunernas kostnader genom att flytta tusentals människor från kostnadseffektiv personlig assistans till dyrare kommunala insatser. Nettoeffekten av LSS-kommitténs förslag är en ökning av skattebetalarnas kostnader och en försämring av tusentals människors livskvalitet som i värsta fall leder till ökade sjukvårdskostnader då den assistansbehövande inte i tid erhåller den hjälp som behövs för undvikande av olyckor och div. somatiska komplikationer. Vem sparar?

Lagen om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning (LSS)

Införandet av LSS / LASS kan inte nog uppskattas av oss med mer omfattande funktionsnedsättningar. Vi tilläts därmed ta ett eget ansvar för våra liv och vara experter på våra egna behov. Rätten till personlig assistans gav möjlighet till ett liv i frihet. Det faktum att LSS är en rättighetslag säkrade maktbalansen mellan samhället och medborgaren på ett positivt sätt.

Statligt huvudmannaskap för personlig assistans

STIL ställer sig positiv till förslaget om en ett statligt huvudmannaskap för insatsen personlig assistans. För STILs medlemmar innebär det statliga huvudmannaskapet bättre förutsättningar för en geografisk och social mobilitet, men också att vi undslipper onödiga, och som redovisats i det ovanstående, för skattebetalarna kostsamma kommunala prioriteringar.

LSS kvar som rättighetslag

STIL ser positivt på det faktum att LSS föreslås finnas kvar som en rättighetslag. Med den ges en möjlighet att på individnivå förverkliga de handikappolitiska målen. STIL frågar sig då varför betänkandet har getts titeln *”möjlighet att leva som andra”* och inte *”rättighet att leva som andra”*. Begreppet *möjlighet* är på intet sätt lika förpliktigande som begreppet *rättighet*. Det bör även finnas en tydlig koppling till FN-konventionen om rättigheter för människor med funktionshinder. Den bör lyftas in i lagtexten i LSS så att det blir tydligt att det är rättigheter och inte möjligheter det handlar om.

Tillsyn och registerkontroll

Kommittén föreslår att enskilda assistansanordnare ställs under statlig tillsyn. Stil förstår att syftet är att generellt förbättra assistansens kvalité och därmed också förstärka den assistansbehövandes valfrihet. Men i sammanhanget måste påpekas att ytterst måste det vara den assistansbehövandes bedömning av assistansens kvalité som skall fälla avgörandet. Och genom att garantera ett brett utbud av assistansanordnare för att underlätta byte av anordnare torde problematiken också minimeras. I sammanhanget vill vi påpeka att det redan finns regelsystem som torde vara relevanta vid ”oegentligheter” som ARN, Konsumentombudsmannen, länsstyrelsen och ytterst polisen.

Beträffande registerkontroll så finns redan idag många anordnare som genomför detta. Kunder som önskar registerkontroll, kan således välja sådana anordnare. Det kan därför ifrågasättas om det därför behövs en lagstiftning inom just detta område.

Insatsen daglig verksamhet

STIL är positiv till att daglig verksamhet utökas till de med psykiska funktionsnedsättningar i personkrets tre i 1 § LSS. För STILs medlemmar kommer dock inte detta att få en så stor effekt eftersom en stor andel av medlemmarna lever ett aktivt liv. STIL vill dock lyfta ett varningens finger för att personer med psykiska funktionsnedsättningar utestängs från den reguljära arbetsmarknaden om inte den sysselsättning de erbjuds håller hög kvalité. Det kan bli en inlåsningseffekt för dessa personer, vilket är olyckligt dels för de enskilda individerna, dels ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Det bör därför poängteras i lagtexten att den enskildes förmåga bör tillvaratas i så stor utsträckning som möjligt i insatsen daglig verksamhet.

Insatsen personlig service med boendestöd

”Rätten bör utgå från definitionen av hemtjänst...”

LSS-kommittén föreslår att de som i dag har personlig assistans enligt LSS skall mista denna rätt om inte deras grundläggande assistansbehov uppgår till 20 timmar per vecka. Istället skall de erbjudas insatsen ”personlig service med boendestöd”.

Trots kommitténs uttalade målsättning att ”personlig service med boendestöd” inte ska medföra några försämringar, befarar ändå Stil att insatsen kommer att ges en utformning som närmast är att jämställa med hemtjänst. Vår uppfattning är att utredning inte genomfört de nödvändiga konsekvensanalyserna av sitt förslag.

Det är viktigt att förstå att de som har behov av insatser för sina grundläggande behov som den personliga hygien, av- och påklädning etc, också bör ha rätt att få välja vem som skall utföra denna personliga assistans. I annat fall inskränks personens möjligheter till ett självbestämmande och oberoende liv.

För att devisen ”Möjlighet att leva som andra” ska kunna uppfyllas måste det också finnas möjlighet till att fritt välja assistansanordnare för att kunna leva sitt eget liv som man önskar.

Och även om nu ambitionen är att den personliga servicen skall kännetecknas av valfrihetens och självbestämmandets fördelar får detta inte vara beroende av om den enskildes kommun valt att tillämpa LOV, eller inte.

Personer med funktionsnedsättningar som kan inneha ett förvärvsarbete tack vare sin personliga assistans kommer att stöta på svårigheter när de i stället erbjuds personlig service. I förslaget anges att insatsen skall utgå från definitionen av hemtjänst och att den ska vara knuten till boendet. Det innebär att den enskilde inte själv kan välja vilka som ska tillgodose behoven, inte kan påverka schemaläggning, är tvungen att anpassa sig till verksamheten - istället för tvärtom - samt att det inte är möjligt att ha sin personliga assistans på sitt arbete. Införandet av insatsen kommer att innebära en nedmontering av deras livskvalité. Istället för en lön kan de bli hänvisade till ekonomiskt bistånd för att klara sin försörjning

Många som idag har ett rikt liv på sin fritid riskerar att i stället bli isolerade. Hur de personer som behöver assistans i arbetet ska klara sig finns det ingen närmare analys av i förslaget och inte heller hur vardagen ska fungera för småbarns föräldrar med funktionsnedsättning. För de som reser i sitt arbete blir konsekvensen att de måste upphöra med det.

STIL föreslår en ändring av lagen där gränsen om minst 20 timmars grundläggande behov för personlig assistans tas bort, och ersätts av en rätt till personlig assistans där även assistans vid arbete, studier samt assistans vid utövandet av sitt småbarnsföräldraskap, inkluderas.

Taket på 40 timmar/vecka för insatsen personlig service med boendestöd

Förslaget om att införa ett maxtak på 40 timmar per vecka för de med ”personlig service med boendestöd” ifrågasätts starkt av STIL. Vad händer med dem som behöver mer? Vilka insatser ska de ha möjlighet att få som komplement? Det är en brist i förslaget att dessa frågor inte har behandlats närmare. STIL vill att dessa frågetecken rätas ut och tydliggörs. STIL vill även att det föreslås att man ska kunna få sitt boendestöd tillgodosett genom sin befintliga anordnare av personlig assistent och inte som nu bara genom kommunen. Det är inte tillräckligt att lagen om valfrihet (LOV) faktiskt finns. Möjligheten att välja ett eget alternativ bör regleras i LSS. Det bör inte lämnas upp till varje kommun att styra över denna möjlighet. Den enskildes självbestämmande och integritet kränks om denna möjlighet inte finns och förlorar därmed möjligheten att faktiskt styra över sitt eget liv.

Sveriges kommuner bör ges bindande riktlinjer för hur insatsen ska utformas. Det är inte till gagn för enskilda individer att varje kommun ges fritt spelrum att utforma sina egna riktlinjer. Man kan bara titta på de många olika kommunala riktlinjer rörande tillämpningen av LSS som utformades. Länsstyrelserna kom med omfattande kritik eftersom LSS beskars på många olika sätt genom de kommunala riktlinjerna.

Ur samhällsekonomisk synpunkt är Stils förslag att föredra dels eftersom kommunala tjänsterna är dyrare än den privatproducerade personliga assistansen, dels för att ett större samhällsekonomiska netto skapas då fler befinner sig på arbetsmarknaden, i stället för utanför densamma.

Dock finns det personer med behov av stöd i boendet och som inte ingår i någon av personkretsarna i LSS för dem kan insatsen service med boendestöd ses som ett välkommet tillskott till insatserna i LSS – detta avstår STIL dock att ta ställning till.

Skälig levnadsnivå kontra goda levnadsvillkor

I förslaget lanseras en tanke om att begreppet ”skälig levnadsnivå” i socialtjänstlagen, som syftar på det ekonomiska biståndets nivå, skulle vara det samma som begreppet ”goda levnadsvillkor” i LSS, som i sin tur syftar på de olika insatserna i LSS. Begreppet används dock rörande helt olika insatser. Medan socialtjänstlagen, som är tänkt att bistå under en kortare tid, behandlar den ekonomiska ersättning en viss person ska erhålla så behandlar LSS, vars insatser ska ges under en längre tid, innehållet och utformningen av insatserna. Begreppen är således inte jämförbara. STIL anser att ett likställande av de båda begreppen kommer att leda till att kvaliteten på LSS-insatserna försämras. Genom att använda begreppet ”hemtjänstliknande” rörande den nya insatsen personlig service med boendestöd ges kommunerna ett mandat att sänka kvaliteten. Med beaktande av att det redan i dag ser mycket olika ut bland kommunerna är det beklagligt att kommittén intagit denna ståndpunkt.

STIL bedömer det som orealistiskt att kvaliteten i SoL- insatserna kan komma att bli jämförbara med dem i LSS. Det är knappast sannolikt att Sveriges kommuner i närtid kommer att ha möjligheter till sådana ekonomiska insatser inom SoL som kan likställas

med de i LSS. STILs uppfattning är att det är ett önsketänkande, varför vi efterfrågar ett annat begrepp som beskriver den hjälp som är tänkt att ges genom LSS i form av boendestöd. Detta för att understryka att det inte är fråga om hemtjänst enligt SoL. Med tanke på den skillnad som föreligger mellan lagstiftarens intentioner och lagens tillämpning finns det skäl att fråga om man tror sig om att förbättra tjänsternas kvalitet genom att ”experimentera” med olika begrepp. Vad vi med säkerhet vet är att privatproducerad personlig assistans är både billigare och bättre än kommunala tjänster – oavsett deras benämning.

Insatsen personlig assistans

Minst 20 timmars grundläggande behov för rätt till insatsen personlig assistans

Kommitténs mest radikala och olyckliga förslag är att ta bort personlig assistans som insats för dem som inte uppfyller kravet på 20 timmar grundläggande behov per vecka. En ny LSS-insats, personlig service, föreslås till viss del ersätta den personliga assistansen. Kravet kommer att innebära förändrade livsvillkor för många som i dag har personlig assistans.

När ett sådan genomgripande förändring av rätten till personlig assistans föreslås hade det varit önskvärt att skälen till förändringen varit välmotiverade. Att olika tidsgränser har fått råda lokalt och i domstolar anges som första skäl, som andra skäl att det är lättare för anordnare att utföra assistansen och som ett tredje skäl lyfts de assistansberättigades intressen fram - att personlig assistans är till för de med de mest omfattande stöd- och servicebehoven. Det allmänna syftet med assistentreformen torde vara att skapa rättvisa mellan de med funktionsnedsättningar och övriga. Här har kommittén lyckats vända detta till att det ska vara rättvisa mellan personer med olika funktionsnedsättningar.

De två första skälen har egentligen ingenting att göra med de individer som har rätt till LSS/LASS. Svårigheter att göra behovsbedömningar får inte utgöra ett skäl till att beskära LSS/LASS. Inte heller det förhållandet att det för en assistansanordnare kan vara praktiskt svårt att tillhandahålla ett fåtal antal timmar kan få utgöra skäl till att beskära LSS/LASS. De angivna omständigheterna pekar snarare på behovet av en mer enhetlig behovsbedömning än att det skulle finnas behov av att begränsa rätten till personlig assistans. Det tredje skälet – de assistansberättigade själva – hade kunnat vara begripligt, om det finns fog att anta att de individer som idag har mindre än 20 timmar/vecka inte har behov som ryms inom LSS/LASS. Men eftersom kommittén själv uppger att ”En gräns vid mer än 20 timmars grundläggande behov i veckan för rätt till personlig assistans innebär ingen dämpning i förhållande till dagens kostnader för personlig assistans” finner STIL att det är ytterst märkligt att kommittén lägger ett förslag som skapar negativa konsekvenser för ett antal personer när förslaget inte ens kommer att vara ”kostnadsdämpande”. STILs slutsats är att saklig grund saknas för kommitténs förslag i denna del och att kommittén inte heller har förstått konsekvenserna av förslaget.

Vidare påpekas i förslaget att ”för många personer i gruppen behöver detta inte innebära någon avgörande förändring, men stödet kan bli något mindre omfattande och uppdelat

på fler stödformer än om det utförs som personlig assistans. Det senare gäller särskilt den relativt lilla grupp som har ett mycket stort antal assistanstimmar enbart enligt LSS”. (s. 459). Exempel på vilka ”fler stödformer” som kan användas omnämns inte. Detta lämnas således öppet för varje kommun att bestämma. Rättssäkerheten urholkas. Istället för att ha ett begränsat antal personer som tillgodoser behoven och som individen själv har möjlighet att välja och också själv kunna utforma och påverka schemaläggning för att passa sina livsförhållanden, arbete, utbildning, familj etc, blir vederbörande hänvisad till ett hemtjänstliknande stöd. Detta medför att många olika personer tillgodoser behoven utan att individen själv kan påverka. Individen blir återigen föremål för ett förmynderi. Förslaget är en tillbakagång för dem som har behov av stöd. De personer som idag har ett fåtal timmar assistans och som tack vare det kan delta i arbetsliv och i utbildning blir de stora förlorarna om förslaget genomförs. De kommer att bli isolerade i sina hem och riskerar att bli hänvisade till ekonomiskt bistånd för att kunna klara sin försörjning. Trots att förslaget om minst 20 timmars grundläggande behov för personlig assistans inte innebär någon kostnadsbesparing för samhället som helhet, snarare det motsatta,.

Enligt STILs uppfattning bör inga gränser anges för hur många timmar som krävs för att rätten till privatproducerad personlig assistanstjänst skall inträda helt enkelt av det skälet att de är både billigare och bättre än ex. vis den kommunala insatsen personlig service med boendestöd.

Därtill bör påpekas att gränser lätt medför att de personer som är nära gränsen har ett uppenbart incitament att överdriva sina behov och därmed blir det också högre kostnader.

Över huvud taget riskerar det delade ansvaret mellan stat och kommuner, och fortsatt utredning om huvudmannskapet, att skapa ett fortsatt osäkerhetstillstånd. I värsta fall leder detta till fortsatt nedprioritering av handikappinsatser i kommunerna.

Ansvarsfördelningen mellan stat och kommuner kan också skapa nya gränsdragningsproblem när det gäller vad som är personlig assistans och personlig service.

Den rimliga lösningen är att behålla att den kommunala insatsen personlig assistans överförs till statlig finansierade assistansen.

”Från patient till medborgare” heter den nationella handlingsplanen för handikappolitiken. Titeln understryker den nya inriktningen på den moderna handikappolitiken. I centrum står individen, inte funktionshindret. Det är miljön som skapar handikappet, inte din kropp. Synsättet fokuserar även på vem personen är eller vad personen gör, inte vilken diagnos denne har. Ett av de viktigaste verktygen för att omsätta denna tanke i praktiken har varit LSS-lagstiftningen. En av grundtankarna vid införandet av LSS var att man inte bara skulle fokusera på vilken diagnos en människa erhållit, utan också vilket liv hon / han valt att leva. När kommittén nu föreslår en gräns om 20 timmars grundbehov för att få rätt till personlig assistans så flyttas fokus från personen och den miljö denne vistas i, till diagnosen. Det är som att vrida klockan 20 år tillbaka och innebär att man återigen kommer att diskutera våra liv främst i medicinska termer. Det är en utveckling som vi vägrar att acceptera!

Som alltid när en politisk inriktning ändras så skapas inte bara förändringar på ett teoretiskt plan, utan det leder också till konsekvenser för enskilda personer i praktiken. STIL vill genom fyra exempel visa på hur hårt detta förslag kan slå mot personer som i dag är assistansberättigade. Dessa exempel bygger på verkliga personer och grundförutsättningarna är att bedömningen av de grundläggande behoven har skett på ett korrekt sätt och inte enligt Försäkringskassans nya riktlinjer.

Person 1

Person 1 arbetar i ledningen för ett företag. Han har en funktionsnedsättning som bland annat innebär att han har problem med koordination och kognition. Genom sin personliga assistans så kan han jobba heltid. Han har för närvarande 12 timmars assistans per dag. Genom träning så har han lyckats få ner de grundläggande behoven till 18 timmar i veckan. Han behöver dock mycket assistans i sitt arbete. Det handlar t ex om hjälp med att skriva, minnas och vid förflyttningar. Arbetet är dessutom flexibelt och innehåller en hel del resande. Med det nya förslaget får han sin personliga assistans indragen och han hänvisas till personlig service med boendestöd. *Konsekvensen blir att han inte klarar av att arbeta kvar. Han tvingas sluta och går i förtidspension.*

Person 2

Person 2 klarar av flertalet av de grundläggande behoven om hon arbetar hemma. Hennes funktionshinder gör dock att hon snabbt blir sämre om hon har hög arbetsbelastning. Musklerna spänns och kroppen låser sig. Person 2 har klarat sig med relativt lite assistans eftersom hon har möjlighet att arbeta mycket hemifrån. Hon är aktiv i ett politiskt parti och hennes mål är att få en plats i riksdagen. Vid valet 2010 går hennes dröm i uppfyllelse. Hon kommer in i riksdagen. Eftersom arbetet innebär en mycket högre arbetsbelastning vet hon att hon kommer att behöva mer assistans. Försäkringskassan nekar dock med hänvisning till att hon har hamnat under gränsen på 20 timmars grundbehov tidigare. Eftersom behovet av assistans när det gäller hennes grundläggande behov är lägre med hennes tidigare arbete så anser Försäkringskassan att hon kan fortsätta med det arbetet. *Konsekvensen blir att person 2 tvingas säga nej till sin plats i riksdagen.*

Person 3

Person 3 har ett grundläggande behov på 17 timmar i veckan. Hon är också ensamstående mamma till en tvåårig flicka. Dotterns pappa bor i en annan stad och har endast sporadisk kontakt med sin dotter. Person 3 behöver mycket assistans när hon är tillsammans med sin dotter. Hon är svag i händerna och rör sig långsamt. Hon kan inte sätta på dottern kläder, byta blöjor, lyfta eller springa efter sin dotter. Person 3 har ett begränsat släktnätverk och hennes föräldrar är gamla. Försäkringskassan anser vid omprövning att person 3 inte är berättigad till assistans eftersom hennes grundläggande behov understiger 20 timmar i veckan. *Konsekvensen blir att person 3 inte kan ta hand om sin dotter och att familjen splittras.*

Person 4

Person 4 har 19 timmar grundbehov i veckan. Han har haft svårt att ta sig in på arbetsmarknaden, men har på senare tid hittat en möjlighet att arbeta som föreläsare. Han visar sig vara duktig på detta och får resa en hel del. Dessutom sjunger han i ett rockband. Det nya taket på 20 timmar i veckan gör dock att person 4 förlorar sin personliga assistans. Han kan inte längre resa runt och hålla föredrag. Dessutom innebär hans trots allt stora grundläggande behov att han måste lägga den hjälp han får i hemmet. Det gör att han inte har assistans till repetitioner och konserter med bandet. Han är tvungen att sluta i bandet också. *Konsekvensen blir att person 4 blir isolerad. Han får mat på bordet, men hans livskvalitet har sjunkit enormt.*

Med hjälp av exemplen ovan kan man se att det är mycket problematiskt att sätta ett golv på 20 timmars grundläggande behov. Behoven kan variera beroende på vilken miljö man befinner sig i och vilken livssituation man är i; om man arbetar eller har barn. Dessutom så har man ett stort hjälpbehov om man ligger strax under 20 timmarsgränsen. Habiliteringen (arbetsterapi, sjukgymnastik m.m.) är oftast inriktad på att man får träning för att klara det som idag anses vara grundläggande behov. Många tränar intensivt för att klara toalettbesök och av- och påklädning, men behöver hjälp med det mesta när det gäller övriga delar av vardagen. Att låta denna grupp hamna utanför assistanslagstiftningen är inte rimligt. Är det rimligt att behöva lägga all sin kraft på de grundläggande behoven för att man inte når upp till gränsen på 20 timmar och därför inte orkar något annat i tillvaron?

Ledsagarservice

Ledsagarservice försvinner som egen insats. Detta sker utan tydlig motivering. Detta innebär en risk för att de som enbart behöver ledsagarservice (och inte annat stöd) inte får detta.

Barn och unga

STIL vill lyfta fram ett förslag som kommer att få stora negativa konsekvenser för enskilda personer. Det är att barn och unga människor som har stora behov av hjälp med de grundläggande behoven riskerar att hamna utanför lagstiftningen rörande personlig assistans om ett tak sätts på rätten till personlig assistans. Det beror på att de på grund av att de vistas i skola/fritids får sina behov tillgodosedda av andra under stora delar av dygnet. De har ett grundläggande behov över 20 timmar/vecka, men skulle om kommitténs förslag blev verklighet inte längre ha rätt till personlig assistans. STIL är rörande denna fråga mycket kritisk.

Det femte grundläggande behovet tas bort

Kommittén föreslår att behovet ”ingående hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade” ska tas bort och hänvisar istället till tvångs- och skyddsåtgärder. Vad STIL erfar så är detta femte grundläggande behov stort hos gruppen med intellek-

tuella funktionsnedsättningar. STIL ifrågasätter starkt att de föreslagna åtgärderna skulle kunna bytas ut mot den personliga assistansen i mer än en ringa omfattning.

Krav på att personer över 21 år ska kunna visa både grundläggande behov och andra behov för rätt till insatsen personlig assistans

STIL ifrågasätter starkt förslaget att det ska krävas både grundläggande behov och övriga behov för att man ska kunna få rätt till personlig assistans. Förslaget medför att de individer som enbart har ett omvårdnadsbehov, d v s bara behov av hjälp med de grundläggande behoven, faller utanför LSS. STILs uppfattning är att alla människor har andra behov utöver omvårdnad. Genom att särskilt reglera för individer med intellektuella och omfattande funktionsnedsättningar på detta sätt ifrågasätter man också deras värde som människor. Det är diskriminerande och står i bjärt kontrast mot synen på mänskliga rättigheter och den svenska handikappolitiken. Delaktighet i samhällslivet får inte vara en förutsättning för att få rätt till insatsen personlig assistans, vilket kommitténs resonemang ger vid handen.

Förslaget drabbar även dem som bara vill ha sina grundläggande behov täckta av assistansen och låter anhöriga och vänner hjälpa till med de övriga behoven t ex.

Rätt till assistans vid sjukhusvistelse

Kommitténs förslag att göra det möjligt att behålla sin personliga assistans vid sjukhusvistelse i upp till 6 månader om särskilda skäl är för handen välkomnas av STIL, men vi är oroliga för hur assistansen ska fungera för de som väntas tillbringa mycket tid på sjukhus. Det är viktigt att man inte p.g.a. en sjukhusvistelse tvingas slå sönder en under lång tid uppbyggd assistansrelation. En brukare som tillbringar en lång period på sjukhus riskerar också att inte kunna välja assistansanordnare, då det blir en för stor ekonomisk risk för anordnaren. Att få behålla sin assistans även vid länge sjukhusvistelser är också viktigt för assistenternas anställningstrygghet.

Dubbelassistans ska beviljas först när det står klart att inte hjälpmedel och bostadsanpassning kan tillgodose behoven

STIL tycker det är bra att det tydliggörs att dubbelassistans inte ska vara ett alternativ till hjälpmedel och bostadsanpassningar. Det får dock inte bli så att denna skrivning används gentemot dem med mycket omfattande funktionsnedsättningar. Det är viktigt att denna grupp personer får dubbelassistans eftersom de annars kan förlora sin möjlighet att delta aktivt i samhällslivet. *I sammanhanget är det viktigt att ha i åtanke att det ur diverse säkerhetsaspekter kan vara nödvändigt med två assistenter när ett tekniskt hjälpmedel ska användas. Frågan kan således vara mer komplex än den först kan förefalla.*

Differentierat schablonbelopp

STIL finner trots allt att nackdelarna överväger fördelarna med att införa differentierade schabloner som bättre skulle återspegla kostnaderna för varje enskild assistansberättigad och att detta skulle kunna ha en positiv effekt bland anordnare såtillvida att mindre ”lukrativa” assistansberättigade inte väljs bort till förmån för mer ”lukrativa” assistansberättigade.

STIL ser dels en fara i att Försäkringskassans redan nu ingående utredningar kan bli alltmer integritetskränkande när antalet OB-timmar ska fastställas. dels att det uppenbart begränsar den assistansberättigades möjligheter att planera sin assistans under dygnet

Avräkningsperiod

Fråga om avräkningsperiod behandlades i Assistanskommitténs delrapport. SoU 2005:100 "På den assistansberättigades uppdrag".

STILs uppfattning är att avräkningsperioden skall förlängas till 12 månader

Därmed kommer administrationen att minska och schablonbeloppet kan på ett mer ändamålsenligt sätt hänföras till kostnader för assistansen.

Sjuklönersättning ska ingå i schablonbeloppet

STIL välkomnar även detta förslag eftersom det underlättar en tidsödande administration kring de personliga assistenternas sjuklöner, samtidigt som det ger incitament att likt alla andra arbetsgivare att arbeta för att minska ohälsa och sjukfrånvaro.

Det är dock viktigt att schablonen blir tillräckligt stor så att denna kostnad kan täckas av densamma. STIL noterar också att det föreslås att de assistansanordnare som har en lägre sammanlagd lönekostnad än 130 prisbasbelopp kan teckna en försäkring som kostar 0,7 % av lönekostnaden

"övriga kostnader" i schablonen ska räknas upp med nettoprisindex

I kostnadsposten "övriga kostnader" ingår utbildning till assistenter m m. Kommittén förordar en kompetenshöjning inom området personlig assistans samtidigt som man anser att "övriga kostnader" har överkompenserats i schablonen. Denna ekvation är svår att få ihop. För att kunna prioritera kompetenshöjande insatser kan inte denna del minska i assistansersättningen. En uppräknings med nettoprisindex innebär en lägre ersättning än den nuvarande och STIL delar därför inte kommitténs åsikt att nettoprisindex ska användas utan vill hellre se att nuvarande schablonberäkning finns kvar.

Lagförslagets utformning

Som det nya lagförslaget är utformat ser STIL att de personer som i framtiden kommer att kunna rymmas inom insatsen personlig assistans blir färre än idag. Personkretsen snävas in. Tidigare har den rättsliga bedömningen skett i två steg; först personkretsbedömning och sedan behovsbedömning (LSS 1 § och 9 § 2 p.). Med den nya utformningen lyfts fler rekvisit in i bedömning som leder fram till fler steg i bedömningen, vilket gör att fler "sällas bort" längs vägen. I det nya förslagets kap. 5 § 2 införs begreppen "personligt utformat stöd" och "återkommande hjälp". Vad menas med dessa begrepp? Om tanken är att praxis och handläggning ska bli mer jämn och enhetlig rör dessa ytterligare begrepp bara till det ännu mer och gör bedömningen än mer rättsosäker än den redan är. Vad är ett personligt utformat stöd? Ska det vara upp till den enskilde handläggaren att göra en subjektiv bedömning av om den enskilde uppfyller detta rekvisit? Vad är återkommande hjälp? Två gånger om dagen, tre gånger?

Behovsbedömningen

Vi är oroliga för att det i Socialstyrelsens uppdrag att utarbeta enhetliga bedömningsmodeller finns en önskan från kommitténs sida att använda den mer detaljerade behovsprövningen enligt modell A. Enligt denna modell kommer vår personliga integritet väga mycket lätt.

Man kan föreställa sig reaktionerna vid ett motsvarande förslag som innebär att en myndighet får i uppdrag att registrera alla svenska medborgares toalettvanor och andra behov av intim karaktär. Dessa situationer ska klockas och kartläggas, därefter kommer man att begära att det som redovisats också efterlevs. Det låter som ett vansinnigt scenario, men detta kommer bli vår verklighet om behovsprövningen enligt modell A tillämpas

Är Försäkringskassan lämpad för behovsbedömningar?

”Försäkringskassan är numera en samlad myndighet, med goda förutsättningar att implementera enhetliga arbetsformer i alla delar av landet, liksom att följa upp och analysera effekterna av förändringar. Regeringen har dessutom nyligen givit Socialstyrelsen och Försäkringskassan i uppdrag att till år 2011 ta fram en enhetlig modell för att bedöma behov av personlig assistans. Med vårt förslag om ett samlat statligt huvudmannaskap för personlig assistans förstärks förutsättningarna för tydlighet och enhetlighet vid beslut om personlig assistans ytterligare”, (s 457 i slutbetänkandet)

STIL instämmer i att ett statligt huvudmannaskap ger bättre förutsättningar för tydlighet och enhetlighet. Det STIL däremot ifrågasätter är om Försäkringskassan är bäst lämpad att även fortsättningsvis göra behovsbedömningarna, så vitt nu inte lagen förtydligas och handläggande tjänstemän erbjuds bättre kompetens, vilket bl.a. kan ske i samråd med ILL.

Försäkringskassans tillämpning av LSS/LASS

Hösten 2007 skickades ett internt s, k informationsmeddelande (IM 2007:161) ut via Försäkringskassans interna hemsida. Meddelandet riktade sig till LASS-handläggarna inom Försäkringskassan och det var därför inte möjligt att ta del av det via Försäkringskassans hemsida. I meddelandet lades grunden för en ny och snävare tolkning av hur delar av de grundläggande behoven skulle bedömas. Till skillnad mot Försäkringskassans s k rättsliga ställningstagande, som går att finna på Försäkringskassans hemsida, är informationsmeddelanden inte tillgängliga för allmänheten. Det är i och för sig ingenting konstigt med information till berörd personal. Vad Försäkringskassan dock gjorde genom att föra ut tolkningarna i ett s k informationsmeddelande var att ”mörka” en ny rättslig tolkning. Detta finner STIL mycket märkligt och det är förvånande att kommittén i sitt arbete inte behandlat frågan om var behovsbedömningarna. Istället stannar kommittén

vid att det ur ett praktiskt perspektiv är lämpligt att Försäkringskassan får fortsätta med behovsbedömningarna på nuvarande sätt.

Under våren 2008 framkom kritik mot Försäkringskassans insnävande av LSS/LASS i sin tillämpning. Enligt informationsmeddelandet ska det t ex inte ses som ett grundläggande behov att behöva hjälp när man tvättar håret, om man kan tvätta sig för övrigt. Inte heller anses det vara ett grundläggande behov att behöva hjälp med ytterkläderna om man för övrigt kan klä på sig själv. Det anses att dessa behov inte är av tillräcklig privat karaktär. Vidare menar man att en person som kan äta själv, men som inte kan skära maten eller ta mat själv, inte har ett grundläggande behov vid måltider. Trots att detta i praktiken kan innebära att personen inte kan äta sin måltid. STIL har kännedom om ett rättsfall där Försäkringskassan tillämpar sin nya tolkning avseende måltidssituationen. Det finns inget regeringsrättsavgörande som berör denna fråga och vare sig länsrättsdomar eller kammarrättsavgöranden är prejudicerande. Det är skrämmande att en sådan tolkning som slår så oerhört hårt mot en av de svagaste grupperna i vårt samhälle får genomföras utan vidare. *STIL vet inte hur det ser ut på Försäkringskassan, man kanske tvättar håret på varandra under luncherna och anser att personalens ytterkläder är allmän egendom. Man kanske gärna ber sin kollega att skala ens potatisar vid lunchen. Men vi vet att detta är en misstolkning av lagstiftningen och det är ytterst beklämmande att dessa riktlinjer kan få råda.* De grundläggande behoven; hjälp vid måltider, av- och påklädning samt personlig hygien, är i sig av en mycket personlig karaktär. Några inskränkningar kan därför inte göras utan att stå i strid med lagstiftarens intentioner med LSS. Det är av yttersta vikt att lagstiftningen är så tydlig och klara så att sådana här fel-tolkningar fortsättningsvis kan undvikas.

Kommittén borde i sitt slutbetänkande framfört förslag om hur Försäkringskassans tillämpning av LSS/LASS skall utformas för att på bästa sätt göra behovsbedömningar även om Försäkringskassan erhållit ett uppdrag att i samarbete med Socialstyrelsen utarbeta enhetliga bedömningsmodeller. Det hade till och med varit önskvärt att närmare föra resonemang kring Försäkringskassans roll och kompetens i sammanhanget med tanke på all den kritik som framkommer.

Försäkringskassans tolkning ger uttryck för en oroväckande cynism, där individen inte blir sedd. Många är vi som bekymrar oss över den förändring som successivt sker i samhället där den primära målsättningen successivt förskjuts från att bistå de sämre förutsättningar till att med olika sofistikerade motiveringar försvåra, minska eller helt avstå från att ge den hjälp och det stöd som samhället borde ge. Är det egentligen det samhället vi vill ha.

Det är viktigt att slå vakt om de grundstenar som både vår grundlag och LSS/LASS vilar på. Människovärdet är skört, det visar vår europeiska historia. Det är inte skrivet i sten en gång för alla. Man behöver bara gå tillbaka till 30-talets Sverige för att återfinna förakt för vissa människors värde.

Strikt medicinska kriterier betyder vanligtvis somatiska. Vad gör man med människor

som inte kan ta initiativ själva att gå på toaletten, att ta på sig, att äta osv. utan fordrar en ständig promptning?

Okunnigheten på detta område är nästan total. Rehabiliteringsinrättningar som Orup osv. har säkerligen en klar bild av hur dessa människor fungerar och det är dit man bör gå för att få information.

Dessutom är det ofta så att så snart man börjar tala om rättvisa kriterier gäller det sådana som är lätta att mäta i siffror men som är perifera i relation till en totalbild. Men man kan inte börja med detaljer och sätta ihop dem till en helhet. Helhetsbilden måste vara starten. Man har föga glädje av en rättvisa som är korkad. Så snart någon börjar tala om objektiva, neutrala metoder förfäktar hon något som inte finns i vettig form men som alltid kan snos ihop på något sätt.

Bilden av mannen, som söker sin borttappade nyckel under lyktan där han kan se istället för i mörkret där han tappade den, ger en adekvat bild av det man håller på att skapa.

Försäkringskassan – en produktstyrd organisation

Sedan Försäkringskassan förstatligades 2005 har mycket hänt inom myndigheten, dels organisatorisk, dels tillämpningsmässigt. Handläggningen fick namnet ENSA-process och varje arbetsmoment från ansökan till beslut ”klockades” på några ställen i Sverige. Utifrån detta som grund beräknades antal årsarbetare per avdelning och antal ärenden som en handläggare borde klara av per månad och år. Utifrån antalet ”pinnar” (ärenden) sätts lönen. Det kvalitativa momentet i lönesättningen är underordnat den kvantitativa.

Tillämpningstolkningar från Försäkringskassans huvudkontor utarbetade från en ny och relativt ung personal lanserades i snabb takt. Handläggarna inom handikappområdet besitter nästintill aldrig den önskvärda kompetensen för ändamålet. Det finns sällan medicinsk kompetens att tillgå eftersom de försäkringsläkare som finns tillgänglig besitter vare sig rätt specialkompetens, eller har tillräckligt mycket tid att undvara. Handläggningen sker enligt en ”löpande-band-princip”. Begränsad tid finns för reflektion, ingen utbildning kring funktionsnedsättningar och mycket lite utrymme för den enskilde handläggarens egna bedömningar innebär att arbetet upplevs som stressande och meningslöst för många av de anställda. Under hösten 2008 genomförde Försäkringskassan en utbildningsinsats för LASS-handläggarna. Kursen bestod av en genomgång av den lagändring som kom den 1 juli 2008, men någon vidareutbildning och / eller fördjupning att göra behovsbedömningar förekom inte. Det som behövs är rätt personer på rätt plats från början. Det kan inte vara tillräckligt med att ge kompetensutveckling och sporadiska utbildningsinsatser. Det torde numera vara uppenbart för många att Försäkringskassan inte kunnat ge de förutsättningar för vare sig en god arbetsmiljö eller för en handläggning med hög kvalitet. När nu behovsbedömningen ska utgå från enskilda personer och deras livssituation rimmar en produktstyrd handläggningsprocess illa. För att intentionerna i LSS/LASS ska kunna förverkligas på ett tydligt och enhetligt sätt är det en absolut förutsättning att de som är satta att göra behovsbedömningar besitter den rätta kompetensen

och att verksamheten bygger på ett individperspektiv och inte ett produktperspektiv.

Man kan bära på förhoppningen att Försäkringskassans misstag rättas till i domstolarna, men så behöver inte alltid bli fallet. Kunskapen om LSS/LASS men framförallt förutsättningarna för personer med omfattande funktionsnedsättningar är begränsad även i domstolarna. Genom detta förfarande kan den enskilde hamna i en sits där varken myndighet, eller domstol ger den enskilde rätt. Förutom en redan utsatt position som funktionsnedsatt kan hon / han försättas utan möjlighet att få ekonomisk hjälp vid överklagan till domstol - individens rätt sätts ur spel.

Kommittén konstaterar de mycket allvarliga och betydande bristerna i kunskap och kompetens hos den personal som är verksam inom handikappområdet. Vi förväntar oss därför kraftfulla förslag om att etablera kompetens- och kunskapscenter för på så sätt höja kompetensen bland de som arbetar i det aktuella fältet.

Det är i dag ett stort gap mellan lagstiftaren och de som har att tillämpa lagarna. STIL föreslår att tankar om kompetens centra utvecklas; Varför inte lyfta ut behovsbedömningen ur Försäkringskassans verksamhet? Den skiljer sig markant från all annan verksamhet inom Försäkringskassan, som rör utbetalningar av socialförsäkringsförmåner. Varför skulle inte behovsbedömningen kunna läggas i ett eller flera centra med specialitet och resurser att kunna göra grundliga behovs- och rehabiliteringsutredningar utifrån ett helhetsperspektiv på individen – ett holistiskt perspektiv? På så vis blir besluten välgrundade. Individen och inte patienten sätts i fokus. Bedömningarna blir enhetligare och görs utifrån ett säkrare beslutsunderlag. Legitimiteten i LSS/LASS skulle inte bara bevaras, utan kunna förstärkas. STIL vill inte se en lösning där behovsbedömningarna läggs på kommunerna och inte heller på nya medicinska experter eller hjälpmedelslösningar in absurdum. STIL vill att dessa centra präglas av ett medborgarperspektiv där vad den enskilde gör, vill och kan är utgångspunkten och inte diagnosen.

Med beaktande av vad som framkommer om Försäkringskassan så skulle vi föreslå att om handläggning av det som rör ”handikappsfrågor ” tillförs en särskild myndighet, så kan pensionsfrågor placeras hos skatteverket och sjukförsäkringen hos socialstyrelsen.

Det givna alternativet om inte ovan föreslagna åtgärder finner gillande är att

skapa en betydligt tydligare lagstiftning - lagändringar som bl.a. inkluderar ytterligare ”grundläggande behov” som ex. vis assistans i arbete, studier och vård av småbarn.

En rättvisefråga; Ta bort regeln om att inte tillåta utökad assistans för de som fyllt 65 år!

Det går inte att få fler timmar efter det den assistentberättigade fyllt 65 år, därmed ”bestraffas” de som valt att med hjälp av anhöriga minimera sin offentligt finansierade assistans d.v.s. de som redan sparat in pengar åt det allmänna genom att utnyttja anhöriga!

När det beslutades om att assistansen även kunde fortsätta efter pensionsåldern glömdes en viktig grupp, nämligen de anhöriga, de som frivilligt och utan lön tar hand om den assistentberättigade hela eller en del av dygnet.

Tidigare utgjorde dessa inget problem. Klarade de inte av sin uppgift pga. sjukdom eller död, kunde man gå in och söka professionell assistent.

Nu går det inte att få fler timmar efter det att den assistentberättigade fyllt 65 år. Effekten blir att om den frivillige utan lön inte längre kan sköta sin uppgift, överförs ärendet till sociala myndigheter.

Vi får en märklig situation, tre exempel:

- a. En professionell personlig assistent slutar. Åtgärd: anställ en ny.
- b. En anhörigt anställd som personlig assistent orkar inte längre. Åtgärd: anställ en annan anhörig eller en professionell assistent.
- c. En anhörig, frivillig och oavlönad, dör eller orkar inte längre. Åtgärd: överlämna ärendet till de sociala myndigheterna

I fallet c kan den anhörige ha sparat miljontals kronor av offentliga medel och tacken blir att den assistansberättigade inte kan använda en lagstadgad rättighet till personlig assistens eftersom hon / han hunnit fylla 65 år

Slutord

Assistanslagstiftningen blev ett kostnadseffektivt sätt att göra det möjligt för personer med funktionsnedsättning att leva som andra. I stället för att nedmontera reformen bör den i stället utvecklas utifrån tanken att alla, även de med funktionsnedsättningar, ska erbjudas möjlighet att leva som andra. Genom att förflytta individer från personlig assistans till personlig service med boendestöd utan möjlighet till ledsagning, eller personlig assistans, fräntas de möjligheten att delta aktivt i samhällslivet. Konsekvensen blir en återgång till institutionsboenden och alltså en tillbakagång i utvecklingen. Kommitténs förslag innebär i realiteten ett dråpslag för den ursprungliga reformen.

2009-02-02

Ordförande

Sture Jonasson

Ledamöter:

Johan Björkval

Maria Dahl

Samieh Hardani-Karlsson

Katharina Holtbo

Emma Johansson

Veronica Kallander

Kerstin Nilsson

Björn Thorén

Personlig assistans

– en billig och effektiv form av valfrihet, egenmakt och integritet

En jämförelse mellan kostnaderna för
personlig assistans och kommunal hemtjänst

Denna rapport är en första del av ett projekt vars syfte är att visa de samhällsekonomiska effekterna av personlig assistans. Forskningsprojektet drivs av stiftelsen Independent Living Institute, ILI. Målsättningen är att visa hur assistansreformen har påverkat och utvecklat tillvaron för personer med funktionsnedsättningar.

För upplysningar om projektet kontakta:

Adolf Ratzka, telefon: 08-740 42 00, e-post: adolf.ratzka@independentliving.org

Rapporten har skrivits av forskningsstudenterna Martin Nybom och Jens Pettersson vid Stockholms universitet under handledning av Giancarlo Spagnolo professor i nationalekonomi vid Roms universitet samt Senior Research Fellow vid SITE - Handelshögskolan i Stockholm.

Stockholm maj 2008

Stiftelsen Independent Living Institute
Arenavägen 63, 7 tr
121 77 Johanneshov
www.independentliving.org

Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
Granskningsrapport	6
Inledning	7
Rapportens disposition	7
Allmän bakgrund	8
Tidigare forskning på området	10
Metod	11
Samhällsekonomiska utvärderingar	11
<i>Olika typer av samhällsekonomiska utvärderingar</i>	11
Analysmetod	12
Data och val av parametrar	13
<i>Kostnaden för personlig assistans</i>	13
<i>Kostnaden för kommunal hemtjänst</i>	13
<i>Arbetskostnadsindex för vårdpersonal inom kommunal sektor</i>	14
<i>Andra parametrar i beräkningarna</i>	15
Vår beräkningsmodell	15
Resultat	16
Är samhällets besparing verkligen så stor?	17
Känslighetsanalys	21
Slutsatser	24
Referenser	26

Sammanfattning

Denna studie är ett första steg i syfte att ge en tydligare bild av samhällsekonomiska effekterna av systemet med personlig assistans. Personlig assistans medför att personer med funktionsnedsättning kan röra sig friare, ha större umgänge och socialt liv samt kan utbilda sig och skaffa ett arbete de trivs med. Rätten till personlig assistans regleras i huvudsak genom LSS (lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade) och LASS (lagen om assistansersättning) som infördes i samband med den omfattande handikappreformen 1994. Den personliga assistansen har mer än någon annan insats inneburit att avsikterna bakom reformen förverkligats, dvs. personer med funktionsnedsättningar har fått mer valfrihet, självbestämmande och integritet.

Det huvudsakliga alternativet som aktualiseras i det fall personlig assistans inte skulle erbjudas är den traditionella kommunala hemtjänsten. Denna studie granskar därför kostnaderna för personlig assistans och kommunal hemtjänst under perioden 1994-2006 för att besvara på frågan om, och i sådant fall hur mycket, samhället sparat på att införa systemet med personlig assistans jämfört med ett alternativt system med hemtjänst, där antalet servicetimmar hålls konstant.

Studien visar allt som allt att personlig assistans innebär miljardbesparingar åt samhället. Denna besparing sker samtidigt som livskvaliteten klart förbättras för dem som har personlig assistans. I rapporten ges ett antal alternativa besparingsmått vilka sammanfattas som följer:

- De faktiska, reala besparingarna av personlig assistans inom LASS som en direkt följd av icke-kommunalt utförande uppgår till cirka 29 miljarder kronor för perioden.
- Besparingarna skulle ha uppgått till ungefär 77 miljarder kronor om antingen all personlig assistans utförts av icke-kommunala anordnare *eller* om kommunernas personliga assistans vore lika kostnadseffektiv som de icke-kommunala anordnarnas.

Studier som denna ska normalt sett utvärdera både kostnader och intäkter hos de jämförda alternativen för att kunna ge klara slutsatser om vilket alternativ som är att föredra. För att studera intäktssidan krävs dock en omfattande insamling av ny data. Detta planeras för i en kommande studie, medan denna inledande studie stannar vid att jämföra kostnadssidan. Studien genomförs som en kostnadsminimeringsanalys där det antas att intäkterna från personlig assistans är *åtminstone* likvärdiga som intäkterna från hemtjänst. Mot bakgrund av hur de två tjänsterna definieras i lagtexter samt resultat från tidigare studier är detta ett rimligt antagande.

Rapporten baseras på en uppskattning som görs genom att de faktiska timkostnaderna för de två insatserna jämförs årsvis och baseras på data från SCB och Försäkringskassan för samtliga variabler med undantag för hemtjänstens timkostnad. Den senare uppskattas utifrån data från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) avseende ett urval av kommuner.

Resultatet av analysen indikerar att systemet med personlig assistans innebär en betydande besparing för samhället jämfört med ett alternativt system med kommunal hemtjänst, givet att antalet timmar vore detsamma. Som exempel kostade en timme personlig assistans

utförd av icke-kommunala anordnare under 2006 i genomsnitt 221 kronor, vilket kan jämföras med den faktiska kostnaden för en hemtjänststimme utförd av kommunen som uppskattas till drygt 380 kronor. Dock är den faktiska samhällsliga kostnaden för den andel av den personliga assistansen som utförs av kommunen okänd. Därför behöver analysen också kontrollera för hur stor andel av den personliga assistansen som utförs av kommuner.

Sammanfattningsvis påvisar jämförelsen att systemet med personlig assistans inneburit betydande besparingar för samhället, även i det fall då den mest försiktiga beräkningen av kostnaden för kommunal hemtjänst används.

Rapportens resultat är i linje med den tidigare forskning som finns på området. System där brukarna ges större frihet att själva välja hur och av vem deras service skall anordnas tenderar att ge ett mer effektivt utnyttjande av resurserna. De besparingsuppskattningar som presenteras i denna rapport bör dock ses som preliminära, eftersom de antar att personlig assistans och hemtjänst är likvärdig i kvalitet. En mer heltäckande samhällsekonomisk kalkyl där även intäktssidan uppskattas skulle därför högst sannolikt visa på ännu större fördelar med den personliga assistansen.

Öhrlings



Granskningsrapport avseende studien *Personlig assistans - en billig och effektiv form av valfrihet, egenmakt och integritet* (studien) framtagen av Independent Living Institute ILI av den 2008-05-19.

Förutsättningar

Undertecknad har erhållit uppdraget att granska beräkningarna vilka ligger till grund för de slutsatser som framkommer i studien. Jag har inte bedömt de antaganden som studien grundar sig på.

Uttalande

Jag har kontrollerat de beräkningar som studien grundar sig på och kan vidimera riktigheten av dessa.

Stockholm 2008-05-20

Johan Kaijser
Auktoriserad revisor

Inledning

Systemet med personlig assistans – infört genom den så kallade LASS-reformen – har kritiserats hårt för att dess kostnader vuxit snabbt och långt över vad man från början budgeterat för. För att nyansera bilden av reformens kostnader, och då särskilt i relation till andra alternativ, menar vi att hänsyn bör tas till två aspekter: faktisk timkostnad och tjänstens ”värde”. I denna inledande studie kommer fokus riktas på kostnadssidan, även om intäktssidan, dvs. tjänstens värde, självfallet spelar en lika viktig roll då en helhetsbedömning ska göras. Ett kommande datainsamlingsprojekt om reformens effekter på intäktssidan har därför också planerats för att möjliggöra en mer heltäckande cost-benefit-analys.

Det huvudsakliga alternativet som aktualiseras i det fall personlig assistans inte skulle erbjudas är den traditionella kommunala hemtjänsten. I undersökningen kommer vi därför att jämföra timkostnaden för personlig assistans med kommunernas faktiska kostnad för en timme utförd hemtjänst. Genom att ta hänsyn till det totala antalet timmar personlig assistans som utförts under perioden 1994-2006 kan de totala kostnaderna för hela tidsperioden jämföras med kostnaderna för ett alternativt scenario där lika många timmar kommunal hemtjänst utförts. Eftersom vi i analysen inte explicit utvärderar intäktssidan för de två alternativen kan vi rent formellt inte med säkerhet säga vilket alternativ som är att föredra. Notera dock att i själva definitionen av personlig assistans – att den ska erbjuda *goda* levnadsvillkor – ryms en tydlig kvalitetsförbättring jämfört med den kommunala hemtjänsten som ska erbjuda *skäliga* levnadsvillkor.

Undersökningen genomförs som en tillbakablickande kostnadseffektanalys med syfte att öka kunskapen om reformens kostnader. Under antagandet om att en timme personlig assistans har likvärdig eller till och med högre kvalitet/värde än en timme hemtjänst studerar vi det reala nuvärdet (där hänsyn tas till prisutveckling och räntor) av de båda systemens kostnader för tidsperioden. Finner vi att totalkostnaden för personlig assistans understiger kostnaden för kommunal hemtjänst har vi, under antagandet om *åtminstone* likvärdig kvalitet, underlag att påstå att personlig assistans är att föredra framför kommunal hemtjänst. Om kostnaderna å andra sidan inte skulle vara lägre har vi inte underlag att rangordna systemen. Slutligen leder detta oss fram till det som är det övergripande syftet med undersökningen: att presentera en bedömning av reformens påverkan på samhällsekonomin under tidsperioden 1994-2006. Har den inneburit en samhällsbesparing eller inte?

Rapportens disposition

Rapporten inleds med en allmän beskrivning av vad som menas med personlig assistans samt lagarna som den regleras genom. Det inledande avsnittet avslutas med en kortfattade redogörelse av tidigare forskning på området. Därefter följer en presentation av den beräkningsmetod och de data som ligger till grund för analysen. Timkostnaden för personlig assistans jämförs med det mått på alternativkostnad som bedömts vara mest lämplig att använda, dvs. kostnaden för kommunal hemtjänst. Resultaten presenteras och genom att se till det totala antalet timmar assistans som utförts under perioden görs såväl årsvisa som totala uppskattningar av personlig assistanssystemets kostnad i relation till likvärdig insats inom kommunala hemtjänstens regi för den aktuella tidsperioden. Därefter beaktas att kommuner själva utför en betydande andel personlig assistans och att detta

görs med faktiska kostnader troligen en bit över det statliga schablonbeloppet. Ett avsnitt tillägnas därför hur kostnadsjämförelsen kan tänkas påverkas av detta faktum. Innan rapporten sammanfattas och avslutas görs också en känslighetsanalys för att se hur resultaten påverkas då bakomliggande parametrar varierar.

Allmän bakgrund

Personlig assistans kan kort beskrivas som att personer med stora funktionsnedsättningar får makt över sin livssituation och därigenom får möjlighet att själva välja hur de vill utforma sin tillvaro. Rätten till personlig assistans regleras i två olika lagstiftningar:

- lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och
- lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS).

De grundläggande bestämmelserna om personlig assistans finns i LSS. Frågor om personlig assistans enligt LSS handläggs av kommunerna, medan frågor om assistansersättning enligt LASS handläggs av Försäkringskassan.

LSS är en lag som utan att vara detaljstyrande definierar rättigheter för personer med svåra funktionshinder. Om det finns ett behov och behovet faktiskt inte tillgodoses på annat sätt ger lagen rätt till insatser i form av särskilt stöd och särskild service. LSS är en s.k. rättighetslag, vilket innebär att den som ingår i lagens personkrets och uppfyller kriterierna för de preciserade insatserna har rätt att få den insats han eller hon begär. Ett avslagsbeslut enligt LSS kan alltid överklagas till förvaltningsdomstol.

För att en person skall kunna komma ifråga för bedömningen av rätten till insatser enligt LSS måste personen anses tillhöra personkretsen i 1 § LSS. Personkretsen avgränsas av paragrafens första två punkter, som är diagnosinriktade, och av den tredje som innehåller ett krav på andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd och service:

Denna lag innehåller bestämmelser om insatser för särskilt stöd och särskild service åt personer

1. med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd,
2. med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom, eller
3. med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service.

I 7 § LSS anges ytterligare krav på insatser enligt lagen:

Den enskilde skall genom insatserna tillförsäkras goda levnadsvillkor. Insatserna skall vara varaktiga och samordnade. De skall anpassas till mottagarens individuella behov samt utformas så att de är lätt tillgängliga för de personer som behöver dem och stärker deras förmåga att leva ett självständigt liv. Enligt förarbetena skall personlig assistans vara förbehållen krävande eller i olika avseenden komplicerade situationer, i regel av mycket personlig karaktär. Avsikten är att personlig assistans också

skall ges i andra situationer där den enskilde behöver kvalificerad hjälp och som ingår i det dagliga livet, t.ex. om personen behöver hjälp med att komma ut i samhället, för att studera, delta i daglig verksamhet eller kunna behålla ett arbete (prop. 1992/93:159). Meningen är dock inte att assistansen för den assistansberättigade personen till alla delar skall ersätta insatser enligt socialtjänstlagen, t.ex. hjälp i hemmet. Städning, inköp och liknande uppgifter som inte görs tillsammans med den enskilde som ett led i det personliga stödet till henne eller honom skall inte tas med i beräkningen av behovet av personlig assistans (prop. 1992/93:159).

LSS innehåller grunden för handikappreformen och reglerar vilka insatser man kan ha rätt till. Det är kommunerna som är ansvariga för insatser enligt LSS, förutom insatsen råd och stöd som landstingen ansvarar för. Lagen ger rätt till tio definierade insatser:

- råd och stöd,
- personlig assistans
- ledsagarservice,
- kontaktperson,
- avlösarservice i hemmet,
- korttidsvistelse utanför det egna hemmet,
- korttidstillsyn för skolungdom över tolv år utanför det egna hemmet,
- familjehem eller bostad med särskild service för barn och ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet,
- bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna, samt
- daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder som saknar förvärvsarbete och inte utbildar sig.

Införandet av LSS och LASS medförde ett tydligt skifte i synen på funktionsnedsatta och deras behov, där ett humanistiskt synsätt och en miljörelaterad handikappsyn uttrycktes. Till grund för lagstiftningen ligger alla människors lika värde. En annan viktig förändring var att personer med funktionsnedsättningar inte längre skulle betraktas som passiva objekt som tas hand om av andra, utan aktiva personer som själva kan begära de insatser som de anser sig vara i behov av och därigenom få möjlighet att styra sina liv. Insatserna ges på initiativ från den enskilde, och när det gäller personlig assistans ska den enskilde ges ett avgörande inflytande över hur, var, när och av vem tjänsten utförs. Det finns också ett tydligt kvinnoperspektiv och rättvisetänkande bakom assistansreformen. Lagstiftarens målsättning var att de personer, i stort sett alltid kvinnor, som tidigare utfört stöd till personer med funktionsnedsättningar i form av oavlönat arbete nu skulle få lön och övriga förmåner från ett lönearbete.

Rätten till personlig assistans är den del av handikappreformen som fått störst uppmärksamhet och kanske den insats som främst har inneburit ett förverkligande av de intentioner som låg bakom reformen. Insatsen ingår som en rättighet enligt LSS medan LASS reglerar rätten till ersättning för personlig assistans. Kostnaden för personlig assistans enligt LASS delas mellan kommun och stat, och ersättningen beviljas av Försäkringskassan. Den som inte har rätt till assistansersättning enligt LASS, men ändå har behov av och har rätt till personlig assistans kan få ersättning för personlig assistans beviljat enligt LSS. Detta gäller t.ex. personer som inte har grundläggande behov som överstiger 20 timmar eller har behov av personlig assistans som inte är varaktigt. Det är kommunen som beviljar personlig assistans enligt LSS och står för hela kostnaden.

Lagstiftningen förändrades flera gånger under de första åren. Exempelvis infördes år 1996 ett krav på att de grundläggande behoven skulle uppgå till minst 20 timmar per vecka i genomsnitt för att bli berättigad till assistansersättning enligt LASS. Detta innebar att målgruppen för statlig assistansersättning blev striktare definierad än vad den tidigare varit. 1997 infördes ett schablonbelopp för alla assistansberättigade. Då detta belopp inte täcker kostnaderna för alla assistansanvändare infördes samtidigt en möjlighet att begära utökad ersättning om högst tolv procent av schablonbeloppet för den som har särskilda skäl.

Tidigare forskning på området

Det finns ett fåtal tidigare studier med liknande inriktning som denna, främst med ursprung i Storbritannien. Zarb och Nadash studerar till exempel hur kostnadseffektivt stöd finansierat genom direkt servicetilldelning är jämfört med ett LASS-liknande system där medel direktutbetalas till brukare vilka sedan själva väljer hur och var medlen ska användas¹. Båda stödformerna gällde samma målgrupp – vuxna med funktionshinder, nästan samtliga under 65 år – och resultaten indikerar att stöd finansierat med direktutbetalningar till brukarna i genomsnitt var 30 till 40 procent billigare. Huvuddelen av kostnadsskillnaden förklarar författarna med skillnader i overheadkostnader och administration.

En rapport åt det brittiska arbets- och pensionsdepartementet gör en mer heltäckande cost-benefit-analys av Independent Living (IL) i Storbritannien². Slutsatserna är bland annat att investeringar i IL bör resultera i betydande långsiktiga kostnadsbesparingar för samhället genom ökade skatteintäkter, minskade statliga bidragsutgifter och en minskad press på sjukvårds- och akuta socialvårdstjänster. Duffy et al. argumenterar i ännu en brittisk studie mot dagens system med tillhandahållande av redan i förväg köpta tjänster till förmån för ett system med direktutbetalningar till brukare³. Huvudargumentet är att dagens system är ineffektivt eftersom resurser riktas mot tjänster i stället för individer. Den behovsprövande processen sker i syfte att ”fylla ut” redan i förväg köpta tjänster i stället för att de slutliga brukarna ges möjlighet att direkt värdera och välja tjänster. Författarna menar att eftersom värderingen av tjänsterna inte är korrekt så skulle en stor del (34 procent enligt en refererad undersökning) av de köpta tjänsterna inte ha köpts om brukaren själv tog beslutet.

Denna tidigare forskning är visserligen begränsad och dessutom koncentrerad till ett enda land, men slutsatserna pekar relativt entydigt åt att system med direktutbetalningar är mer kostnadseffektiva och bättre på att effektivt allokera gemensamma resurser än exempelvis system med direkt servicetilldelning. I följande avsnitt presenteras den metod som kommer användas samt de data och parameterbestämningar som ligger till grund för analysen.

¹ Zarb G, Nadash P (1994). *Cashing in on Independence: Comparing the costs and benefits of cash and services*. Derby: BCODP/PSI.

² Hurtsfield, J. Parashar, U and Schofield, K. (2007) *The costs and benefits of independent living*. www.officefordisability.gov.uk/publications/

³ Duffy, Simon (lead author) (2006). *The Economics of Self-Directed Support*. Discussion Paper: in Control. www.in-control.org.uk

Metod

Innan den valda metoden presenteras mer i detalj finns skäl att kort rekapitulera innebörden av samhällsekonomiska utvärderingar och vilken information olika typer av samhällsekonomiska utvärderingar kan ge.

Samhällsekonomiska utvärderingar

En samhällsekonomisk utvärdering utgör en systematisk analys av välfärdseffekterna av åtgärder man tänkt genomföra med syfte att ge underlag för att kunna välja den bästa av dem, dvs. den som ger störst välfärd för samhället. Utgångspunkten för alla sådana analyser är att samhällets resurser är begränsade. Då man beslutar sig för att använda resurser för att uppnå ett mål (t.ex. erbjuda en viss mängd personlig assistans), går man samtidigt miste om att använda dem för att uppnå något annat mål (korta väntetiderna i vården, minska skadlig miljöpåverkan, etc.). En åtgärds intäkter utgörs av värdet på de behov man faktiskt uppnår genom resursanvändningen, medan värdet av de behov som man i samma veva avstår från att uppfylla utgör åtgärdens kostnader. För att kunna jämföra dessa behövs ett gemensamt värderingsmått, vilket vanligtvis utgörs av pengar. Kostnaderna mäts därför med marknadspriset på de resurser som förbrukas för att genomföra åtgärden. Detta är grundat i att rationella konsumenter inte förväntas betala mer för en resurs än vad den är värd, samtidigt som producenter inte väntas erbjuda resursen till försäljning för ett pris lägre än resursens värde. Intäkter är ofta svårare att mäta eftersom åtgärderna ofta ger upphov till effekter som saknar marknader och därför också marknadspriser – t.ex. ökad livskvalitet genom förbättrad miljö, större frihet och självständighet som individ med funktionsnedsättning etc.⁴

Olika typer av samhällsekonomiska utvärderingar

Samhällsekonomiska utvärderingar delas vanligtvis in i fyra huvudtyper⁵:

- 1) Kostnadsminimeringsanalyser
- 2) Kostnadseffektanalyser
- 3) Kostnadsnyttoanalyser
- 4) Kostnadsintäktsanalyser

För samtliga gäller samma princip för kostnadsberäkningarna – resursförbrukningen som orsakas av åtgärden identifieras, kvantifieras och värderas i termer av pengar. Metoderna skiljer sig åt i hur man mäter effekterna av åtgärderna. Det är därför i slutändan detta som avgör vad för sorts jämförelse som kan göras och vilket beslutsunderlag analysen kan ge.

En *kostnadsminimeringsanalys* värderar endast de resurser som förbrukas i och med åtgärderna. Om effekterna av åtgärderna är likvärdiga, eller om effekterna av den billigare åtgärden är bättre/mer önskvärda ger analysen tillräckligt beslutsunderlag. Samhällets välfärd blir i detta fall större genom att välja den billigaste åtgärden. Ofta är det dock i

⁴ I princip går det dock att uppskatta vilket värde individer fäster vid sådana effekter genom att genomföra en s.k. betalningsvillighetsstudie. I en sådan frågas, som namnet antyder, individer helt enkelt om hur mycket de är beredda att betala för varan eller tjänsten ifråga.

⁵ se t ex Steen Carlsson K, Höjgård S, Lethagen S, Berntorp E, Lindgren B (2004) Economic Evaluation: what are we looking for and how do we get there? *Haemophilia* 2004;10, sid 44-49.

dessa analyser svårt att med säkerhet säga att effekterna av åtgärderna är likvärdiga. Ofta kan det vara svårt att överhuvudtaget på ett rättvisande sätt värdera och jämföra effekterna.

I en *kostnadseffektanalys* mäts effekterna i någon form av enheter (vunna levnadsår, utsläppsminskningar i kg, etc.). Åtgärderna kan sedan rangordnas efter kostnad per effektenhet och samhällets välfärd blir i regel störst om den med lägst kostnad per effektenhet väljs. Likt kostnadsminimeringsanalysen ger inte heller denna analys någon information om huruvida värdet av åtgärden överstiger dess kostnader.

Kostnadsnyttoanalysen är något av ett specialfall och förekommer ibland vid utvärderingar inom hälso- och sjukvårdområdet. Här mäts effekten i termer av kvalitetsjusterade levnadsår (s.k. QALYs), vilka beräknas genom att bestämma en individs nytta av att befinna sig i ett visst hälsotillstånd och multiplicera denna nytto vikt med tiden individen befinner sig i detta hälsotillstånd. I *kostnadsintäktsanalysen* mäts det sammanlagda värdet av åtgärdernas effekter i samma enhet som deras kostnader, dvs. pengar. Åtgärderna rangordnas sedan efter storleken på deras nettointäkter alternativt kvoten mellan intäkter och kostnader. Även om denna typ av analys är mest heltäckande och också ger hög jämförbarhet med andra områden och sektorer, uppkommer av förklarliga skäl ofta problematiska situationer när samtliga effekter av åtgärder ska värderas i monetära termer.

Den analys som kommer redovisas nedan har i huvudsak karaktären av en kostnadseffektanalys. Dock kan man argumentera för att de två effektenheterna som kommer att jämföras, dvs. en timme personlig assistans och en timme kommunal hemtjänst, inte är helt likvärdiga och då reduceras det till en kostnadsminimeringsanalys. Huvudsaken är att man är uppmärksam när det gäller osäkerheten på intäktssidan och att slutsatserna dras givet att antaganden om detta håller.

Analysmetod

Analysen går ut på att årsvis jämföra kostnaden för personlig assistans 1994-2006 med den faktiska kostnaden för kommunal hemtjänst. Detta framstår som en rimlig jämförelse då traditionell hemtjänst i kommunal regi är det huvudsakliga alternativ som aktualiseras i det fall personlig assistans inte skulle erbjudas. Genom att konstruera två sådana tidsserier över timkostnader och kombinera dessa med det totala antalet timmar personlig assistans som utförts under perioden kan assistansreformens effekt på de offentliga finanserna uppskattas, givet samma insats.

Beräkningsmodellen som utarbetats grundar sig på ett antal antaganden om underliggande parametrar och deras användbarhet, i huvudsak på grund av bristfällig data. För att få fram en passande tidsserie över faktiska kommunala kostnader för hemtjänst har två huvudsakliga utmaningar bemötts. För det första lyser nationell data över den faktiska timkostnaden för kommunal hemtjänst med sin frånvaro. Ett begränsat urval av kommuner som för sådan statistik har därför använts för att uppskatta ett nationellt genomsnitt. Därtill har denna statistik i dessa kommuner inte förts över hela den aktuella tidsperioden utan endast under senare år. En extrapolering utifrån de tillgängliga datapunkterna bakåt i tiden har därför behövts göras. Som underlag för detta har ett arbetskostnadsindex för vårdanställda i kommunal sektor använts. Dessa

metodavvägningar och andra antaganden om parametrar etc. diskuteras mer detaljerat i följande avsnitt.

Data och val av parametrar

Nedan redogör vi för de parametrar som ingår i beräkningsmodellen samt vilken data som använts för att skatta dessa. Vissa dataserier är inte helt kompletta vilket inneburit att vi behövt göra uppskattningar eller extrapoleringar för att komma runt problemet. De eventuella svagheter eller risker som detta medför i diskuteras därför också nedan.

Kostnaden för personlig assistans

De som utför personlig assistans under LASS ersätts genom ett av staten fastslaget schablonbelopp och ansvarig myndighet för administration av detta är Försäkringskassan (Fk). Schablonersättningen ges per utförd assistanstimme och har sedan införandet september 1997 legat på strax över 200 kronor (som tidigare nämnts beviljar Fk i vissa fall förhöjd timersättning med upp till 12 procent av schablonbeloppet). Kostnaden för en timme personlig assistans under LASS fås av den genomsnittligt utbetalda timersättningen under respektive år. Multipliceras den genomsnittliga timersättningen med det totala antalet timmar fås ett formellt mått på LASS totala kostnad, dock exklusive kostnaden för Fk:s administrativa ansvar.⁶ Att den reella kostnaden för samhället troligen överstiger detta kommer att belysas i ett senare skede av rapporten. Detta har sin grund i att landets kommuner, vilka är den största utföraren av personlig assistans, sannolikt har en högre egentlig timkostnad än det schablonbelopp man ersätts med.

Kostnaden för kommunal hemtjänst

Statistik över faktiska kostnader för kommunal hemtjänst samlas dessvärre inte in nationellt idag. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) inledde dock 2002 projektet *Hemtjänsttimmen*, vilket innebar att en metod för att mäta kostnaden för en utförd hemtjänststimme arbetades fram tillsammans med representanter för ett tjugotal kommuner. Kommuner har sedan erbjudits att använda metoden för att få större kunskap om sin egen kostnadssituation. SKL eller någon annan central aktör tycks dock ännu inte ha någon ambition att ansvara för nationell statistikinsamling. Ett antal av de kommuner som involverades i projektet från början har dock på egen hand fortsatt att föra statistik på området. Nya kommuner har också anammat mätmetoden. Genom att identifiera dessa kommuner och vända sig till dem har vi lyckats ta fram statistiken för ett urval, om än ett begränsat sådant, av landets kommuner.

En hemtjänststimme förstås här som kostnaden för en timme direkt brukartid, det vill säga där hemtjänstpersonalen är hos brukare eller handlar på uppdrag av brukare. För att få fram kostnaden görs mätningar i två steg. Först summeras vad som kallas totala kostnader för hemtjänst. Här ingår personalkostnader, driftskostnader och overheadkostnader. För att sedan få fram vad en timmes direkt brukartid kostar sätts de summerade kostnaderna i förhållande till totalt antal arbetade timmar, som består av direkt brukartid och kringtid.⁷

⁶ De data över totala utbetalningar, totala timmar osv. som används i analysen har fåtts från Försäkringskassan.

⁷ För en mer gedigen bild över hemtjänsttimmens komponenter och hur den räknas fram se Sveriges Kommuner och Landsting (2007) *Hemtjänsttimmen – vad kostar en timme direkt brukartid?*

<http://www.skl.se/artikeldokument.asp?C=5791&A=43453&FileID=147863&NAME=hemtjansttimman.pdf>

Längst fram när det gäller denna statistikinsamling verkar kommunerna i Skåne vara. Flera av länets kommuner för statistiken och vi har ett underlag bestående av ungefär 15 av dessa (beroende på år) från år 2002 och framåt. Ytterligare två kommuner - Karlstad och Sundbyberg – ingår också i urvalet.⁸ Att, som i detta fall kommunerna, verkligen mäter exakt samma sak och på samma sätt är aldrig helt säkert när det gäller decentraliserad datainsamling som denna. Men då mätmetoden är centralt framtagen, har tydliga instruktioner och dessutom bygger på samordning och översyn inbördes mellan kommunerna bör detta inte ge upphov till någon särskild osäkerhet i detta fall. Urvalet lider dock av två andra huvudsakliga svagheter; det är litet (utgör ungefär 5 procent av alla landets kommuner) och det är sannolikt heller inte helt representativt för riket. Viktiga kostnadsdrivare för en hemtjänststimme, vilka också kan tänkas variera mellan kommuner, är bland annat avstånd mellan brukare (dvs. befolkningstäthet) och hur effektiv organisation och förvaltning inom kommunen är. Då befolkningstätheten i samtliga kommuner i urvalet är relativt sett hög bör de ha kortare avstånd och lägre kostnader än riket i stort.

När det gäller organisationens effektivitet och verksamhetens overheadkostnader etc. är det dock svårt att säga om urvalet avviker från riksnormen. Det faktum att man på ett seriöst sätt ändå mäter och följer upp kostnadssorter och kostnadsutveckling på hemtjänstområdet borde dock tala för att det är ett prioriterat område inom dessa kommuner. Det är dock vanskligt att säga hur orsakssambandet mellan detta och kostnaden för en hemtjänststimme ser ut och därför även om, och i sådant fall hur, urvalet kan tänkas avvika. Självklart kan kommunerna i vårt urval tänkas avvika från riksgenomsnittet även på andra sätt som har betydelse för kostnadsbilden. Sammanfattningsvis innebär dessa begränsningar i vårt urval att våra skattningar får ett betydande mått av osäkerhet. Utifrån en viktig faktor (befolkningstäthet/avstånd) kan urvalet snarare tänkas underskatta kostnaden för en hemtjänststimme än överskatta den. I övrigt vore det ovetligt att göra några ytterligare tolkningar och osäkerheten får lindras genom att vi låter resultaten utsättas för noggrann känslighetsanalys med avseende på osäkra parametrar som denna.

Arbetskostnadsindex för vårdpersonal inom kommunal sektor

Kommunstatistiken ovan gäller som nämnts endast för de fem sista åren av den tänkta tidsserien. När man saknar datapunkter för en viss del av en serie kan man extrapolera den, dvs. förlänga den så att den blir komplett, givet antaganden om eventuell underliggande trend. Enklaste sättet då det gäller årsdata är att beräkna genomsnittlig procentuell förändring per år och sedan förlänga serien givet den observerade förändringstakten. När det gäller timkostnaden för kommunal hemtjänst har vi i stället valt att förlänga serien med hjälp av förändringstakten i SCB:s arbetskostnadsindex för vårdpersonal inom kommunal sektor. Den direkta arbetskostnaden uppskattas utgöra ungefär 85-90 procent av kostnaden för en utförd hemtjänststimme.⁹ Då detta index dessutom är väl avgränsat till just den grupp personal som utför den kommunala

⁸ Se bilaga 1 för en förteckning över vilka kommuner som ingår i urvalet.

⁹ Uppsala Kommun, Öhrlings, Pricewaterhousecoopers (2006) *Granskning av LASS-verksamheten* http://www.uppsala.se/Upload/Dokumentarkiv/Externt/Dokument/Om_kommunen/Revionsrapporter/Gransknin_g_assistanersattning_enligt_LASS.pdf samt Kommunförbundet i Skåne www.kfsk.se/nyckeltal.htm

hemtjänsten bör det rimligen tjäna som ett bra verktyg för att uppskatta den kommunala hemtjänstens kostnadsutveckling.¹⁰

Andra parametrar i beräkningarna

Totala antalet timmar utförd personlig assistans har använts tillsammans med den uppskattade skillnaden i timkostnad för att räkna upp den aggregerade kostnadsskillnaden. Detta görs på både årsbasis och sammanlagt för hela tidsperioden. Data över totalt antal timmar utförd personlig assistans kommer från Fk:s register som baseras på registrerade utbetalningar varje år. Data över inflation och marknadsräntor har också ingått i beräkningarna. SCB:s KPI-index används för att räkna om serien över kostnadsskillnaderna från rörliga till fasta priser. För att få ett riktigt mått på alternativkostnad måste också kostnadsskillnaderna förräntas. På samma sätt som man i framåtblickande samhällsekonomiska utvärderingar diskonterar framtida kostnader och intäkter till ett nuvärde bör tillbakablickande sådana förränta motsvarande poster för att få ekonomiskt riktiga skattningar. Vi använder i första hand den långa marknadsräntan (5 års statskuldväxlar), men prövar också våra resultat mot andra räntenivåer som en del av känslighetsanalysen. Slutligen används också ett mått på fördelning mellan assistansanordnare (kommunal, privat, brukarkooperativ, osv.) som har hämtats från Försäkringskassan. Data för hela perioden finns tillgänglig men dras med viss osäkerhet och jämförelseproblem efter att mätmetoden omarbetats under periodens mitt. På grund av detta har vi valt att uppskatta åren 1994-2000 utifrån utvecklingen under den senare delen av perioden.

Vår beräkningsmodell

Den totala kostnadsskillnaden mellan kommunal hemtjänst och systemet med personlig assistans för ett givet år t kan illustreras med en enklare formel. Om $\hat{c}_{h,t}$ indikerar den uppskattade faktiska kostnaden för en timme utförd kommunal hemtjänst, $c_{p,t}$ den faktiska timkostnaden för personlig assistans och H_t det totala antalet timmar personlig assistans som efterfrågats under året ges den totala kostnadsskillnaden (i nominella termer) för detta år av

$$x_t = (\hat{c}_{h,t} - c_{p,t})H_t$$

där systemet med personlig assistans inneburit en besparing om x_t är större än noll och vice versa. För att få ett rättvisande mått på besparing bör som sagt också hänsyn tas till aktuell alternativkostnad, dvs. en marknadsränta, samt inflation. Om r_t är real ränta (dvs. nominell ränta minus inflation) ges den ”ekonomiska” besparingen för år t därför av

$$x_t^* = (\hat{c}_{h,t} - c_{p,t})H_t \times (1 + r_t)$$

För att få nuvärdet av denna besparing efter en slutperiod T behöver vi räkna ”ränta på ränta”. Den ges av $r_t^* = (1 + r_t) \times (1 + r_{t+1}) \times (1 + r_{t+2}) \times \dots \times (1 + r_{T-1}) \times (1 + r_T) = \prod_t^T (1 + r_t)$, dvs. de årliga avkastningarna från år t till år T multiplicerade med varandra. Slutligen ger

¹⁰ Då det aktuella arbetskostnadsindexet endast sträcker sig tillbaka till 1995 har vi uppskattat förändringen mellan 1994 och 1995 utifrån ett arbetskostnadsindex för arbetare inom utbildning och vård i privat sektor. Jämförs dessa index för åren 1995-2006 visar de sig också överensstämma väl med varandra.

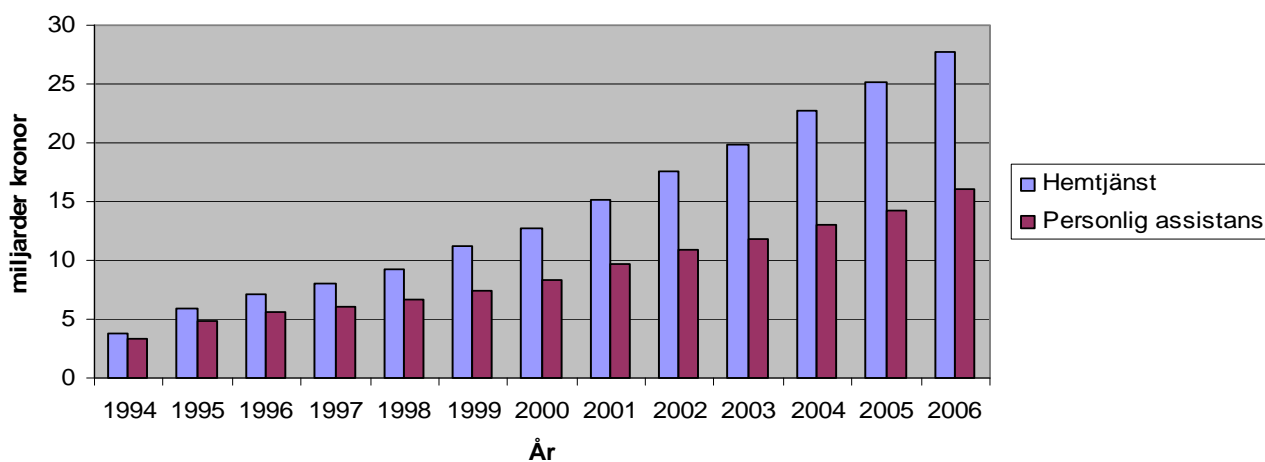
oss detta möjligheten att definiera det ekonomiska nuvärdet av de totala kostnadsskillnaderna för en tidsperiod från och med år t till periodens slut i år T , nämligen

$$X^* = \sum_t x_t^* = \sum_t [(\hat{c}_{h,t} - c_{p,t})H_t \times (1 + r_t^*)] \quad (1)$$

där Σ är ett summatecken som innebär att vi summerar nuvärdet av kostnadsskillnaderna från år t fram till slutåret. Det sammanlagda resultatet, X^* , indikerar således att systemet med personlig assistans, givet att antal efterfrågade timmar vore detsamma, inneburit en besparing för samhället om X^* är större än noll och vice versa. I analysen nedan kommer tidsperioden 1994-2006 stå i fokus, dvs. t går från 1994 till $T = 2006$. Värdet på X^* som fås kommer som tidigare diskussion berört vara förenat med en del osäkerhet. Vi kommer därför senare analysera hur det påverkas då underliggande variabler såsom $\hat{c}_{h,t}$, H_t och r_t^* skiftar.

Resultat

Inledningsvis presenteras ett genomsnitt för samtliga kommuner i urvalet utifrån vår beräkningsmodell. Enligt ovan nämnda formel uppskattar vi eventuella besparingar, x_t , genom att subtrahera den timliga kostnaden för personlig assistans, $c_{p,t}$, från kostnaden för en hemtjänststimme, $\hat{c}_{h,t}$. För att få fram den totala kostnadsskillnaden multiplicerar vi sedan med H_t , det totala antalet timmar av personlig assistans. I figur 1 ges en överblick av kostnadsutvecklingen under de undersökta åren, där x_t skall ses som skillnaden mellan diagrammets staplar.

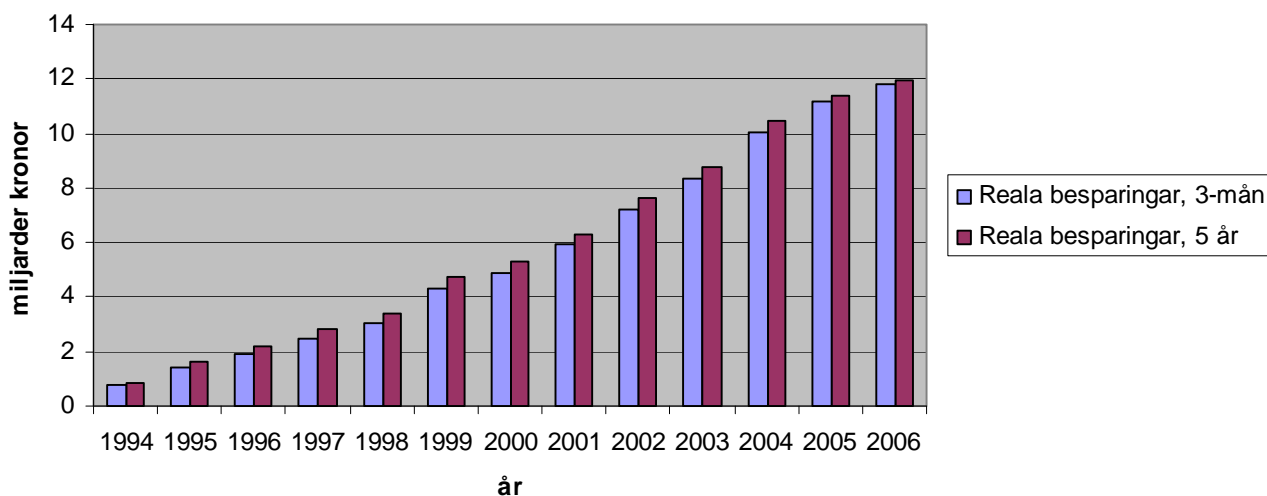


Figur 1: Kostnader hemtjänst kontra personlig assistans (om alla timmar hade producerats av icke-kommunala assistansanordnare)

Resultaten visar på betydande skillnader i kostnader. Under det första året efter reformen uppgick kostnadsskillnaderna till över 510 miljoner kronor. Vid undersökningens sista år 2006 hade skillnaderna accelererat till över 11,5 miljarder. Genomsnittlig årlig kostnadsskillnad för perioden uppgår till 5,6 miljarder per år.

Resultaten förutsätter att alla assistanstimmar producerades till en kostnad som är lika med timersättningen från Försäkringskassan för respektive år. Detta hade varit fallet om enbart icke-kommunala anordnare producerade assistanstimmar, eftersom - enligt vad ovan anfördes - kommunernas kostnader för personlig assistans troligen överstiger Försäkringskassans ersättning.

För att få en bild över tidsperiodens reala besparingar nämndes ovan vikten av att införliva en alternativkostnad i analysen. Detta görs genom att inkludera marknadsräntor i beräkningarna. Genom att multiplicera de årliga besparingarna med aktuell marknadsränta (korrigerad för årlig inflation) kan vi därmed uppskatta det ekonomiska nuvärdet av ovan redovisade kostnadsskillnader mellan de två alternativen. Figur 2 ger en helhetssyn över de årliga besparingarnas reala nuvärde, uppdelat efter vald marknadsränta.



Figur 2: Årliga reala besparingar, kort (3 månaders) samt lång (5 års) statsobligationsränta

Årliga och totala besparingar skiljer sig något beroende på vilken marknadsränta man väljer. Då vi summerar de årliga besparingarna med den långa marknadsräntan uppgår totala besparingar till drygt 77 miljarder kronor.¹¹ Detta ger en genomsnittlig årlig besparing på nästan 6 miljarder kronor. Med den korta marknadsräntan uppgår totala besparingar till drygt 73 miljarder kronor, vilket skulle ge en årlig besparing på cirka 5,5 miljarder kronor. Vi finner alltså att personlig assistanssystemet är förenat med betydande besparingar då vi jämför med motsvarande insats inom ramen för kommunal hemtjänst.

Är samhällets besparing verkligen så stor?

I en av Uppsala kommun beställd revisionsrapport gällande underskott i kommunens LASS-verksamhet framgår att det finns betydande skillnader i Fk:s utbetalda belopp och kommunens faktiska timkostnad.¹² Rapporten visar också att privata utförare, i kontrast till kommunen, lyckas driva verksamheten med ett positivt resultat. Som möjliga

¹¹ Samtliga resultat erhålles genom ovan redovisade

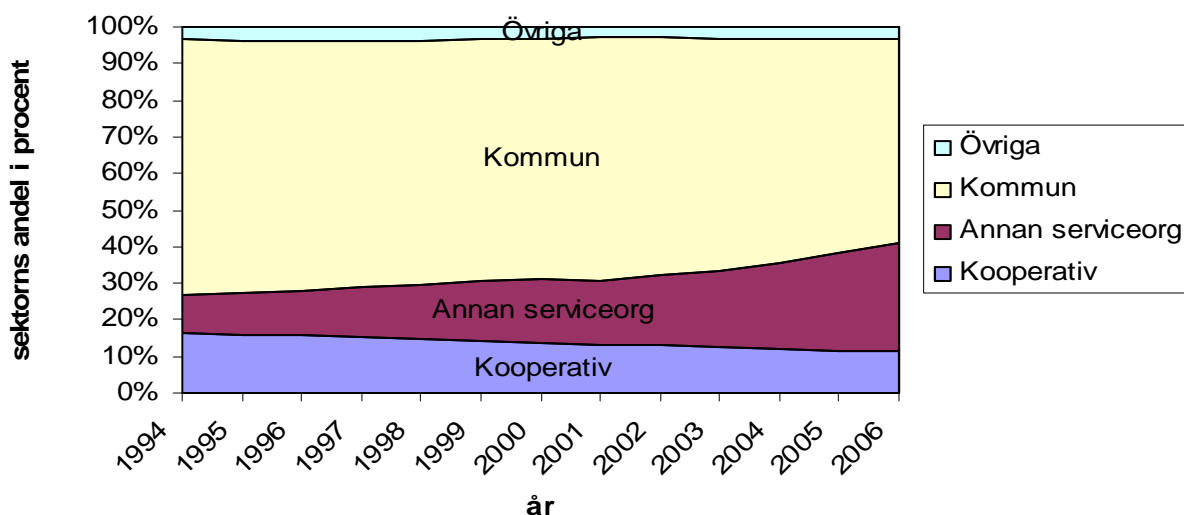
beräkningsmetod; $X^* = \sum_t x_t^* = \sum_t [(\hat{c}_{h,t} - c_{p,t})H_t \times (1 + r_t^*)]$

¹² Öhrlings PriceWaterhouseCoopers, 2006. *Granskning av LASS-verksamheten*,

förklaringar till dessa skillnader anges bland annat högre overheadkostnader, högre arbetsgivaravgifter samt högre grundlöner. Vi antar att andra kommuner har liknande förhållanden.

Om kommunernas faktiska kostnad för personlig assistans överstiger det av Fk:s utbetalda belopp, innebär det att en timme personlig assistans utförd av kommuner inte ger samma besparing som en timme utförd av en annan assistansanordnare. För att komma fram till en så försiktig och säker beräkning av kostnadsbesparingarna som möjligt valde vi därför att inte beakta kommunalt producerade assistanstimmar och ta med endast de timmar personlig assistans i kostnadsjämförelsen vilka utförts av andra anordnare än kommunerna.

Den största delen av personliga assistenter har kommunen som arbetsgivare. Kommunernas del som anordnare har emellertid minskat genom åren; under reformens första år stod kommunerna för cirka 70 procent av insatserna, år 2006 hade andelen minskat till 56 procent. I storleksordning efter kommunerna följer privata assistansanordnare, brukarkooperativ samt de brukare som väljer att själva vara arbetsgivare för sina assistenter. Nedan visas utvecklingen från och med 1994 fram till 2006.

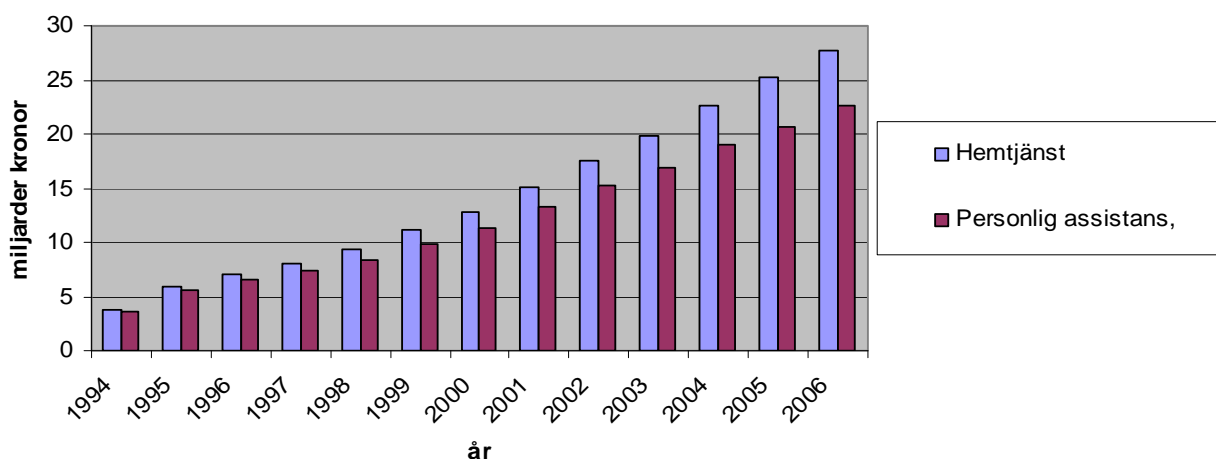


Figur 3: Fördelning av anordnare från 1994 till 2006

Vi bör därför inkludera sammansättningen av anordnarna i analysen för att få ett mer robust resultat. H_t definierades som totalt antal timmar utförd personlig assistans under ett år t . Dessa timmar kan delas in i två kategorier, kommunalt utförda timmar samt timmar utförda av andra anordnare. Detta ger

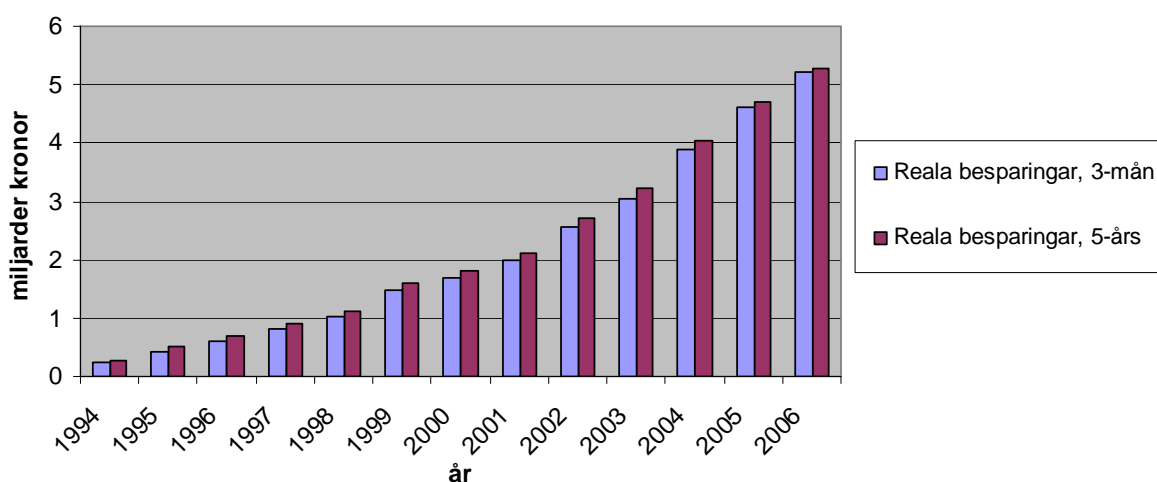
$$H_t = H_{kt} + H_{at}$$

där subindex k står för kommunala timmar och subindex a för andra anordnare. Av detta följer att antalet timmar utförda av övriga anordnare ges av $H_{at} = H_t - H_{kt}$. Genom att byta ut H_t mot H_{at} i ekvation (1) som använts tidigare fås ett mått på de besparingar systemet inneburit, givet att timkostnaden för assistans utförd av kommunen är likvärdig med kommunens kostnad för en timme hemtjänst. I figur 4 ser vi resultatet av detta reviderade mått då vi jämför kostnader för personlig assistans med hemtjänst.



Figur 4: Kostnader hemtjänst kontra personlig assistans (endast icke-kommunalt producerade timmar)

Vi ser alltså att kostnadsskillnaderna minskar betydligt från våra tidigare resultat. Trots detta kvarstår dock stora skillnader. Den genomsnittliga kostnadsskillnaden per år är nu uppemot 2 miljarder, vilket är att jämföra med de dryga 5,5 miljarder som uppskattades tidigare, då vi inte kontrollerade för sammansättningen av anordnare.



Figur 5: Årliga reala besparingar, kort (3 månaders) samt lång (5 års) statsobligationsränta, kontrollerat för anordnarnas sammansättning

Med den långa marknadsräntan uppgår det totala sparandet mellan åren 1994 och 2006 till 29 miljarder kronor, vilket ger ett genomsnitt på drygt 2,2 miljarder kronor per år. Med den korta räntan minskar siffrorna; totalt sparande hamnar på 27,6 miljarder kronor, vilket ger ett årligt genomsnitt på 2,1 miljarder kronor. Vi ser att besparingarna sjunker betydligt då vi utelämnar kommunerna från analysen. Tabell 1 ger en överblick av de olika resultaten.

	Exkl. assistans utförd av kommun 5-åriga statsobligationer	Inkl. assistans utförd av kommun 5-åriga statsobligationer	Exkl. assistans utförd av kommun 3-månaders statsobligationer	Inkl. assistans utförd av kommun 3-månaders statsobligationer
Riket	29	77,3	27,6	73,3

Tabell 1: Reala besparingar för perioden 1994-2006

Givet de nya förutsättningarna med antagandet att kommunerna har en timkostnad för personlig assistans likvärdig med hemtjänst, ser vi alltså hur besparingarna minskar betydligt. Detta antyder att sättet som personlig assistans arrangeras på får stor betydelse för samhällets besparingar, något som vi får tillfälle att återkomma till längre fram i rapporten. Resultaten visar dock på att även då man kontrollerar för sammansättningen av anordnare har betydande besparingar gjorts under den undersökta tidsperioden då personlig assistans jämförs med hemtjänst.

Sammanfattningsvis innebär våra resultat följande:

- De faktiska, reala besparingarna av personlig assistans inom LASS till följd av icke-kommunalt utförande uppgår till ungefär 29 miljarder SEK för perioden.
- Besparingarna skulle ha uppgått till ungefär 77 miljarder SEK om antingen kommunerna var lika kostnadseffektiva som icke-kommunala utförare eller om all personlig assistans utförts av icke-kommunala utförare.

Detta innebär att man från samhällets perspektiv har incitament att låta de icke-kommunala assistansanordnarnas marknadsandel växa – detta ger både en tydligare kostnadskontroll (den faktiska timkostnaden kan aldrig överstiga schablonbeloppet plus den eventuella förhöjningen på 12 procent) och troligtvis också en besparing av offentliga medel. Dessutom finns också stöd för att dessa anordnare erbjuder personlig assistans av högre kvalitet än kommunerna gör (se bl.a. artikel i DN debatt¹³ och en rapport från Länsstyrelserna¹⁴).

¹³ <http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?d=572&a=439880&previousRenderType=8>

¹⁴ http://www.lst.se/lst/Publikationer/2007/riktlinjer_hjalp_stjalp.htm

Känslighetsanalys

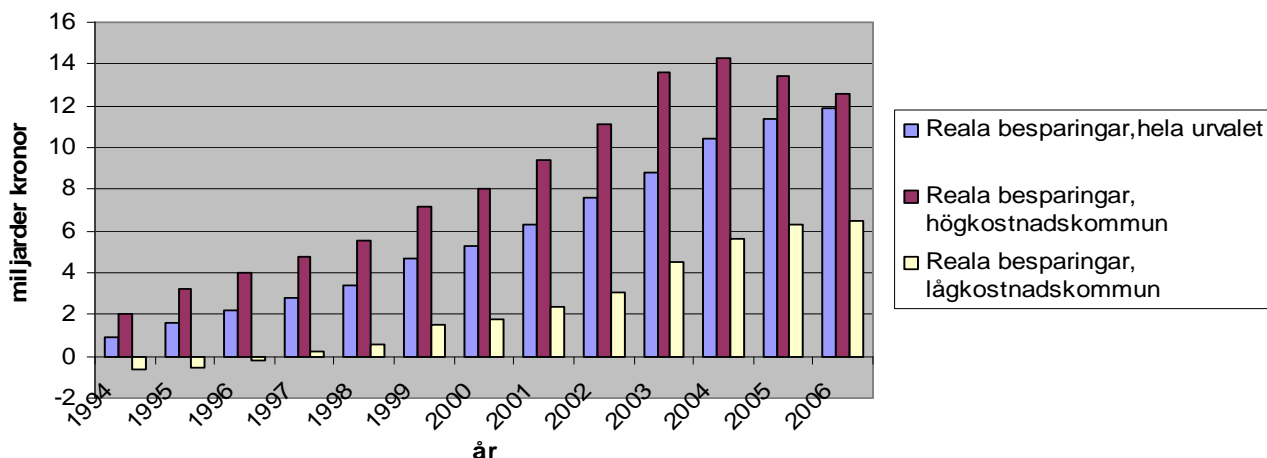
I detta avsnitt förändrar vi olika parametrar i modellen för att ytterligare undersöka analysens tillförlitlighet och belysa eventuella svagheter eller styrkor. Om analysens resultat inte förändras nämnvärt då vi varierar olika parametrar kan vi anta att den är tillförlitlig eller robust. Ifall vi skulle få det motsatta utfallet av känslighetsanalysen är det viktigt att diskutera vad detta kan bero på och vad detta får för effekt på rapportens huvudresultat.

Först studerar vi frågetecknen kring urvalet av kommuner. Ovan belystes problem som hade sitt ursprung i storleken på urvalet och dess representativitet. För att i någon mån mildra detta faktum är det informativt att studera hur olika kommuners hemtjänstkostnader kan skilja sig åt, och hur detta påverkar vår analys av besparingar genom systemet för personlig assistans. Vi redovisar därför uppskattningarna för kostnader och besparingar från föregående avsnitt för de två kommuner med högst respektive lägst uppgiven kostnad för hemtjänststimmen. Detta ger oss en lägre och en övre gräns med avseende på parametern faktisk kostnad för en kommunal hemtjänststimme.

Den andra delen i känslighetsanalysen går ut på att syna resultaten genom att analysera de framräknade besparingarna gentemot flera olika räntenivåer. Tidigare har vi använt 3-månaders samt 5-års marknadsränta. Vi kommer nu att utöka dessa med ett antal andra räntesatser. Vi jämför således hur utfallen av besparingarna skiljer åt sig då räntenivån förändras. Dessa två känslighetsanalyser görs för både den del av analysen som inte tar hänsyn till sammansättningen av anordnare och för den del som kontrollerar för detta. I varje delanalys inleder vi med att redovisa den del som inte inbegriper någon kontroll för sammansättningen av anordnare.

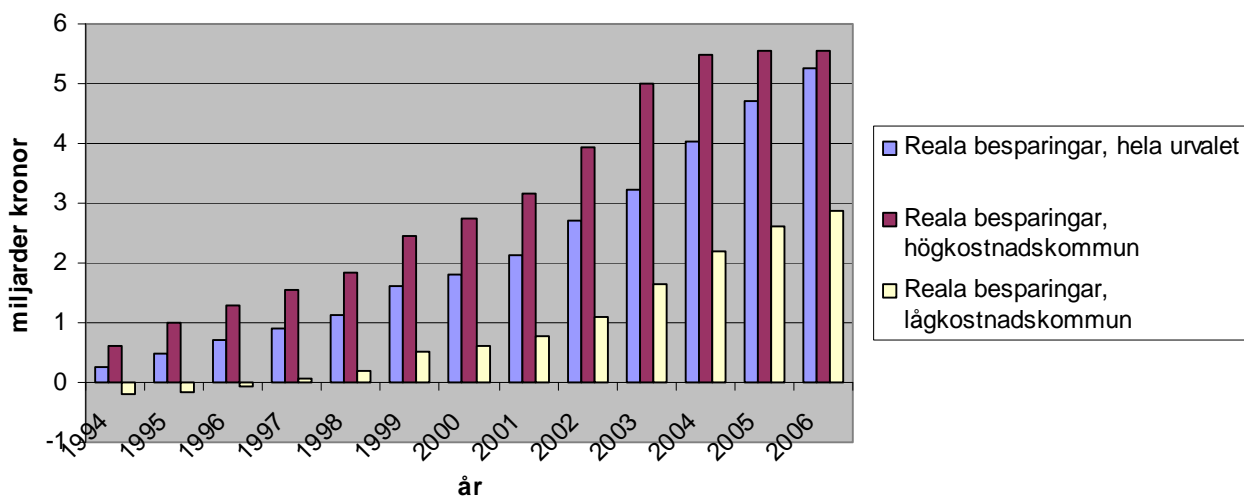
Den kommun i urvalet som anger lägst timkostnad för hemtjänst är Sundbybergs kommun, härafter benämnd som lågkostnadskommun. 1994 till 2006 års genomsnittliga kostnad för lågkostnadskommunen uppgår till drygt 255 kronor, vilket skall jämföras med urvalets högsta kostnad som redovisas i Bromölla kommun (i fortsättningen kallad högkostnadskommun), vars genomsnittliga kostnad hamnar på betydligt högre 375 kronor.

I figur 6 kan vi studera den årliga skillnaden i besparingar mellan kommunerna samt vårt genomsnittliga urval på nationell nivå. Vad diagrammet och analysen visar är hur besparingarna hade utvecklats givet att lågkostnadskommunen eller högkostnadskommunen varit representativa för hela landet.



Figur 6: Besparingar i kommunexempel samt riket, givet 5-års statsobligationer.

Vi ser tydligt att kommunernas uppskattade kostnad för en hemtjänststimme får stora implikationer för besparingarnas nivå. Bland annat kan vi se att lågkostnadskommunen till och med visar på en negativ skillnad för de tre första åren efter reformen. Med lågkostnadskommunens hemtjänstkostnader hade det totala sparandet legat på drygt 31 miljarder med en genomsnittlig årlig besparing på nästan 2,4 miljarder. I tabell 2 ges en översikt av de olika besparingsnivåerna. Motsvarande uppskattning då vi kontrollerar för anordnarsammansättningen, dvs. då vi tar bort den del av anordnarna som består av kommuner, visas i figur 7 nedan.



Figur 7: Reala besparingar exkl. kommuner, lång marknadsränta

Studerar vi figur 7 ser vi hur besparingarna sjunker som en följd av att kommunernas andel av anordnarna utesluts ur beräkningarna. Ser vi till lågkostnadskommunen sjunker det totala sparandet till 12,2 miljarder för hela perioden då vi använder oss av den långa marknadsräntan. Detta kan betraktas som en *lägsta gräns* för de uppskattade reala besparingarna LASS inneburit.

	Riksgenomsnitt	Högekostnadskommun	Lågekostnadskommun
Genomsnittlig timkostnad	325	375	255
Totalt reallt sparande, 5-åriga statsobligationer, exkl. kommun	29	40,2	12,2
Totalt reallt sparande, 3 månaders statsobligationer, exkl. kommun	27,6	38	11,7
Totalt reallt sparande, 5-åriga statsobligationer, inkl. kommun	77,3	109	31,2
Totalt reallt sparande, 3-månaders statsobligationer, inkl. kommun	73,3	102,8	30,1

Tabell 2: Sammanställning av genomsnittliga timkostnader för hemtjänst samt realla besparingar i miljarder kronor.

Tabell 2 visar de summerade besparingarna för kommunerna samt hela urvalet, både okorrigerade och korrigerade för hur stor del av anordnarna som är kommunala. Vi ser också variationen i resultaten då vi använder 5-årig eller 3-månaders marknadsränta. Tabellen visar en rad intressanta resultat. Mest uppenbara är de stora skillnaderna i besparingar då kommunerna antas ha högre kostnader för att utföra personlig assistans än den kostnad som kan kopplas till det utbetalda schablonbeloppet.

Vi kan också se att en annan viktig del är kommunernas redovisade kostnad för en hemtjänsttimme. Denna är i hög grad kritisk för utfallet av besparingarna - ju högre kostnad för hemtjänst, desto större kan besparingarna antas vara. Tidigare restes tveksamheter kring vårt urval av kommuner och problemen med att finna ett mått på den faktiska kostnaden för en hemtjänsttimme som var jämförbart över landets kommuner. Trots denna problematik finns det saker som talar för vårt urval. Generellt bör hemtjänst som utförs i kommuner med längre avstånd och mer körtid vara dyrare än i små och mer urbana kommuner. Eftersom sådana kommuner är överrepresenterade i vårt urval bör detta därmed ge ett resultat som förskjuts mot *mindre* besparingar än vad som i själva verket varit fallet.

Vi vänder nu till att se vad som händer med våra resultat då vi varierar alternativkostnaden, dvs. marknadsräntan. Vi börjar precis som tidigare med den del av analysen som är oberoende av sammansättningen av anordnare. Vi inkluderar våra låg- och högekostnadskommuner.

	1 månad	3 månader	12 månader	2 år	5 år
Hela urvalet	73,2	73,3	74,1	75,6	77,3
Lågekostnadskommun	30	30,1	30,3	30,7	31,2
Högekostnadskommun	102,7	102,8	104	106,2	109

Tabell 3: Totala besparingar med olika marknadsräntor

Vi ser i tabell 3 ovan att utfallen bara har marginella effekter på studiens primära resultat. För hela urvalet ökar beloppet med cirka 5,5 procent då vi går från den kortaste till den längsta räntan. För lågekostnadskommunen blir skillnaden 4 procent, för högekostnadskommunen cirka 6 procent. Förvisso är dessa skillnader viktiga rent procentuellt, och tabellen visar i vissa fall på miljardbeloppsskillnader, men det ändrar inte den övergripande resultatanalysen. Vidare gör vi samma sak för de resultat som är justerade för sammansättningen av anordnare.

	1 månad	3 månader	12 månader	2 år	5 år
Hela urvalet	27,5	27,6	27,9	28,4	29
Lågstkostnads kommun	11,7	11,8	11,9	12	12,2
Högkostnads kommun	38	38	38,5	39,2	40,2

Tabell 4: Totala besparingar med olika marknadsräntor, exklusive kommun

Som ovan visar vi i tabell 4 vad som händer då vi går från den kortaste till den längsta räntan. För hela urvalet ökar besparingarna med ungefär 5,5 procent, för lågstkostnads kommunen är ökningen cirka 4 procent, medan ökningen för högkostnads kommunen hamnar på strax under 6 procent. I likhet med föregående resultat finner vi inte heller här något som motsäger studiens primära resultat.

Slutsatser

Denna rapport har kunnat visa på stora kostnadsskillnader då vi jämför det totala antalet timmar av utförd personlig assistans med motsvarande insats inom ramen för kommunal hemtjänst. I ett första steg då vi bedömer de samhälleliga besparingarna antar vi att kommunerna har en större timkostnad för personlig assistans än den som utgörs av det utbetalda schablonbeloppet. Då vi utesluter kommunerna ur analysen uppgår tidsperiodens (1994-2006) totala reala besparingar till 29 miljarder kronor. På grund frågetecknen kring vårt urval väljer vi att visa den lägre gränsen vad gäller besparingar, detta genom att använda oss av den kommunen i vårt urval med lägst hemtjänstkostnader. Då vi gör detta får vi en *lägre gräns* för tidsperiodens totala reala besparingar på 12 miljarder kronor. Vi ser alltså att båda dessa resultat tydligt visar att betydande besparingar görs inom systemet för personlig assistans i jämförelse med den kommunala hemtjänsten, givet samma tidsmässiga insats.

Sedan tidigare vet vi dessutom att besparingarna skulle bli betydligt större om kommunerna producerade personlig assistans lika effektivt som icke-kommunala utförare eller om vi antog att all personlig assistans utfördes av andra, icke-kommunala anordnare. I detta fall finner vi att samhällets totala reala sparande för perioden skulle hamna på 77 miljarder kronor givet vårt urval av kommuner. Även här för vi in en lägre gräns för besparingarna genom att utgå från den kommun i urvalet som har lägst kostnader för hemtjänst. Med dessa förutsättningar skulle besparingarna hamna på 31 miljarder kronor för den undersökta perioden. Analysen antyder att betydande samhällsekonomiska vinster är kopplade till systemet med personlig assistans gentemot hemtjänst, oavsett om vi använder oss av den genomsnittliga hemtjänstkostnaden eller den för urvalet allra lägsta hemtjänstkostnaden.

I inledningen nämndes att problemen med att utvärdera intäktssidan (enkelt uttryckt kvalitén) hos de två alternativen personlig assistans och hemtjänst. Rapportens resultat visar tydligt att om vi antar att systemen kan sägas vara likvärdiga, skall vi föredra personlig assistans framför hemtjänst eftersom den innebär lägre enhetskostnader och därmed större besparingar.

Skulle vi däremot göra andra antaganden om värdet av de producerade tjänsterna kommer resultaten givetvis få omtolkas. I detta fall medger själva definitionerna av de olika systemen möjliga kvalitetsskillnader. Som vi tog upp tidigare skall personlig assistans

erbjuda goda levnadsvillkor, i jämförelse med traditionell hemtjänst som enligt socialtjänstlagen skall erbjuda skäliga levnadsvillkor. Därmed finns det skäl att misstänka att systemet för personlig assistans implicerar ytterligare nytta eller vinster, förutom kostnadsbesparingarna. För att närmre utreda detta planeras för en bredare datainsamling i syfte att genomföra en längre och djupare studie av vad systemet för personlig assistans kan tänkas ha för implikationer för välfärden hos brukare och samhället i stort.

Bilaga 1

Kommunurval, observationsår

Bromölla, 2003-2006

Burlöv, 2003-2006

Eslöv, 2002

Hörby, 2002-2006

Karlstad, 2006

Landskrona, 2002-2006

Limhamn, 2004-2005

Lund, 2002-2005

Perstorp, 2004-2006

Simrishamn, 2002-2006

Sjöbo, 2002-2006

Sundbyberg, 2006

Tomelilla, 2002-2006

Vellinge, 2004-2006

Ystad, 2005-2006

Örkelljunga, 2004-2006

Östra Göinge, 2002-2006

Referenser

Litteratur

Drummond M, Sculpher MJ, Torrance G, O'Brien B, Stoddart G (2005) *Methods for the Evaluation of Health care Programmes* (third edition.), Oxford University Press 2005. Oxford

Steen Carlsson K, Höjgård S, Lethagen S, Berntorp E, Lindgren B (2004) Economic Evaluation: what are we looking for and how do we get there? *Haemophilia* 2004;10, sid 44-49.

Zarb G, Nadash P (1994). Cashing in on Independence: Comparing the costs and benefits of cash and services. *Derby*: BCODP/PSI.

Internet

Dagens Nyheter (2005) *Kommunerna är sämst på att personlig assistans*
<http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?d=572&a=439880&previousRenderType=8>

Duffy, Simon (lead author) (2006) *The Economics of Self-Directed Support*. Discussion Paper
www.in-control.org.uk

Hurtsfield, J. Parashar, U and Schofield, K. (2007) *The costs and benefits of independent living*.
www.officefordisability.gov.uk/publications/

Kommunförbundet Skåne. *Nyckeltal – vård och omsorg*.
<http://www.kfsk.se/nyckeltal.htm>

Länsstyrelserna (2007) *Riktlinjer – till hjälp eller stjälp?*
http://www.lst.se/lst/Publikationer/2007/riktlinjer_hjalp_stjalp.htm

Sveriges Kommuner och Landsting (2007) *Hemtjänststimmen – vad kostar en timme direkt brukartid?*
<http://www.skl.se/artikeldokument.asp?C=5791&A=43453&FileID=147863&NAME=hemtjanstimman.pdf>

Uppsala Kommun, Öhrlings, Pricewaterhousecoopers (2006) *Granskning av LASS-verksamheten*
http://www.uppsala.se/Upload/Dokumentarkiv/Extern/Dokument/Om_kommunen/Revionsrapporter/Granskning_assistanersattning_enligt_LASS.pdf

