

Öppet brev till våra politiker om assistansersättning

Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) infördes 1993. Kostnaderna för den av staten finansierade assistansersättningen uppgick efter genomförandet till 3.54 miljarder kronor och stödet omfattade ca 7 000 personer. Kostnaderna för staten har sedan ökat till ca 30 miljarder kronor 2015, då ca 16 000 personer omfattades av det statliga stödet.

Som under hösten framgått av media har stödet till funktionsnedsatta successivt försämrats under senare år. Regeringen vill spara pengar på att dra ner på stödet till personlig assistans. Detta är dels en samhällsekonomiskt tveksam politik, dels finns det andra och betydligt mera angelägna sätt att spara pengar på, något som exemplifieras nedan.

Regeringen vill spara pengar på stödet till de mest utsatta

I slutet av 2015 gick finansminister Magdalena Andersson ut och hävdade på en pressträff att ”vi måste få ner kostnaderna för sjukförsäkringen och assistansersättningen.”¹ I regleringsbrevet för Försäkringskassan 2016 gav regeringen sedan Försäkringskassan i uppdrag att bidra till att bryta utvecklingen av antalet timmar inom assistansersättningen. Därutöver skulle kassan bland annat säkerställa en god kontroll för att motverka överutnyttjande.

Efter omfattande kritik ändrades Försäkringskassans regleringsbrev inför 2017. Från att kassan 2016 skulle "verka för att bryta utvecklingen av antalet assistanstimmar" ska man nu "motverka överutnyttjande och brottsligt nyttjande med ett särskilt fokus på den ökande timutvecklingen". Våren 2016 tillsatte regeringen även en särskild utredare i syfte att, som man uttryckte det, skapa en långsiktigt hållbar ekonomisk utveckling av insatsen personlig assistans.

I juni 2017 avkunnade Högsta förvaltningsdomstolen en dom vars konsekvenser fick Försäkringskassan att slå larm till regeringen. Enligt Försäkringskassan kan det handla om vardagen för ungefär 6 000 mycket sjuka personer. Kassans generaldirektör Anne-Marie Begler tror att endast en lagändring kan stoppa försämringen, eftersom Försäkringskassan måste rätta sina beslut efter domen. På detta har regeringen reagerat genom att avisera en snabb översyn av lagstiftningen. Detta är gott och väl men det löser inte de sedan tidigare stora bristerna i tillämpningen av LSS.

¹ Aftonbladet den 13 december 2015

Av regeringens direktiv till den särskilde utredaren framgår att regeringen anser att nuvarande insatser inte är tillräckligt ändamålsenliga och ”träffsäkra”.² Regeringen menar också att assistansersättningen överutnyttjas. Genom bland annat mer ändamålsenliga insatser och ökad träffsäkerhet ska besparingar i assistansersättningen kunna leda till ökad kvalitet! Samtidigt konstaterar regeringen i direktiven att det med hänsyn till de kraftiga kostnadsökningarna inom assistansersättningen krävs ytterligare besparingar.

Det finns goda skäl för att se över regelverk, nuvarande ansvarsmodell, m.m. Det är t.ex. självklart att fusk ska beivras. Det drabbar inte bara skattebetalarna utan också dem som är beroende av assistansersättning genom att legitimiteten i systemet ifrågasätts. Detta är dock en sak, att göra en översyn därför att kostnaderna ökat är en helt annan sak.

Bengt Westerberg, som var socialminister när LSS-lagen infördes, menade 2016 att regeringen bedriver en smygavveckling av assistansersättningen.³ I en rapport 2017 hävdar Westerberg att talet om överutnyttjande av allt att döma är överdrivet: *”Att kostnaderna skulle ligga på en orimligt hög nivå eller att utvecklingen skulle vara ohållbar kan man bara hävda om man anser att det är fel att insatserna för personer med omfattande funktionsnedsättningar hänger med i standardutvecklingen.”*⁴ Det är uppenbart, hävdar Westerberg, att det primära syftet med den politik regeringen vill se när det gäller den personliga assistansen är lägre kostnader oavsett vilka konsekvenserna blir.

Westerberg gör en kalkyl som pekar mot att merkostnaden för den befintliga assistansersättningen jämfört med alternativen uppgår till 6 – 7 miljarder kronor brutto och netto till kanske hälften. Westerbergs resonemang styrks av en rapport av Hans Knutsson vid Ekonomihögskolan i Lund.⁵ Knutsson visar att årskostnaden för personlig assistans dygnet runt för en assistansberättigad uppgår till ca 2,52 miljoner kronor. Om assistansen ersätts med anhörigs arbete beräknas årskostnaden till 2,67 miljoner kronor. Hemtjänstalternativet och olika boendialternativ beräknas båda kosta drygt 3,2 miljoner kronor årligen.

I en artikel publicerad i Ekonomisk debatt 2014 analyserar Daniel Hallberg hur föräldrars sysselsättning och arbetsinkomst, sjukfrånvaro och ekonomiska situation påverkas av att få ett barn med särskilda behov.⁶ Resultaten visar att

² Direktiv 2016:40 Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen

³ Westerberg, Bengt (2016) PERSONLIG ASSISTANS – hotad frihetsreform?

⁴ Westerberg, Bengt (2017). PERSONLIG ASSISTANS – en kritisk granskning av regeringens direktiv till LSS-utredningen

⁵ Knutsson, Hans (2017). Den personliga assistansens alternativkostnad. Ekonomihögskolan, Lunds universitet.

⁶ Hallberg, Daniel (2016). Långsiktiga ekonomiska konsekvenser av att få barn med särskilda behov. Ekonomisk debatt nr 8, 2014.

föräldrarnas arbetsutbud förändras. För papporna tenderar arbetsutbudet att öka, medan mammornas arbetsutbud minskar bestående, vilket får negativa konsekvenser för deras livsinkomst. Samtidigt ökar föräldrarnas sjukfrånvaro och mammornas sannolikhet för förtidspension. En slutsats av studien är att det finns betydande negativa ekonomiska följder för föräldrar som får ett barn med särskilda behov. Den situation dessa föräldrar hamnar i får såväl fördelningspolitiska som jämställdhetspolitiska konsekvenser. Den population Hallberg studerat omfattar fler barn än gruppen barn med behov av assistans. Barn med behov av assistans är generellt sett mera utsatta, vilket medför större krav och påfrestningar på de anhöriga. Man kan därför räkna med att de effekter som Hallberg påvisar är mera påtagliga för familjer med barn som behöver assistans.

Även om regeringens avsikt nu inte skulle vara att lägga över ansvaret på anhöriga så kommer detta att bli konsekvensen. Det innebär därmed att man dels slår mot framförallt de barn som är allra mest utsatta och vars behov enligt lagstiftningen särskilt ska beaktas, dels att man därigenom bidrar till minskad jämställdhet. Detta kan förefalla märkligt med tanke på att ansvarig minister, Åsa Regnér är barn-, äldre- och jämställdhetsminister, men så speglar frågans hantering sannolikt inte Socialdepartementets ambitioner, utan snarare Finansdepartementets, något som förefaller troligt inte minst med tanke på formuleringarna i Försäkringskassans regleringsbrev för 2016.

Regeringens politik drabbar de berörda brukarna dubbelt. Dels får man allt mindre möjlighet att hantera sin vardag och leva ett liv som andra, för att citera texten i LSS, dels utsätts brukarna för en i hög grad kränkande behandling till följd av att Försäkringskassan nu ställer detaljerade frågor om till exempel dusch- och toalettbestyr och även mäter tider för dessa grundläggande behov.

Tidsstudier har sitt ursprung i 30-talets USA då man började intressera sig för hur effektivt en människa kunde arbeta. Under 50- och 60-talen i Sverige användes tidsstudier oftast inte för att planera arbetet, utan för att utforma lönesystem. Då gick tidsstudiemän runt i fabrikerna och klockade arbetsmoment. Deras uppgift var att räkna om ackord när arbetarna hade övat upp sin färdighet och uppgifterna utfördes snabbare. Det var naturligtvis inte populärt hos arbetarna, och tidsstudiemännen kallades ofta för ”brödtjuvar”.

Efter ett par decenniers frånvaro dök sedan tidsstudier upp igen i ny tappning på 90-talet när man också började använda filmkamera för att kartlägga arbetarnas rörelser. Enligt en företrädare för Metall upplevs tidsstudierna som obehagliga och de har medfört ökade sjuktal.⁷ I dag är det regeringen som genom

⁷ Kvalitetsmagasinet: Tidsstudiemannen är tillbaka. 14 december 2001.

Försäkringskassan är ”brödtjuven”. Frågan är om det är moraliskt försvarbart att utsätta de svagaste grupperna i samhället för denna typ av detaljerade mätningar som griper in i deras mest intima privatliv. Det är förödmjukande inte bara för brukarna, utan också för de medarbetare i Försäkringskassan som tvingas utföra denna typ av arbetsuppgifter.

Politiken drabbar även de anhöriga. Det räcker inte med att man får ett barn med särskilda behov eller att ens barn drabbas av en olycka som t.ex. gör det rullstolsbundet. Barnens föräldrar, och framförallt då mammorna, drabbas dessutom, som framgått ovan, på flera olika sätt som innebär försämrade livsvillkor. Därtill slår det mot många unga som och invandrare som nu har möjlighet att komma in på arbetsmarknaden genom att arbeta som personlig assistent, något som borde oroa även arbetsmarknadsministern. Allt för att Finansdepartementet ska spara pengar på assistansersättningen.

Westerberg m.fl. har visat att kostnaderna inte är orimliga och att alternativen inte blir billigare för samhället. Finns det då alternativ för att få ner de offentliga utgifterna så att vi har råd med att ge de som behöver assistans möjlighet till ett liv som andra? Potentialen för att genom bättre organisation och styrning av den offentliga sektorn är så stor, att om den skulle realiseras, så klarar Sverige finansieringen inte bara av dagens assistansbehov utan också att finansiera t.ex. en skola som, i enlighet med skollagen, ger varje barn och elev stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt och som uppväger skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.⁸

Vad skulle regeringen kunna göra istället för att hushålla med skattebetalarnas pengar?

Det är självfallet viktigt att hushålla med skattebetalarnas pengar. Detta gäller såväl för staten som för kommuner och landsting. Det är dock knappast en fråga som förefallet vara politiskt prioriterad, utom just i fråga om att spara på kostnaderna för assistans. Vi vill därför peka på vad regeringen skulle kunna ta sig an för att effektivisera istället för att skära ner på stödet till de mest utsatta i samhället:

Fragmentering, stuprörsstyrning och kortsiktigt agerande

Dagens styrning som har fokus på enskilda myndigheters prestationer bidrar i hög grad till ineffektivitet. Nationalekonomerna Nilsson & Wadeskog, som i över 35 år forskat på samhällsekonomiska konsekvenser av utanförskap, hävdar att det är två strukturer som mer än andra förstärker problemet med utanförskap: dels kortsiktighet i styrningen och uppföljning, dels den fragmentering som

⁸ Skollagen 2010:800.

uppstår till följd av ”stuprörsförvaltningen”, dvs. sättet att organisera verksamheter i separata stuprör.

Dagens organisationsstruktur är olämplig i förhållande till de problem som ska tacklas och styr- och uppföljningssystemen fokuserar på kortsiktiga ekonomiska balanskrav. När det gäller barn och unga som riskerar att hamna i utanförskap möts de, konstaterar Nilsson & Wadeskog, alltför ofta av kortsiktiga, reaktiva och fragmenterade insatser som ger föga effekt.⁹

Risken för att misslyckas med att etablera sig på arbetsmarknaden är enligt Nilsson & Wadeskog 4-8 gånger större för ungdomar som misslyckas i skolan.¹⁰ En person som fastnar i utanförskap från 20 års ålder till pensionen, kostar samhället mellan 10–15 miljoner kronor. Det är summan av alla välfärdskostnader (sjukvård, rehabilitering, omvårdnad, insatser från rättsväsendet, vårdinsatser med mera) plus lägre eller utebliven produktion under deras vuxna liv. Per årskull blir det en kostnad på 210 miljarder. Utanförskapets pris för fem årskullar är lika högt som hela Sveriges statsskuld.¹¹

Samhället lägger i dag stora och ökande resurser på att kompensera för den kortsiktiga styrningen istället för att ”göra rätt från början”. Nilsson & Wadeskog konstaterar att den investering vi gör i grundskolan är drygt 1.2 miljoner per elev. Kostnaden för tidigt stöd till elever med problem rör sig om ett par procent av den totala investeringen, men att stöd i dag ofta sätts in när eleverna redan har misslyckats med skolan under flera års tid och att det då dels totalt sett blir dyrare, dels kan vara för sent. Framgångsrika rehab-projekt betraktade som en social investering ger enligt Nilsson & Wadeskog nästan alltid avkastningstal som överstiger de mest lönsamma investeringarna på en riskkapitalmarknad.

Svårigheterna med utanförskap gäller inte bara skolan utan även arbetsmarknaden. I ett par artiklar i Ekonomisk debatt samt en debattartikel i Dagens Samhälle konstaterar nationalekonomen Lars Hultkrantz att kommunerna, som har en huvudroll när det gäller intellektuellt funktionshindrades etablering på arbetsmarknaden enligt LSS, skulle kunna göra betydligt bättre ifrån sig.¹²

Hultkrantz’ studier pekar på att en viktig orsak till det svaga arbetsmarknadsutfallet för denna grupp är en kombination av stuprörsperspektiv,

⁹ Nilsson, I., Wadeskog, A. m.fl. (2015). Utanförskapets pris. Studentlitteratur.

¹⁰ Friberg, P., Karlberg, M., Sundberg Lax, I. & Palmér R.(2015) Hemmasittare och vägen tillbaka. Columbus.

¹¹ <http://vikanmittsverige.se/fakta-om-utanforskap/>

¹² Hultkrantz, L. Intellektuellt funktionshindrades etablering på arbetsmarknaden – kommunerna skulle kunna göra mycket mer. Ekonomisk debatt nr 7, 2016 samt Sociala investeringsfonder. Ekonomisk debatt nr 3, 2016. ”För lite ekonomiskt tänkande kring LSS – inte för mycket.” Dagens Samhälle, den 9 december 2016.

dvs. otillräcklig hänsyn till effekter utanför den egna förvaltningsenhetens budget, och avsaknaden av ett investeringsperspektiv. Verksamheterna styrs av ettåriga budgetar som inte ger utrymme för att beakta långsiktiga effekter och effekter utanför det egna stupröret. Hultkrantz hävdar att statens styrning av kommunerna och kommunernas egen ekonomiska styrning inte är funktionell.

Därtill kommer att staten styr med olika riktade bidrag, varav många är tillfälliga, vilket försvårar en effektiv resursanvändning i kommunerna. I en debattartikel hävdar t.ex. företrädare för sex partier i SKLs arbetsutskott att staten detaljstyr verksamheterna i kommuner och landsting i allt högre utsträckning. ”Det är inte ovanligt att de omkring 65 riktade statsbidragen på skolans område på olika sätt sysselsätter ett tiotal administratörer i en medelstor kommun.”¹³

Det finns mot bakgrund av dessa exempel all anledning att fråga när en svensk regering ska börja intressera sig för detta samhällsekonomiska resursslöseri med skattebetalarnas pengar, som sker enbart på grund av icke ändamålsenlig, kortsiktig stuprörsstyrning?

Styrning och organisation av vården

Utredningen Effektiv vård (2016) konstaterar att det är en utbredd uppfattning att det behövs en genomgripande strukturreform avseende både landstingens och kommunernas ansvar för hälso- och sjukvården och att ett stort antal utredningar de senaste 20 åren på olika sätt berört frågan.¹⁴ Bland de problem som tagits upp är situationen med flera ansvariga huvudmän. Detta leder till problem med gränsdragningar och bromsar utveckling och ansvarstagande. Ett annat problem är svårigheterna att allokera resurser på ett optimalt sätt.

Utredningen konstaterar att påtalade problem i allt väsentligt kvarstår och att Sverige länge negligerat strukturella problem som är avgörande för hela systemets effektivitet. Det saknas ett övergripande strategisk tänkande, säkerligen delvis beroende på att ansvarsfördelningen är oklar och att många intressenter är involverade: flera departement, myndigheter, utbildningsanstalter, huvudmän och professioner.

Det svenska hälso- och sjukvårdssystemets struktur skapar såväl ur styrnings- som ur ett ansvarsperspektiv en komplex situation, särskilt som aktörernas roller många gånger är oklara. Många problem ligger på en strukturell nivå som är

¹³ ”Statens detaljstyrning leder till mindre effektiv välfärd” Micko, L. (S), Henriksson, A. (S), Knape, A. (M), Broberg, E. (V), Thomasson, K. (MP), Gunnarsson, C. (C) & Odenjung, H. (L). DN Debatt den 12 oktober 2017.

¹⁴ SOU 2016:2 Effektiv vård.

svåra för det decentraliserade systemet att lösa. Det saknas enligt utredningen samordning av styrningen och vanligen också en sammanhållen analys av de konsekvenser som styrningen får.

Utredningens konstaterar att styrningen är alltför kortsiktig, detaljerad och stundtals motsägelsefull. Inte sällan används kortsiktiga lösningar istället för att åtgärda bakomliggande systemfel. Dessutom uppstår en tung administrativ börda kopplad till ekonomiska styrmedel.

Den nuvarande strukturen och uppdragsfördelningen innebär ett på många sätt fragmenterat system för vård och omsorg. Utredningen kan heller inte se att den statliga styrningen av hälso- och sjukvården bygger på någon genomtänkt analys och konstaterar också att den inte alltid synkroniserad med landstingens styrning. Utredningens övergripande slutsats är att det finns en stor samlad effektiviseringspotential och att resursbrist mer sällan är problemet när det gäller att förbättra effektiviteten.

Kostnader för granskning

Det har de senaste 10-15 åren varit en omfattande debatt om tillväxten av granskning bland annat i form av tillsyn, liksom om ökningen av de resurser som läggs på administration i offentlig sektor. Den totala kostnaden för granskning har 2013 uppskattats till 40 miljarder kronor, varav hälften var kostnaderna för de verksamheter som granskas att göra sig ”granskningsbara”.¹⁵

Självklart behövs granskning av olika verksameters effektivitet och sätt att hantera sina uppdrag, men frågan är om det värde som skapas är värt 40 miljarder kronor för berörda brukare och för de skattebetalare som står för notan? Det finns många problem med den mycket omfattande och kostsamma granskningen. Från forskarhåll har påtalats att konsekvenserna av dagens granskningsverksamhet är ökad ineffektivitet snarare än ökad effektivitet samt att den omfattande granskningen bidrar till en avprofessionalisering.

För närvarande arbetar den så kallade Tillitsdelegationen som regeringen tillsatt för att enligt direktiven bidra till att vidareutveckla en tillitsfull styrning av välfärdstjänsterna som bygger på ett ömsesidigt förtroende mellan berörda aktörer. Regeringen konstaterar i direktiven att verksamhetsstyrningen i vissa fall kan ha bidragit till att den offentliga förvaltningen har brister när det gäller att styra verksamheten utifrån dess förutsättningar och medborgarnas behov och med tillit till medarbetares kompetens och förmåga. Den aktör som ansvarar för

¹⁵ Ivarsson Westerberg, A. & Jacobsson, B. (red). (2013). Staten och granskningsområdet. Samtidshistoriska frågor 26. Södertörns högskola; Ek, E. (2012) De granskade. Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

verksamheten måste ha utrymme att utveckla den och den aktör som styr måste kunna lita på att verksamheten utvecklas på ett rättssäkert, behovsstyrt, ändamålsenligt, samhällsekonomiskt effektivt sätt och i enlighet med uppsatta mål och att välfärdstjänster av god kvalitet levereras till medborgarna.¹⁶

Detta står i skarp kontrast till direktiven till översynen av insatser enligt LSS som tvärtom andas misstro mot såväl brukare och utförare av personlig assistans som mot Försäkringskassans medarbetare.

Bristande styrförmåga i Regeringskansliet

Regeringskansliets funktionssätt har varit föremål för mycket debatt. Denna har bland annat handlat om den strategiska styrningen, där två upplevda problem diskuterats nämligen dels att styrningen är fragmenterad och sker i stuprör, dels att den är kortsiktig och behöver bli mera strategisk och bättre underbyggd med analysunderlag. Kritiken mynnar ut i att Regeringskansliets analyskapacitet bör förstärkas.

Ansvarskommittén pekade på att politiken i dag ställs inför nya frågor som den sektoriserade och alltmer specialiserade samhällsorganisationen har svårt att hantera.¹⁷ Kommittén ansåg att det krävdes minskad sektorisering, mera av helhetssyn och tvärsektorielt beslutsfattande med fokus på helheter samt ett stärkt medborgarperspektivet. Enligt kommittén måste det ställas högre krav på staten vad gäller helhetsperspektiv och styrning som överskrider sektorsgränser. Man menade att problemen med den statliga sektoriseringen till inte oväsentlig del bottnar i Regeringskansliets funktionssätt. Svårigheterna att arbeta tvärsektorielt hämmar förmågan att skapa nya systemlösningar för samhällsfrågor som griper över flera sektorer. Man föreslog en samlad översyn av Regeringskansliet. Även Styrutredningen framhöll att styrningen och arbetsformer inom Regeringskansliet måste stödja och inte motverka samordning mellan myndigheter.¹⁸

Frågan har även belysts av Statskontoret som i en rapport om hinder för att öka den horisontell samverkan mellan myndigheter i processer som sträcker sig över flera politikområden urskiljer fem hinder: (1) otydlighet avseende uppdrag och roller, (2) otydlig målstruktur, (3) svårt att hantera samverkan i budgetarbetet, (4) avsaknad av ramverk för samverkan samt (5) svagt fokus på resultat och ansvarsutkrävande vid samverkan. Statskontoret konstaterar bland annat att

¹⁶ Kommittédirektiv 2016:51 Tillit i styrningen.

¹⁷ SOU 2007:10 Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft

¹⁸ SOU 2007:75, ibid.

Sverige är ett av de länder som har den svagaste koordineringen av politiska insatser över myndighets- och politikgränser.¹⁹

Ovan refererade studier är bara några i raden av utredningar och rapporter som tar upp problem med den statliga styrningen och dess konsekvenser i form av ineffektivitet, bristande samordning, kortsiktigt agerande m.m. Nu senast t.ex. Statskontorets rapport om statens styrning av kommunerna.²⁰ Det saknas således inte frågor för en regering att ta tag i. Det handlar om frågor med betydligt större potential till kostnadsbesparingar samtidigt som sådana besparingar också skulle medföra högre kvalitet i de offentliga tjänsterna.²¹ Detta till skillnad från besparingar i assistansen som enbart ger sänkt kvalitet oavsett regeringens tal om ökad träffsäkerhet.

Harry Martinson miste tidigt båda sina föräldrar när pappan dog och mamman emigrerade till Amerika. Martinson auktionerades 1911 ut som fosterbarn till lägstbjudande bonde, så som seden var på den tiden. Sverige har sedan dess utvecklats till ett välfärdssamhälle. Regeringens politik i dag när det gäller assistanserställning innebär en återgång till politiken på Harry Martinsons dagar, om än i moderniserad form. Det gäller att ta hand om de särskilt utsatta till lägsta möjliga kostnad.

Vilka politiker är beredda att i stället på allvar bidra till en ekonomiskt hållbar och effektiv offentlig sektor som levererar kollektiva och individuella tjänster av hög kvalitet till medborgarna? Potentialen till effektivisering är oerhört stor.

Lars Stigendal
December 2017

¹⁹ Statskontoret (2007): Joining-up for regional Development - How governments deal with a wicked problem, overlapping policies and fragmented responsibilities. Statskontoret 2007:02.

²⁰ Statskontoret (2016) Statens styrning av kommunerna. Statskontoret 2016:24.

²¹ Se även <http://www.effektivstyrning.se/bok>